

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Estudos Latino-Americanos

**Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial:
a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina
no século XXI**

Marina Bolfarine Caixeta

Brasília, DF

2021

Marina Bolfarine Caixeta

**Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial:
a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina
no século XXI**

**Tese apresentada ao Departamento de Estudos
Latin-americanos, no Programa de Pós-Graduação
em Estudos Comparados sobre as Américas, da
Universidade de Brasília, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em Ciências
Sociais**

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Brasília, DF

Dezembro de 2021

**Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial:
a estruturação das experiências do Brasil e
da Argentina no século XXI**

Marina Bolfarine Caixeta

Banca Examinadora

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Orientador)

Prof^ª. Dra. Gladys Lechini (Membro Externo)

Prof^ª. Dra. Iara Costa Leite (Membro Externo)

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti (Membro Interno)

Prof^ª. Dra. Marina Scotelaro (Suplente)

**Brasilia, DF
Dezembro de 2021**

*Dedico esta pesquisa a todas as pessoas que idealizam e trabalham
por um mundo mais justo e solidário.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer ao Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA), pela sua aposta numa corrente teórica crítica e situada na realidade de países que carregam, ainda, o peso de um passado colonial de exploração e dominação. Assumir esse lugar de pensar o mundo e seus fenômenos sociais, sem dúvida, é perseguir caminhos mais desafiadores na produção de conhecimento e, por isso, registro esse reconhecimento e felicito a todos seus docentes, pesquisadores, servidores e discentes. Para mim e para a Cooperação Sul-Sul, o giro decolonial significou a possibilidade de idealizar um mundo diferente partindo de outras perspectivas para pensar de outro modo um fenômeno corrente.

O ELA ofereceu-me, também, um ambiente colaborativo de pesquisa e aprendizado. Sinto-me privilegiada pela companhia de colegas que encararam a pós-graduação como um empreendimento de cooperação, em vez de competição, contra a lógica do individualismo da busca pela titulação e mérito valorizados pelo mercado de trabalho. O “ELA Profundo/Imaginário” surgiu da colaboração cotidiana entre a Kaithy, a Cláudia, o Leandro, a Marília, o Pedro, o Felipe, o Victor, a Natália, a Débora, a Karin, a Lorena, o Lucas, a Susana, o Jairo, a Adriana e a Carolina. Presenciei muitas trocas de informações, debates inspirados e solidariedades fazendo parte desse grupo de pessoas, muitas das quais, inclusive, estrangeiras que tentavam sobreviver em Brasília.

Queria registrar minha imensa satisfação, no período do doutorado, com a forte presença de grandes mulheres pesquisadoras, professoras, ativistas e cidadãs que compartilharam comigo e com o mundo seu conhecimento, sensibilidade e excelência laboral. Especialmente, na Cooperação Sul-Sul, cito o Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL) no Brasil – Melissa, Bianca, Luara, Laura, Elisa, Ivone e Carminha –, e do Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) na Argentina – Gladys, Carla, Maria Noel, Clarisa, Gisela e Agustina – que me ofereceram essas companheiras de pesquisa que me ensiaram e inspiraram. Um agradecimento especial à Gladys Lechini, pela acolhida e agradáveis momentos em Rosário, pelo estímulo e orientação quanto a minha tese e minha vida, sua amizade é um dos bons resultados desse doutorado. Também à Maria do Carmo Rebouças Santos (Carminha), minha companheira de pesquisa e amiga, pelas inúmeras reflexões e trabalhos conjuntos.

Agradeço aos meus professores do ELA, que sempre foram otimistas quanto à possibilidade de concretizar um mundo sem colonialidade. Em nome deles agradeço ao Prof. Leonardo Cavalcanti, como membro das minhas bancas de qualificação e defesa, que contribuiu

com a sensibilidade de quem lida com a questão humanitária internacional das migrações. Também não poderia deixar de registrar meu agradecimento ao extinto grupo de pesquisa que me acolheu e possibilitou trocas e publicações interessantes, o MeCACB (México, Caribe, América Central e Brasil) conduzido pelas Profa. Rebecca Igreja e Profa. Simone Rodrigues, que ministraram aulas memoráveis.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Roberto Goulart Menezes, que tratou com muito respeito, profissionalismo e gentileza essa função de orientar minha pesquisa. Ao auxiliar-me a transformar minhas reflexões em uma discussão acadêmica e organizar meus pensamentos e achados no presente texto, ele se fez um leitor especializado e muito paciente, garantindo a minha a possibilidade ser autêntica nesta pesquisa, nos moldes de Umberto Eco para quem “escrever uma tese é como escrever um livro, é um exercício de comunicação que presume a existência de um público: e o orientador é a única amostra de público competente à disposição do aluno no curso de seu trabalho.” (p. 15)¹

Agradeço ao sistema público de educação superior e de ciência e tecnologia pela possibilidade de dedicação a esta pesquisa por meio de uma bolsa de estudos (do CNPq), ao mesmo tempo, lamentando as políticas de governo que vem nos últimos quatro anos desmantelando e negando a Ciência no Brasil.

Por fim, e nada menos importante, agradeço às pessoas que me nutriram com amor. Agradeço, assim, a meus pais, Joaquim Santana Caixeta e Vera Lúcia Bolfarine Caixeta, pelo exemplo e apoio em todos os sentidos e, também, a meu companheiro, Ricardo de Carvalho Jatobá, pela companhia, pelas reflexões e diálogos relacionados à pesquisa (nossa prática profissional) e pelas incansáveis revisões de texto e incentivos nos momentos mais difíceis.

¹ ECO, Umberto. Como se faz uma tese. São Paulo: Perspectiva, 2005 20 ed.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** — Evolução cronológica da Cooperação Sul-Sul no sistema ONU
- Quadro 2** — Evolução da Cooperação Sul-Sul no sistema ONU
- Quadro 3** — Marcos e mecanismos para a Cooperação Sul-Sul
- Quadro 4** — Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (OMD) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a cooperação para o desenvolvimento
- Quadro 5** — Indicadores para mensurar a qualidade da Cooperação Sul-Sul
- Quadro 6** — O universo simbólico e a distinção entre a Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul
- Quadro 7** — Escalas da Cooperação Técnica Sul-Sul
- Quadro 8** — Os sujeitos-agente na prática da Cooperação Sul-Sul brasileira e argentina
- Quadro 9** — A prática da Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina e as desigualdades do Sul
- Quadro 10** — Os sistemas sociais na Cooperação Técnica Sul-Sul
- Quadro 11** — A prática decolonial da Cooperação Técnica Sul-Sul na visão dos sujeitos-agente
- Quadro 12** — Marcos brasileiro e argentino para a Cooperação Técnica Sul-Sul
- Quadro 13** — Limitações estruturais da Cooperação Técnica Sul-Sul em termos operativos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — A dualidade da estrutura na Cooperação Sul-Sul

Figura 2 — Marcos conceituais oficiais do Brasil e da Argentina (2010-2020)

Figura 3 — O espectro das noções de agência e responsabilidade

Figura 4 — Lula perde perdão ao povo africano pela escravidão (2005)

Figura 5 — Mães e Avós da Praça de Maio na raiz do feminismo argentino (2021)

LISTA DE SIGLAS

AAA — Agenda de Ação de Acra

ABC — Agência Brasileira de Cooperação

ABONG — Associação Brasileira das ONG

AGNU — Assembleia Geral das Nações Unidas

AISA — Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde

ANA — Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANVISA — Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOD — Assistência Oficial para o Desenvolvimento

AOED — Aliança de OSC para a Efetividade do Desenvolvimento

ASUL — Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul

BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM — Banco Mundial

BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento

BRICS — Brazil, Rússia, Índia, China e África do Sul

C&T — Ciência e Tecnologia

CAD — Comitê de Assistência para o Desenvolvimento

CAD/OCDE — Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

CARICOM — Mercado Comum e Comunidade do Caribe

CAU — *Chinse Agriculture University*

CDSS — Cooperação Descentralizada Sul-Sul

CELAC — Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CG-Fome — Coordenação-Geral de Combate à Fome

CGT — Confederación General del Trabajo

CGTP — Coordenação-Geral de Cooperação de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos

CH — Cooperação Humanitária

CICV — Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CID — Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CLACSO — Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

CNPEB — Conselho Nacional de Política Externa

CNS — Cooperação Norte-Sul

COBRADI — Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CPLP — Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSN — Cooperação Sul-Norte

CSS — Cooperação Sul-Sul

CSSD — Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

CSSTC — Centro de Cooperação Técnica Sul-Sul

CSSyTr — Cooperação Sul-Sul e Triangular

CTI — Cooperação Técnica Internacional

CTPD — Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTr — Cooperação Triangular

CTSS — Cooperação Técnica Sul-Sul

CUT — Central Única de Trabalhadores

DFID — Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido

DGCIN — *Dirección General de Cooperación Internacional*

DH — Direitos Humanos

EAAF — Equipe Argentina de Antropologia Forense

EMBRAPA — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP — Escola Nacional de Administração Pública

FAO — Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization*)

Farmanguinhos — Instituto de Tecnologia em Fármacos

Fiocruz — Fundação Osvaldo Cruz

FMI — Fundo Monetário Internacional

FOAR — Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular

FOCEM — Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul/MERCOSUL

GCI — Grupo de Cooperação Internacional

GM/C — Grupo Modernidade/Colonialidade

GPDEC — Parceria Global para a Efetividade da Cooperação Internacional (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*)

GT — Grupo de Trabalho

IBAS — Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

IDH — Índice de Desenvolvimento Humano

IFF — Instituto Fernandes Figueira

IIRSA — Infraestrutura Regional Sul-Americana

INTA — Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPG-IG — Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

IR — Integração Regional

Isags — Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde

LATAM — Latin American

M&A — Monitoramento e Avaliação

Mapa — Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MEM — Metodologia de Avaliação Modular

MERCOSUL — Mercado Comum do Sul

MNOAL — Movimento dos Países Não-alinhados

MRE — Ministério das Relações Exteriores

MRECC — Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto

MS — Ministério da Saúde

NeST — Rede de Think-Tanks do Sul global (*Network of Southern Think-Tanks*)

NOEI — Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE — Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ODM — Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA — Organização dos Estados Americanos

OI — Organizações Internacionais

OIM — Organização Internacional para as Migrações

OIT — Organização Internacional do Trabalho

OMC — Organização Mundial do Comércio

OMS — Organização Mundial da Saúde

ONGs — Organizações Não Governamentais

ONU — Organização das Nações Unidas

OPAS — Organização Pan-Americana da Saúde

OSC — Organização Sociedade Civil

OTCA — Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

P&D — Pesquisa e Desenvolvimento

PAA — Programa de Aquisição de Alimentos

PABA — Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP — Países Africanos de Língua Portuguesa

PEA — Política Externa Argentina

PEAS — Plano Estratégico de Ação Social

PEB — Política Externa Brasileira

PIB — Produto Interno Bruto

PIFCSS — Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul

PJ — Partido Justicialista

PMA — Programa Mundial de Alimentos

PNAE — Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNB — Produto Nacional Bruto

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRM — Países de Renda Média

PROSUL — Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul

PT — Partido dos Trabalhadores

RACI — Red Argentina para la Cooperación Internacional

RCPD — Responsabilidades Comuns, Porém Diversificadas

REAF — Reunião Especializada em Agricultura Familiar

Redsur Oris — Relações Internacionais e de Cooperação em Saúde

Rensp — Escolas de Saúde Pública

Rets — Escolas Técnicas de Saúde

Rinc — Institutos de Câncer

RIS — *Reasearch and Information System for Developing Country*

RoA — *Reality of Aid*

RVN — Revisões Voluntárias Nacionais

SAIIA — *South Africa Institute of International Affairs*

SAN — Segurança Alimentar e Nutricional

SCAEC — Secretaria de Comércio e Assuntos Econômicos

SCID — Sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

SEGIB — Secretaria-Geral Ibero-Americana

SENAI — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SEPIR — Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial

SUS — Sistema Único de Saúde

TCC — *Technical Cooperation Among Countries*

TOSSD — Total de Apoio Oficial ao Desenvolvimento (*Total Official Support for Sustainable Development*)

UE — União Europeia

UNASUL — União de Nações Sul-Americanas

UNASUL-saúde — Conselho Sul-Americano de Saúde

UNCTAD — Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNFPA — Fundo de Populações para as Nações Unidas

UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNOSSC — Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (*United Nations Office for South-South Cooperation*)

USAID — Agência para o Desenvolvimento dos Estados Unidos

WWP — Mundo sem Pobreza (*World Without Poverty*)

RESUMO

CAIXETA, Marina Bolfarine. **Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial: a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina no século XXI.** 321 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é um fenômeno em grande ascensão na cena internacional desde a virada do último século. Trata-se de mecanismo político e social alternativo que permite questionar a ordem mundial e prover formas de bem-estar (desenvolvimento). Tem por base o ideário do Sul que contém os princípios de solidariedade e horizontalidade como formas de responder às desigualdades. Esta pesquisa adota uma interpretação decolonial e parte da hipótese de que o giro decolonial oferece arcabouço teórico para repensar a CSS por meio da estruturação nas experiências do Brasil e Argentina no século XXI, notadamente no período de 2003-2015, quando políticas sociais tiveram alta projeção. De acordo com a teoria da estruturação, entendemos o engajamento crítico e consciente dos sujeitos como a “agência”, os marcos políticos, institucionais e operativos disponíveis nos países como a “estrutura” e a implementação de projetos como a “estruturação”. Nesse sentido, além de apresentar seus marcos teórico – teoria decolonial e abordagem construtivista – e metodológico – o estudo de caso na perspectiva comparada –, a tese descreve a arquitetura da CSS no século XXI, analisa as políticas brasileira e argentina para a CTSS, explica a relevância do fator humano na CSS por meio de uma agência social e moral e explica a prática da CTSS nos dois países dedicada às políticas sociais e sua relação com a estruturação da CSS. Isto é, a prática cooperativa como instância que intermedia a agência e a estrutura, reproduzindo ou alterando as estruturas vigentes ao promover a articulação das concepções nacionais e percepções subjetivas. Ao final, as experiências do Brasil e da Argentina mostram que, ainda, há estruturas bastante permeáveis às lógicas e mecanismos do Norte global na governança internacional fragmentada da CSS, e dificuldades em contar com uma agência ética e crítica do Sul global. Como instância primordial para observação da estruturação, a prática cooperativa, por meio dos projetos de CTSS, pode servir-se de um marco analítico para identificar as formas de interpretação (significação), o controle de recursos (dominação) e as normas vigentes (legitimação) com vistas à concretização da CSS decolonial.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Cooperação Técnica Sul-Sul; decolonial; Brasil; Argentina; América Latina; Estruturação; Estrutura; Agência.

RESUMEN

CAIXETA, Marina Bolfarine. **Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial: a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina no século XXI.** 2021. 321 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

La Cooperación Sur-Sur (CSS) ha sido un fenómeno en ascenso en la escena internacional desde el nuevo siglo. Es un mecanismo político y social alternativo que permite cuestionar el orden mundial y brindar formas de bienestar (desarrollo). Se basa en los ideales del Sur, que contiene los principios de solidaridad y horizontalidad como formas de responder a las desigualdades. Esta investigación adopta una interpretación descolonial y parte de la hipótesis de que el giro descolonial ofrece un marco teórico para repensar la CSS por medio de la estructuración en las experiencias de Brasil y Argentina en este siglo XXI, especialmente en el período 2003-2015, cuando las políticas sociales tuvieron en evidencia. Según la teoría de la estructuración, entendemos el compromiso crítico y consciente de los sujetos como la “agencia”, los marcos políticos, institucionales y operativos disponibles en los países como la “estructura” y la implementación de proyectos como la “estructuración”. En este sentido, además de presentar sus marcos teóricos – la teoría descolonial y el enfoque constructivista – y su metodología – los estudios de caso en perspectiva comparada –, la tesis describe la arquitectura CSS en el siglo XXI, analiza las políticas brasileñas y argentinas para la CTSS, explica la importancia del factor humano en la CSS a través de una agencia social y moral y explica la práctica de la CTSS dedicada a las políticas sociales en ambos países y su relación con la estructuración de la CSS. Esto es, la práctica cooperativa como instancia que intermedia la agencia y la estructura, reproduciendo o alterando las estructuras existentes por medio de la articulación de las concepciones nacionales y percepciones subjetivas. Al final, las experiencias de Brasil y Argentina muestran que, todavía, hay estructuras bastante permeables a las lógicas y mecanismos del Norte global, en la fragmentada gobernanza internacional de la CSS, y dificultadas en tener una agencia ética y crítica del Sur global. Como instancia primaria de observación de la estructuración, la práctica cooperativa puede, a través de los proyectos CTSS, servir de un marco analítico para identificar las formas de interpretación (significado), el control de los recursos (dominación) y las normas vigentes (legitimación) hacia la concreción de una CSS decolonial.

Palavras clave: Cooperación Sur-Sur; Cooperación Técnica Sur-Sur; decolonial; Brasil; Argentina; Latinoamérica; Estructuración; Estructura; Agencia.

ABSTRACT

CAIXETA, Marina Bolfarine. **Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial: a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina no século XXI.** 2021. 321 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

South-South Cooperation (SSC) has been a phenomenon on the rise in the international scenario since the beginning of the new century. It is an alternative political and social mechanism that allows the questioning of the new world order and promotion of well-being (development). It is based on the ideal of the South, which contain the principles of solidarity and horizontality to respond to inequalities. This research adopts a decolonial interpretation. Its hypothesis is that the decolonial turn offers a theoretical framework to rethink SSC, considering the structuration on the experiences in Brazil and Argentina in this 21st century, notably in the period from 2003 to 2015, when social policies were in high evidence. According to the structuration theory, we considered the critical and conscious commitment of the subjects as the “agency”, the political, institutional and operational frameworks available in the countries as the “structure”, and the implementation of projects as the “structuration”. In addition to presenting its theoretical framework – the decolonial theory and the constructivist approach –, and the methodology – the case study in a comparative perspective –, the thesis describes the SSC architecture in the 21st century, analyzes the Brazilian and Argentine policies for the SSTC, explains the relevance of the human factor in SSC through a social and moral agency and, finally, presents the practice of SSTC of both countries dedicated to social policies in relation with the structuration of SSC. That is the cooperation practice as the moment that mediates the structure and the agency, that reproduces or alters existing structures and articulating national conceptions and subjective perceptions. In the end, the experiences of Brazil and Argentina indicated structures that are still quite permeable to the logic and mechanisms of the global North, amid a fragmented international governance of SSC, and difficulties with counting on an ethical and critical agency authentically from the South. As a primary instance for the observation of the structuration, the cooperative practice, through SSTC projects, can benefit from an analytical framework for identifying forms of interpretation (meaning), resource control (domination) and current norms (legitimation) aiming at achieving a decolonial SSC.

Keywords: South-South Cooperation; South-South Technical Cooperation; decoloniality; Brazil; Argentina; Latin America; Struturation; Structure; Agency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 COLONIALIDADE E COOPERAÇÃO SUL-SUL NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DO BRASIL E DA ARGENTINA	32
1.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA	34
1.2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E O GIRO DECOLONIAL	44
1.2.1 A Inflexão Decolonial e os Conceitos-Horizonte da Pesquisa	46
1.2.2 A Inflexão Decolonial em Diálogo com Outros Debates e Teorias	56
1.2.3 A Inflexão Decolonial na Cooperação Sul-Sul: o Mecanismo Decolonial	63
1.3. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA	66
1.3.1 A Perspectiva Comparada	66
1.3.2 As Unidades Analíticas	69
2 A ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO SÉCULO XXI: MARCOS E TRAJETÓRIAS	74
2.1 AS TRAJETÓRIAS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: O SISTEMA ONU	76
2.2 AS NARRATIVAS ANTISISTEMAS	82
2.2.1 O ideário do Sul	82
2.2.2 Alianças de Países do Sul	84
2.3 MARCOS E MECANISMOS NA COOPERAÇÃO SUL-SUL	88
2.3.1 Agenda 2030: o Desenvolvimento Multiatores, Multidimensional e Multinível	91
2.3.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Parceria Global: a Efetividade da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	95
2.3.3 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e União Europeia: o Desenvolvimento em Transição	99
2.3.4 Qualidade da Cooperação Sul-Sul	103
2.3.5 Monitoramento e Avaliação da Cooperação Técnica Sul-Sul	106
2.3.6 Direitos Humanos na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento	107
2.4 CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE	109
2.4.1 As Organizações da Sociedade Civil	109
2.4.2 As Comunidades Acadêmicas	112
2.4.2.1 O Regime Simbólico e Distintivo	113
2.4.2.2 As Fases da Cooperação	115
2.4.2.3 Os Resultados Alcançados	116
2.4.2.4 As Contradições e Inconsistências	118

2.4.2.5 As Dificuldades e os Desafios Enfrentados.....	119
3 OS MARCOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL E NA ARGENTINA ...	123
3.1 OS MARCOS POLÍTICOS.....	125
3.1.1 Política Externa Brasileira e Argentina: as Relações Sul-Sul.....	128
3.1.2 A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira e Política Externa Argentina	130
3.1.3 As Ondas Progressista e Conservadora e a Cooperação Sul-Sul.....	133
3.2 OS MARCOS INSTITUCIONAIS	142
3.2.1 A Agência Brasileira de Cooperação e o <i>Dirección General de Cooperación Internacional/Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular</i>	143
3.2.2 Governança da Cooperação Técnica Sul-Sul.....	146
3.2.3 Regulação da Cooperação Técnica Sul-Sul	153
3.2.4 Recursos da Cooperação Técnica Sul-Sul	156
3.3. MARCOS OPERATIVOS.....	158
3.3.1 A Gestão das Iniciativas da Cooperação Técnica Sul-Sul.....	158
3.3.2 Avaliação e Aprendizado	160
4 OS SUJEITOS-AGENTE NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: ENTRE TEORIA E PRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA	166
4.1 A AGÊNCIA SOCIAL E MORAL	168
4.2 OS SUJEITOS-AGENTE NA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL.....	175
4.2.1 Os Sujeitos-Agente: Operadores da Cooperação Sul-Sul	180
4.3 OS SUJEITOS-AGENTE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL E ARGENTINA	184
4.3.1. Raça e Gênero na Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira e Argentina	194
4.4 O SUJEITO ÉTICO DO SUL GLOBAL	199
5 A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA: UM <i>ETHOS</i> LATINO-AMERICANO	208
5.1 O <i>ETHOS</i> LATINO-AMERICANO NA COOPERAÇÃO SUL-SUL	210
5.1.1 As Brechas Estruturais: as Desigualdades	212
5.1.2 A Governança Regional para a Cooperação Sul-Sul.....	220
5.1.3 A Cooperação Sul-Sul na Integração Regional.....	222
5.2 O PERFIL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA NO SÉCULO XXI.....	231
5.2.1 As Políticas Sociais de Segurança Alimentar e Nutricional	238
5.2.2 As Políticas Sociais de Saúde Coletiva	241
5.2.3 As Políticas Sociais de Acesso à Justiça	245
5.2.4 As Políticas Sociais de Proteção Social	247

5.3 A ESTRUTURAÇÃO NA PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL	251
5.3.1 Os Sujeitos-Agente na Prática da Cooperação Técnica Sul-Sul	252
5.3.2 A Estrutura na Prática da Cooperação Técnica Sul-Sul	255
CONSIDERAÇÕES FINAIS	259
REFERÊNCIAS	264
APÊNDICES	296
APÊNDICE A — Roteiro da Entrevista	297
APÊNDICE B — Evolução Cronológica da Cooperação Sul-Sul (CSS)	298
APÊNDICE C — Temas e agendas da Cooperação Sul-Sul (CSS) no sistema ONU	301
APÊNDICE D — Periodização e perfil da Cooperação Sul-Sul na América Latina	308
APÊNDICE E — Glossário da Cooperação Sul-Sul	311

INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem se constituído em um mecanismo das relações internacionais de grande projeção no presente, evidenciada nas políticas para o desenvolvimento desde a virada do último século. A Cooperação Sul-Sul (CSS), mais especificamente, reemerge² como mecanismo alternativo que está baseado em princípios e objetivos em busca de uma ordem mundial justa. Portanto, entendemos a CSS como meio para o apoio mútuo entre países do Sul global, distinto da cooperação tradicional, que apresenta a oportunidade de servir ao Sul global em suas reivindicações anticoloniais (ou pós-coloniais) de Bandung.

A literatura científica costuma eleger a Conferência Afro-asiática, realizada em Bandung/Índia em 1955, como o principal marco político e temporal da CSS, pois teve como objetivo discutir os problemas de comum interesse para promover a cooperação econômica, cultural e política. A partir dela, promovem-se ideais contra as desigualdades de poder no sistema-mundo moderno capitalista. “The Asian-African Conference discussed the problems of dependent peoples and colonialism and the evils arising from the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation.” – Final Comunicado – seção D “Problems of dependent peoples” (UN, 1955).

Esta pesquisa aborda a CSS no século XXI a partir das experiências do Brasil e da Argentina. Como um tema importante nas agendas de política externa e de desenvolvimento dos países, os projetos de Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) têm sido promovidos estrategicamente com certo dinamismo e protagonismo, porquanto se trata de dois países provedores, em vez de beneficiários das iniciativas.

Deve-se ter presente, nesse sentido, que foi na América Latina³, notadamente na Argentina, que as duas principais Conferências das Nações Unidas sobre o tema foram realizadas. Em 1978, o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) estabelece um marco de ação para a cooperação técnica, e, em 2019, celebram-se os 40 anos do PABA (PABA+40). Nessa ocasião, a comunidade internacional pactuou uma CSS com vistas ao

² A partir da então denominada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) desde 1974, surge a expressão “Cooperação Sul-Sul” em 2003, após uma série de iniciativas conjuntas dos países (Comissão do Sul de 1987; Centro Sul de 1994) quando se autoidentificaram como “Sul”.

³ Utilizam-se, aqui, as expressões “América Latina” e “América Latina e Caribe” como expressões sinônimas, porquanto se toma a América Latina como região abrangente composta de distintas subregiões, dentre elas o Caribe, com base em Dussel (2018).

cumprimento das metas da Agenda 2030 e expandiu o conceito de CSS, ao incluir uma série de modalidades e setores em sua agenda. Daí expressões como Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) e Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSS e Tr) tornam-se cada vez mais frequentes. Nesse novo contexto, a CSS projeta-se no plano internacional e atrai novos atores (países do Norte, ONG-Organizações não Governamentais, OSC-Organizações da Sociedade Civil, setor privado, redes e coletivos de pesquisadores e ativistas). Preferimos utilizar aqui a expressão CTSS (Cooperação Técnica Sul-Sul), em vez de adotar a expressão que tem sido mais recentemente amplamente utilizada nesse campo de estudos: a CSSD (Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento) – conforme Nauta, Fourie e Mawdsley (2020) e Brun (2021). Isso, porque acreditamos que a CSS está mais vinculada aos intercâmbios técnicos subjetivos-institucionais no eixo Sul-Sul e menos às determinações da governança global da Agenda 2030, que tem a CSS como um dos instrumentos de implementação dessa parceria global – metas do ODS 17.

Na América Latina e o Caribe, esse dinamismo dos países na prática cooperativa convive com concertações regionais sobre o tema. A despeito de os países não terem, ainda, conseguido uniformizar conceitos e métodos de análise, avaliação e mensuração, um grande desafio no plano internacional atual, a região celebra uma década de sistematização e publicação anual das iniciativas e da existência do Programa Ibero-americano de Fortalecimento da CSS (PIFCSS), que apoia as políticas dos países, buscando “uma unidade na diversidade” e apoiando esforços em prol de políticas de CSS nos países (ASTROZA; CAIXETA; MALACALZA, 2020).

Além disso, como região que é caracterizada por Países de Renda Média (PRM), à exceção do Haiti e outros⁴, a América Latina assume condição singular ao desempenhar um duplo papel no cenário da CID: de um lado, promove a CSS, notadamente a CTSS, e, de outro, beneficia-se da Cooperação Norte-Sul para o Desenvolvimento (AOD da OCDE-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Isso suscitou a

⁴ Conforme classificação do Banco Mundial (BM), baseada no Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, a América Latina está conformada por 21 países de renda média-alta; 8 (oito) de renda média-baixa; 3 (três) de renda alta e 1 (um) de renda baixa (Haiti); este é o mesmo indicador utilizado pelo CAD/OCDE para concessão da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD); em 2012, os países latino-americanos reunidos na CEPAL formam uma posição e defendem que a AOD deve considerar outra abordagem que considerem os problemas estruturais que limitam o desenvolvimento dos países (CEPAL, 2012).

recente abordagem do *desenvolvimento em transição* para orientar tanto as políticas de desenvolvimento quanto de cooperação internacional (OCDE *et al.*, 2019).

Há, portanto, um cenário emergente, tanto nos planos nacional e regional quanto internacional. Assume-se aqui que a CSS se encontra em intenso processo de institucionalização nos países e no sistema ONU, evidenciado na Conferência BAPA+40, em 2019. Entretanto, essa fase está destacada pelo paradoxo da expansão com desidentificação, ou de uma “CSS 3.0 mais robusta, mas em vias de perder seu caráter distintivo em termos ideacional e operacional” (MAWDSLEY, 2019, p.1). Além disso, debates políticos e acadêmicos no Sul global se tornam cada vez mais intensos, o que converge com o fenômeno da ascensão do Sul que mostra a “transformação de um elevado número de países em desenvolvimento em grandes economias dinâmicas com crescente influência política” (PUND, 2013, p. iv).

Neste novo milênio, há um novo sistema para a CID que se expande e cria espaços significativos para atuação de diversos atores, mudança provocada pela CSS. Para Surasky (2016), há uma pluralidade de iniciativas e atores que trazem novas propostas para a cooperação e o desenvolvimento. Entre elas está a possibilidade de conviver com a diversidade e prescindir do consenso como única forma de alcançar o progresso, uma arquitetura que hospeda uma governança contestatória⁵. “El diálogo (el cómo) se impone al efectivo logro del acuerdo unánime y cerrado (el qué). El proceso se impone a los fine porque la diversidad pasa de ser un obstáculo a ser un valor” (SURASKY, 2016, p. 68).

Com base na Sociologia das Relações Internacionais, o cenário presente impõe a necessária mudança de enfoque. Conforme Smouts (2004), a cooperação internacional tem gradualmente promovido a socialização do mundo, por isso não se trata mais de estudar a clássica tríade (soberania, territorialidade e segurança) no âmbito dos Estados, mas a ação coletiva, os objetivos comuns e as necessidades humanas. Avança-se, nesse sentido, de uma comunidade de Estados para a ideia de sociedade civil; de uma garantia da ordem para uma governança mundial de vários temas e agendas; e de um direito de coexistência dos Estados para um direito ao desenvolvimento dos seres humanos.

⁵ Segundo Rosenau (2000, p. 15-16), governança não é o mesmo que governo, porque ela remete a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não se basear em responsabilidades legais e formalmente prescritas; pode abranger instituições oficiais e mecanismos informais, fazendo com que pessoas e organizações, em determinada área de atuação, assumam condutas, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Compreender a CSS, assim, implica considerar os domínios sociais e políticos em que se envolvem os atores. Desta forma, o Sul global é elemento essencial, como lugar de onde se pensa, vive e atuam esses atores. Marcado pela condição periférica no sistema-mundo⁶, o Sul global se refere tanto às realidades sociais de um Sul plural e desigual quanto ao “espírito de Bandung”, que sugere que há uma consciência e uma identidade para a política internacional, elaboradas a partir da experiência (o lugar de fala) com a colonialidade. Por isso, não é possível pensar a CSS sem levar em conta as Epistemologias do Sul, dois fenômenos concomitantes e complementares que remetem às lutas por emancipação política e teórica (LECHINI, 2009; CAIXETA, 2015).

A ideia de um potencial decolonial para a CSS assenta-se sob a possibilidade de viabilizar novas formas de cooperar e, inclusive, concepções novas e alternativas sobre o desenvolvimento. Isso quer dizer introduzir novos atores, ser capaz de transformar as práticas de cooperação e, com isso, redimensionar a ordem mundial, alterando a assimetria entre o Norte e o Sul global, oferecendo oportunidades para o desenvolvimento inclusivo e possibilitando relações internacionais e intercâmbios técnicos assentados sob a lógica da solidariedade.

Estamos de acordo com Martín (2019), para quem há possibilidades e grande necessidade de buscar novas interpretações em perspectiva histórico-crítica para a CSS. É preciso contar com novos marcos interpretativos, tendo em vista os desafios impostos pelas desigualdades internacionais e desenvolvimento insustentável. Para não somente criticá-la quanto às contradições entre retórica e prática, devemos entender seu papel nas disputas dentro da ordem mundial, um “contramovimento” iniciado a partir da desestruturação do sistema colonial. No bojo dessa libertação intelectual que deve ser teórica, conceitual, metodológica e histórica, surgem novos conhecimentos para o campo das Relações Internacionais e Economia Política Internacional, dedicados à complexidade das estruturas, processos e atores da cena internacional. Para tanto,

Para comprender este significado original de la CSS hay que pensar fuera de la jaula de hierro del CAD [Comité de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE] y su industria académica de la ayuda, que sigue siendo hoy tan escurridiza a las críticas como inescapable en sus estrategias envolventes – y de largo recorrido – y que pueden llegar a confundirse con el pensamiento crítico (MARTÍN, 2019, p. 31).

⁶ A condição periférica remete à geopolítica conforme o enfoque do sistema-mundo de Wallerstein (2000) e as teorias cepalinas; já a condição marginal se refere à realidade de exclusão social vivenciada por grande parte da população do Sul global.

Segundo salientou Muñoz (2016a), é preciso dedicar-se a analisar como a prática da CSS redimensiona o cenário internacional, muda as relações Norte-Sul e oferece novas solidariedades e oportunidades para promover o desenvolvimento dos países e povos. O desenvolvimento (humano, sustentável) como objetivo da CID, na perspectiva crítica, entretanto, deve ser relativizado para incluir a pluralidade dos grupos sociais que habitam o Sul e garantir o bem-estar comum, respondendo às múltiplas colonialidades instituídas. Ou seja, seria preciso expandir o campo de observação e introduzir novas lógicas.

[...] ante la hegemonía de un discurso desarrollista basado en el crecimiento económico como única salida para la cobertura de las necesidades básicas de la población, creemos importante debatir las posibilidades y los desafíos que la actual cooperación sur-sur tiene en el impulso de *procesos de desarrollo inclusivos*. Esto supone tener en cuenta las demandas, necesidades y derechos de gran parte de la población mundial que se encuentra aun excluida de la toma de decisiones y las prácticas del sistema internacional de cooperación. (MUÑOZ, 2016, p. 230, grifo nosso).

Esta pesquisa se justifica, portanto, por adotar uma perspectiva social crítica para discutir a CSS. Lançamos a hipótese de que o giro decolonial nos permite repensar a CSS, mais especialmente por meio da estruturação das experiências do Brasil e Argentina com uma prática de CTSS decolonial neste século XXI. Como questão central para nossa argumentação, o problema da pesquisa é o seguinte: De que forma a CSS pode ser repensada para constituir-se num mecanismo decolonial?

O objetivo geral é explicar a CSS como instrumento decolonial em função da estruturação na prática cooperativa das experiências do Brasil e da Argentina no presente século. Isso implica considerar a vinculação dos agentes às ideologias do Sul na prática cooperativa, bem como as concepções nacionais e internacionais dos países na consolidação da estrutura para a CSS. Também, não se perde de vista que a prática cooperativa dos dois países está fortemente identificada com a região latino-americana, que não somente possui uma cooperação regional dinâmica, mas também impõe grandes desafios diante das desigualdades vivenciadas, um acumulado social e histórico que marca a realidade dos países e povos.

Assim, a tese apresenta como objetivos específicos: (1) explicar a CSS como mecanismo do Sul e relacionada ao giro decolonial, particularmente como a CSS se constitui num instrumento decolonial, beneficiando-se do giro decolonial, nos estudos de caso do Brasil e Argentina numa perspectiva comparada; (2) descrever a arquitetura da CSS no século XXI (trajetórias, narrativas, marcos e mecanismos) que conformam a

governança global da CID com influência direta nas políticas de CSS dos países (governança fragmentada); (3) analisar os marcos (políticos, institucionais, operativos) disponíveis no Brasil e na Argentina e que delineiam suas políticas de CTSS; (4) explicar o fator humano na prática da CSS, em particular na CTSS, considerando a agência social moral dos sujeitos-agente e a percepção subjetiva quanto às experiências do Brasil e da Argentina neste século XXI; e (5) explicar a prática cooperativa de Brasil e Argentina no período áureo (2003-2015), em que esteve atrelada às políticas sociais internamente, um *ethos* da América Latina e Caribe.

O Estudo de Caso sobre as experiências do Brasil e da Argentina no século XXI foi realizado com base na abordagem construtivista para a CSS sugerida pela pesquisa, qual seja: a possibilidade que tem a prática das iniciativas de CTSS em intermediar a influência mútua entre agência e estrutura. Nesse sentido, relacionamos as pesquisas de campo aos objetivos específicos acima citados e tratamos de (1) explicar a comparação por semelhança dos casos estudados, partindo de pesquisas prévias que comparam os dois países; (2) descrever os processos de institucionalização das políticas de CSS em marcha nos países, no sentido mais abrangente de políticas públicas, considerando os marcos políticos, institucionais e operacionais disponíveis, o que denominamos de “concepções nacionais”; (3) mapear as percepções subjetivas das pessoas, sua consciência sobre o Sul, conhecimento que possuem sobre a CSS, relação com o outro, motivações para se envolver com os projetos e abertura para outros saberes; (4) descrever a prática cooperativa dos dois países na CTSS, em especial aquelas dedicadas às políticas sociais, identificando ambos os países com o contexto latino-americano de região “exportadora” de políticas públicas.

A fim de percorrer o caminho da investigação teórico-metodológico, o construtivismo e, em especial, a teoria da estruturação de Giddens (2013), iluminou a compreensão acerca do processo de influência mútua (causal e constitutiva) entre estrutura e agência, que é mediado pela estruturação. Com base em Giddens (2013), atribuímos igual peso a estrutura e a agência na observação das interações sociais, quando ocorre a prática da CSS circunscrita a determinado ponto no tempo e espaço. Com isso, valorizamos a agência humana na CTSS, como elemento potente, apesar de lento, para a transformação social e o desenho de estruturas, no nosso caso do Brasil e da Argentina. Os Estados nacionais determinam as concepções vigentes sobre a CSS, no plano interno, servindo como estrutura que se materializa nos marcos (políticos, institucionais e

operativos), em constante articulação com os mecanismos e narrativas provenientes da governança internacional. Os sujeitos-agente, por sua vez, constroem essa estrutura ao atuar operando os projetos de CTSS, sendo que suas percepções e comportamentos assumem potente, mas lenta forma de instituir a CSS.

A dualidade (e não dualismo) entre agência e estrutura é uma das discussões mais célebres no campo das Ciências Sociais que oscila entre suprimir ou reduzir as razões dos agentes (ação racional) e procurar as origens das atividades humanas em fenômenos sociais (estruturais) que os agentes vivenciam e, muitas vezes, ignoram no curso de suas interações. Trata-se, também, de um quarto debate nas Relações Internacionais, que desde o fim dos anos 1980, com o surgimento do construtivismo das Relações Internacionais, tem privilegiado estratégias interpretativas, salientando a construção social de identidades, interesses e ações dos atores e chamando a atenção para uma teorização axiológica que não é neutra como forma de desvendar as estruturas de dominação na produção do conhecimento.

Dessa forma, a tríade agência-prática-estrutura introduz a ideia de que há uma relação íntima entre estrutura-sistema social-estruturação, que possibilita aos atores reproduzir as relações em suas práticas sociais regulares e, com isso, alterar ou manter as condições governando a estruturas. Assim, para Giddens (2013), há três dimensões da estruturas significação, dominação e legitimação que habilitam a estruturação por meio dos agentes que partem de códigos e esquemas de interpretação para realizar algo e/ou justificar discursivamente suas ações (comunicação); também lançam mão de recursos que lhes permitem controlar os objetos, bens e fenômenos materiais (recursos alocativos) e demais atores (recursos impositivos/autoritário) (poder) e, ainda, fazem uso de componentes normativos para a interação, levando em conta os direitos e obrigações (responsabilidade) (sanção).

Assim, os sujeitos-agente exercem uma agência de tipo social-moral com a possibilidade em introduzir uma prática criativa. Conforme Castoriadis (1974), há uma criação social histórica sempre em andamento, na qual os sujeitos tentam pensar sobre o que fazem e saber o que pensam.

Lo imaginario del que hablo no es imagen de. Es creación incesante y esencialmente indeterminada (social - histórico y psíquico) de figuras/formas/imágenes, a partir de las cuales solamente puede tratarse de “alguna cosa”. Lo que llamamos “realidad” y “racionalidad” son obras de ello (CASTORIADIS, 1974, p.4).

Por meio dos estudos de caso é possível acessar múltiplas escalas presentes em determinada prática cooperativa em que atuam os agentes. Tal qual sugerido por Cesarino (2017), seria possível, na delimitação espaço-temporal, acessar diferentes lógicas constituídas na agência dos sujeitos. Nesse sentido, nossa pesquisa empírica dedicou-se atenção aos sujeitos-agente e a algumas categorias-chave da teoria decolonial para explicar a interseção de lógicas e visões de mundo vigentes na prática cooperativa. Não se trata, assim, de que o nível macro esteja associado ao global, e o microscópico, ao local, mas, sim, das redes de infraestrutura e mecanismos ideológicos, em consonância com Wallerstein (2000), para quem o nível microssistêmico do sistema-mundo informa uma realidade bastante homogênea, em termos culturais e pontuais no período histórico, e o nível macrossistêmico se refere a estruturas vastas que abrangem uma grande variedade de padrões. Nesse sentido, o internacional é menos algo homogêneo e mais a prevalência de determinada escala sobre outras, o que é especialmente relevante para nossa discussão, que entende o Sul como uma identidade na política que busca se impor diante da dominação persistente do Norte global.

Há três questões que pensamos ser inerentes ao campo de estudos do fenômeno da CSS, a saber: a importância de se atribuir importância aos sujeitos-agente para compreender a relação da CSS com o giro decolonial; sua natureza interdisciplinar que faz convergir os campos político e social; e necessária perspectiva crítica e situada no Sul global para compreender a CSS, contribuindo para uma *praxis* transformadora – daí seu potencial normativo e natureza ontológica, tal qual Mawdsley, Fourie e Nauta (2020), que sugerem que há que se considerar o propósito de reivindicar linguagens, histórias e conhecimentos que busquem soluções, de agir diante dos impactos negativos do colonialismo e de dar voz a formas alternativas de se conhecer e ser.

As partes constitutivas desta tese são: além desta Introdução, no primeiro capítulo, discutimos a relação da CSS e o giro decolonial latino-americano com vistas a repensar novas referências. Tratamos da inflexão decolonial para a CSS como instrumento decolonial, que é aquela capaz de promover a justiça social nos países, abordando as desigualdades nas várias dimensões (social, política, econômica). Para tanto, a diferença colonial e a identidade Sul global na política internacional são importantes, pois permitem partir da experiência de periferia no sistema-mundo para introduzir a condição marginal nos sistemas sociais se traduzindo em iniciativas autênticas e inovadoras. Dessa forma,

procuramos evitar a reprodução do conhecimento hegemônico e adotar marcos interpretativos distintos para um mecanismo que pretende alternativo, em meio à geopolítica do conhecimento que termina por confirmar a superioridade do Norte ou da cooperação tradicional sobre a CSS.

No segundo capítulo, apresentamos a arquitetura para a CSS, que ora dialoga, ora se distingue da cooperação tradicional. No atual contexto em que há grande risco de a CSS desvirtuar-se, indicamos sua trajetória, que crescentemente tem valorizado a CSS como meio de implementação para a Agenda 2030, e apresentamos os vários mecanismos operativos e marcos conceituais disponíveis na cena internacional – propostos pelas parcerias com o Norte global (a Cooperação Triangular, o GPDEC, o desenvolvimento em transição), ou elaborados nas redes do Sul (a Rede de Think-Tanks do Sul global-NeST e a CSO Partnership Development Effectiveness-CPDE) –, e lembramos que há narrativas antissistemas que, minimamente, têm veiculado posições comuns dos países do Sul global e comunidades de acadêmico que têm influenciado o debate e a tomada de decisões. Uma governança fragmentada mostra o maior peso das políticas dos países sobre as alianças do Sul para a CSS.

No terceiro capítulo, centramos nossas análises na forma como essas estruturas internacionais se manifestam nos casos do Brasil e da Argentina, em processos similares de institucionalização da CSS. Para tanto, enfocamos as concepções nacionais destes países, mostrando a resistência da CSS às mudanças radicais de governos, que apresentaram planos de políticas de desenvolvimento e de políticas externas com visões bem diferentes sobre o papel do Estado. Apesar de ambos os governos conservadores tirarem a prioridade legada às relações Sul-Sul, no período após 2015, observa-se uma continuidade e certa estabilidade nas concepções dos dois países. Entretanto, no caso do Brasil, ainda está em marcha o dismantelamento das políticas sociais que ameaça uma CTSS comprometida com a justiça social. Classificamos os marcos dos países em políticos (das políticas externas e setoriais), institucionais (relativo à governança, regulação e recursos da ABC e FOAR) e operativos (na gestão e avaliação das iniciativas). As grandes semelhanças entre as experiências do Brasil e da Argentina aponta para a importância dos fatores externos, tanto os internacionais quanto os regionais.

Posteriormente, discutimos a relevância em se introduzir o fator humano na prática da CSS, considerando uma agência social moral para os sujeitos-agente e uma ética própria do Sul global. Assim, no quarto capítulo, apresentamos alguns aspectos relevantes

sobre a atuação dos sujeitos-agente na prática da CTSS dos dois países – sua atuação, consciência sobre o Sul, conhecimento sobre a CSS, relação com o outro, motivações e a abertura para outros saberes. Isso, porque os sujeitos-agente podem articular uma autonomia racional, no plano das intenções, com seu meio social, no plano sistêmico. Conforme demonstrado no espectro de noções sobre a agência e a responsabilidade, há diferentes pesos que se pode atribuir para essa agência em termos de racionalização e socialização. A discussão sobre a agência social e moral, no âmbito das Relações Internacionais, bem como sobre o sujeito crítico e ético, no âmbito da Filosofia da Libertação, ganha outro sentido no Sul global, definindo o agente do Sul global na CSS como alguém consciente e engajado em sua realidade social.

No quinto e último capítulo, partimos da ideia de que há um *ethos* da América Latina e Caribe no cenário da CSS caracterizado por uma dinâmica prática da CTSS, numa tendência de exportar políticas consideradas inovadoras e bem-sucedidas. Assim, apresentamos a prática da Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil e Argentina no período de seu auge (2003-2015), dando especial atenção às políticas sociais. Seleccionamos alguns setores que se notabilizam nas experiências dos dois países, com destaque para o volume das cooperações em agricultura familiar e saúde coletiva, e para a cooperação implementada pela Equipe Argentina de Antropologia Forense e o Banco de Leite Humano que permitem a Cooperação Norte-Sul (CNS), invertendo o sentido da cooperação tradicional, além de ressaltar a importância da sociedade civil e de tecnologias sociais no cenário da CTSS. Articulamos, ainda nessa prática, os sujeitos-agente e as estruturas disponíveis nos países, mostrando o potencial de ambas para a estruturação da CSS nos países com base nas informações compartilhadas pelos entrevistados.

Adicionalmente, a pesquisa traz cinco apêndices elaborados como documento de apoio às argumentações apresentadas nos capítulos. O Apêndice A traz a relação do roteiro de perguntas às pessoas entrevistadas; o Apêndice B apresenta a evolução cronológica da CSS por meio da consolidação das narrativas oficiais, dos antecedentes (prévios a 1950) até o presente (pós-PABA+40); o Apêndice C mostra os temas e agendas da CSS no sistema-ONU, com ênfase no Comitê de Alto-Nível ligado à Assembleia-Geral e dos Relatórios do Secretário-Geral da Organização; o Apêndice D sistematiza e caracteriza a CSS na América Latina, a partir de revisão bibliográfica sobre o tema; e o Apêndice E reúne os principais termos que singularizam e delimitam este campo de estudos num glossário.

Por fim, nossa pesquisa remete a nossa prática profissional com gestão de projetos de CTSS, na Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (MS) do Brasil e no sistema ONU do Brasil na primeira década dos anos 2000 (2003 a 2014). Ela nos permitiu não apenas ter contato com alguns atores-chave, como fontes de investigação, mas também incluir nossas reflexões desde a prática da CTSS (observação participante. Além disso, citamos nossa experiência com análises e avaliações das iniciativas, com destaque para os trabalhos do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL)⁷, em que estivemos envolvidos para nossa pesquisa de mestrado que se dedicou a compreender os discursos e a prática da cooperação do Brasil com São Tomé e Príncipe no combate à tuberculose. Naquela ocasião, apontamos como fator para os bons resultados alcançados pelo projeto⁸ o engajamento dos técnicos (os gestores das políticas públicas de combate à Tuberculose) nos dois países.

⁷ Uma das principais organizações não governamentais e sem fins lucrativos que, no presente, têm realizado avaliações externas-independentes para o governo brasileiro e o sistema ONU, além de ter conduzido uma série de pesquisas sobre a CSS, inclusive como membro da rede NeST (*Network of Southern Think Tank*), parte do que denominamos de “Arquitetura da CSS”.

⁸ Este ano o laboratório nacional de referência da tuberculose, construído com base na parceria com o Brasil que tem 10 anos, foi importante para a realização de testes para a Covid-19. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1416> Acesso em: nov. 2021.

1 COLONIALIDADE E COOPERAÇÃO SUL-SUL NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DO BRASIL E DA ARGENTINA

La razón de ser de los intelectuales estriba precisamente en un tipo específico de agitación que consiste sobre todo en la modificación del propio pensamiento y en la modificación del pensamiento de los otros. [...] y a partir de esta re-problematización (en la que desarrolla su oficio específico de intelectual) participar en la formación de una voluntad política (en la que tiene la posibilidad de desempeñar su papel de ciudadano) (FOUCAULT, 2012, p. 9).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) se constitui em uma forma de reagir a ordem mundial assimétrica, tanto no domínio diplomático, como aliança Sul-Sul na política internacional, quanto no domínio das políticas públicas, como mecanismo de promoção do desenvolvimento. Assim, ela está configurada, primariamente, a partir da competência e dos deveres dos Estados nacionais diante dos respectivos pactos nacionais e consensos internacionais em termos de bem-estar social, haja vista os compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030 e o direito ao desenvolvimento, que é um direito humano.

No entanto, esse papel desempenhado pelos Estados na CSS não deve impedir interpretações mais abrangentes que transcendam a centralidade da atuação estatal e reconheçam outros tipos de cooperação no Sul global. Os Estados não são os únicos atores da cena internacional, nem a CSS se restringe às metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Conforme Nauta, Mawdsley e Fourie (2020), a cooperação do Sul global responde à geopolítica do conhecimento, ao transformar as experiências vividas pelos povos em práticas cooperativas legítimas, e à geopolítica do poder, ao pleitear maneiras de diminuir as desigualdades no mundo.

Para tanto, é importante reconhecer que as pesquisas neste campo assumem diversas abordagens. Elas estão condicionadas às naturezas epistemológica, às formas de conhecer, metodológica, às formas de produzir conhecimento, e ontológica, bem como às formas de ser, sentir e atuar no mundo (NAUTA; MAWDSLEY; FOURIE, 2020). Também assumem ora natureza normativa, do *dever ser*, ao apontar para a singularidade da CSS em meio à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e seus princípios da horizontalidade e solidariedade, ora natureza instrumental, do *como fazer*, ao buscar explicar os interesses, responsabilidades e papéis dos distintos atores presentes neste cenário que estão em jogo e concretizam as iniciativas (MALACALZA, 2013).

Nesta pesquisa, interpelamos a CSS a partir do ideário Sul global, que a concebe como instrumento disponível para promover um giro decolonial no meio político internacional. Trata-se de analisá-la como mecanismo à serviço dos Estados, e suas sociedades, para promover trocas de experiências e de saber técnico, além de iniciativas conjuntas em vista do bem-estar social. Para tal, se serve dos saberes disponíveis no Sul global e se guia pelos desafios impostos pela situação periférica como país no sistema-mundo e marginal como sociedade. Com base em Milani (2018), consideramos que a atuação do Estado é marcada pela preponderância do interesse sobre a solidariedade, ou seja, da dimensão política sobre a moral. Isso nos leva a considerar, também, além da agência estatal, aquela dos *sujeitos-agente* que materializam os acordos de cooperação.

De acordo com Suraksy (2013b), discutir a CSS como ferramenta decolonial significa *dizer e fazer* algo fora do permitido e praticado, recuperar aquilo que foi ocultado e negado, para reinterpretar a história, a partir de uma perspectiva temporal e geograficamente situada no Sul. Também valorizar aquilo que é do nosso particular interesse e estabelecer relações externas como forma de denunciar as relações de poder no presente. Isso suscita indagações com vistas a tornar a CSS um mecanismo contra a colonialidade⁹ em todas as suas formas de expressão: do ser, do saber e do poder.

Essa ideia do potencial decolonial da CSS assenta-se sob a possibilidade de viabilizar novas formas de cooperar e de conceber o desenvolvimento. Daí a necessidade de uma perspectiva crítica, que, segundo Muñoz (2016a), deve introduzir “novos atores, práticas e narrativas”, bem como questionar em que medida estas práticas cooperativas realmente redimensionam o panorama internacional, alteram as relações Norte-Sul e oferecem novas solidariedades e oportunidades de desenvolvimento.

Por ello, ante la hegemonía de un discurso desarrollista basado en el crecimiento económico como única salida para la cobertura de las necesidades básicas de la población, creemos importante debatir las posibilidades y los desafíos que la actual cooperación sur-sur tiene en el impulso de procesos de desarrollo inclusivos. Esto supone tener en cuenta las demandas, necesidades y derechos de gran parte de la población mundial que se encuentra aun excluida de la toma de decisiones y las prácticas del sistema internacional de cooperación (MUÑOZ, 2016a, p. 230).

⁹ Optamos por utilizar “decolonizar”, em vez de descolonizar, para nos vincularmos ao pensamento decolonial, que defende que após a descolonização dos países ainda é preciso decolonizar a história, o sujeito, o pensamento e, também, a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Como área temática da Política Externa no bojo das Relações Internacionais, não se perde de vista que a CSS resulta tanto de fatores externos quanto internos dos países. Assim, ela está condicionada aos paradigmas de política exterior dos países, ou às visões de mundo elaboradas pelas suas sociedades, e aos modelos de desenvolvimento ou às visões de Estado, escolhidas pelos seus dirigentes. Malacalza (2013) chama a atenção para a importância dos fatores domésticos na CSS envolvidos nos processos sociais e políticos, em que os atores interagem, negociam interesses e formulam suas percepções. Tal fato é uma lacuna neste campo de estudos. Adicionalmente, a perspectiva comparada entre países nos permite focar certas singularidades no sistema da CID. Ainda que os países adotem posições políticas similares na política internacional, eles respondem diferentemente aos mesmos estímulos externos em decorrência das visões de mundo e de Estado vigentes. Isso nos permite ir além das análises tradicionais que se limitam a explicar a posição estrutural dos países na hierarquia de poder no sistema-mundo.

Este primeiro capítulo está dedicado ao marco teórico da pesquisa. Na seção 1.1, a abordagem construtivista aborda a dimensão social-moral, além da política na manifestação da CSS, quando agência e estrutura se constituem mutuamente durante a concretização das iniciativas, que são a instância intermediária da estruturação que permite a articulação das concepções nacionais (presentes na estrutura) com as perspectivas subjetivas (expressas na agência). Na seção 1.2, a teoria decolonial latino-americana assume a postura externa e crítica ao sistema-mundo, sendo que suas categorias, conceitos e debates nos leva a repensar, ou pensar de outro modo, a CSS relacionando-a uma inflexão no sistema da CID a partir deste lugar Sul global. Na seção 1.3, as duas abordagens teóricas relacionam-se à metodologia do Estudo de Caso sobre as experiências do Brasil e da Argentina no século XXI, quando partimos de estudos prévios para realizar uma comparação por semelhança da prática da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS)¹⁰.

1.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

O construtivismo nas Relações Internacionais propõe estudar a realidade social por meio do pressuposto de que ela não é objetiva, predeterminada, nem subjetiva,

¹⁰ Preferimos utilizar a expressão CTSS à CSSD (Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento), cientes de que esta última tem sido mais comum no presente, como em Nauta, Fourie e Mawdsley (2020) e em Brun (2021), pois a primeira está mais relacionada à Agenda 2030 enquanto a segunda, à CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento) e ao ideário Sul global, adiante discutido.

emanada de discursos racionalizados e legitimadores, mas intersubjetiva, formada e transformada no curso das ações e interações dos agentes sobre determinada estrutura. Em contraste com a abordagem realista, a construtivista diz que o fenômeno social não existe independentemente da compreensão das pessoas sobre ele, então, o entendimento subjetivo possui um papel central nessa construção (HAMMERSLEY, 2007). Nesta pesquisa, interessa-nos especialmente a relação existente entre estrutura e agência para analisar como os agentes percebem e se comportam na prática da CSS e, com isso, alteram e refletem as estruturas existentes, que, para este caso de um fenômeno internacional, possui fatores intervenientes nacionais e internacionais.

Para Ayllón (2015b), a abordagem construtivista das Relações Internacionais nos estudos sobre a cooperação se caracteriza pelo argumento moral e social e mobiliza os fatores humanitários e éticos, presentes entre os agentes e a estrutura internacional. Entre esses argumentos, estão aqueles de caráter deontológicos, que entendem a cooperação para o desenvolvimento como uma obrigação imperfeita para prover temporariamente as necessidades básicas dos atores mais carentes; aqueles de caráter utilitário, para os quais a CID se constitui em uma resposta ética para os problemas identificados e solucionáveis a partir de capacidades técnicas existentes no mundo; e aqueles de caráter humanitário, que consideram a cooperação para o desenvolvimento a personificação do ideal humanitarista alcançado por uma comunidade internacional¹¹.

Como lente interpretativa para compreender o Sul global na política internacional, Alden, Morphet e Vieira (2010) explicam que o construtivismo ora analisa o polo da estrutura focado no sistema internacional, ora o polo da agência sobre processos que levam as narrativas e os mecanismos internacionais penetrarem as estruturas dos Estados nacionais. Ambas, entretanto, consideram a relação de causalção mútua entre as normas do sistema internacional e os atores da cena internacional, considerando o contexto social dos agentes e as formas particulares de ação.

The first research agenda looks primarily at the system level. It focuses on how international norms are socially created and the means of their propagation in the international system. This perspective is also interested in the actors who embrace and promote these norms. They focus on the role of transnational

¹¹ Como antecedentes desse enfoque, Ayllón (2015b) cita a visão moral na política internacional e das convicções humanitárias e igualitárias sobre os “doadores” no âmbito do regime de ajuda internacional no período de 1949-89; e outra da ajuda a partir de circunstâncias, que forçariam a construção de um marco ético para os Estados promoverem o desenvolvimento dos mais fracos, diante da ausência de equidade de recursos e oportunidades, das necessidades das pessoas pobres, das relações históricas injustas e da compensação das injustiças.

social movements, multilateral institutions and states as teachers of norms. The second group stresses the process by which international norms penetrate the domestic structure of states. This perspective confines the analysis to how the particular political, societal and cultural characteristics of states produce distinct outcomes in terms of the domestic absorption of international norms. They describe the *levels of convergence between international and domestic understandings of a given issue and how bureaucracies, legal systems and shared principled beliefs serve as filters for international norms* (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010, p. 15 grifo nosso).

De acordo com Ruggie (1998), poder-se-ia reconhecer três vertentes de construtivismo no campo das Relações Internacionais, a saber: (1) o neoclássico, a partir de Weber e Durkheim, que possui afinidade metodológica com o pragmatismo sociológico e seus meios de explicar o conhecimento intersubjetivo (Ruggie e Adler); (2) o pós-moderno, emanado das críticas de Nietzsche, Foucault e Derrida, que rompe com os preceitos e práticas modernas e optam por intentos de desconstruir as narrativas existentes; e (3) o construtivismo naturalista ou realismo científico, que dialoga com vertentes do *mainstream* e oferece nova versão das ciências sociais para as Relações Internacionais, como é o caso de Wendt (2014).

Vinculamo-nos a esta terceira vertente, que oferece uma teoria social para a política internacional. Para Wendt (2014), a teoria social permite destacar três aspectos (1) o *continuum* materialismo-idealismo, que aborda a influência das forças materiais e das ideias na vida social; (2) as explicações causais (o “por quê?” e o “como?”) e constitutivas (o “como é possível?” e “o quê?”) presentes nas interações sociais que informam, respectivamente, as variáveis que fornecem energia para a ação (como as normas, identidades, razões) ou os fenômenos que são efeitos constitutivos gerados por ideias e estruturas (como os significados, o poder, as disposições a agir e as propriedades das estruturas)¹²; e (3) a relação entre agência e estrutura, que vai além de discutir quanto as estruturas constroem ou condicionam os agentes no seu cotidiano (efeitos de tipo causais) e analisa de que forma as estruturas (culturais) moldam os identidades e interesses dos atores (efeitos de tipo constitutivos).

Dizer que uma estrutura “constrange” os atores é dizer que ela tem apenas efeitos comportamentais. Dizer que uma estrutura “constrói” os atores é dizer

¹² Reconhecer a interação social como um processo causal de ajustes mútuos significa que ela é constituinte e, ao mesmo tempo, constituída pela estrutura; a socialização se faz por meio do aprendizado dos agentes, da formação de suas identidades, sendo que as explicações causais poderiam dedicar-se às normas sociais que regulam o comportamento dos agentes sociais e às razões que fornecerem motivação e energia para os agentes sociais; e as explicações constitutivas concentrar-se em como as formas sociais são articuladas e seus efeitos resultam de ideias e estruturas (WENDT, 2014).

que ela tem efeitos de propriedade [...] Tanto os efeitos de propriedade quanto os comportamentos podem ser causados ou constituídos pelas estruturas. Já que os efeitos constitutivos implicam maior dependência dos agentes em relação às estruturas, devo tratá-los também como mais profundos [efeitos de propriedade são mais profundos, pois costumam ter efeitos comportamentais, mas não vice-versa] (WENDT, 2014, p. 44).

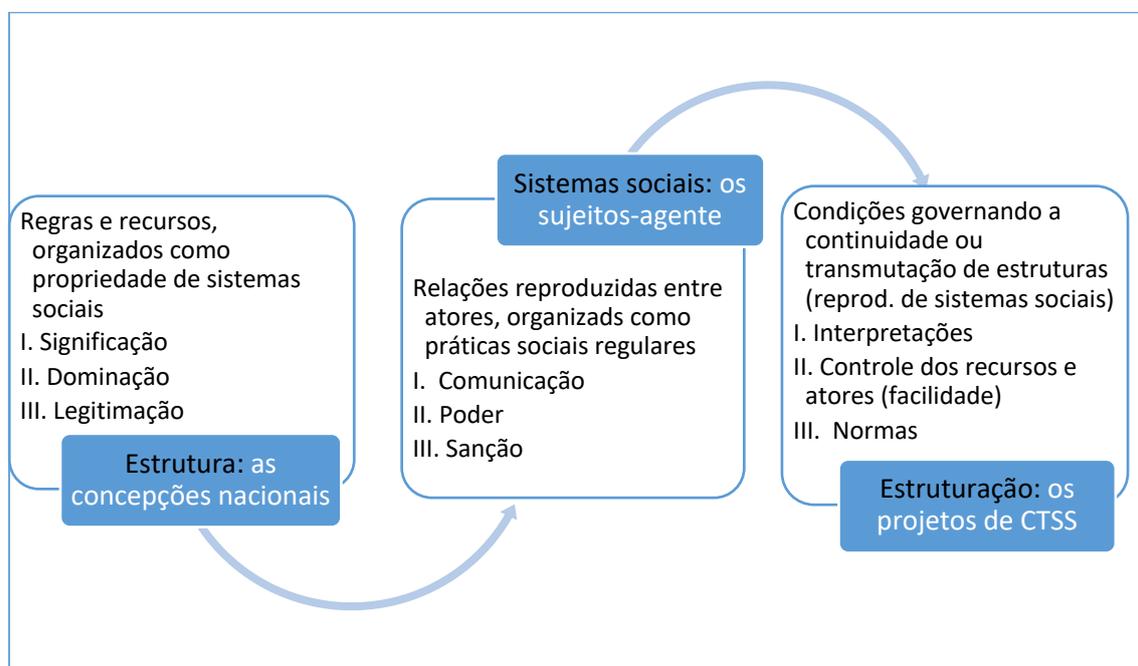
Isso é convergente com o que propõe Mawdsley (2011), ao discutir as mudanças no sistema da CID (*foreign aid e development cooperation*). A pesquisadora defende que para melhor compreender a CSS é preciso questionar sobre a caracterização da cooperação (*what aid “is”*), superando as abordagens clássicas que se limitavam a analisar os resultados em termos de indicadores tecnicistas (*what aid “does”*). Dessa forma, ao considerar as explicações constitutivas, além das causais, seria interessante conhecer de que forma os princípios e propósitos do Sul global se materializam nessa nova ou outra forma de cooperar, em vez de mostrar resultados da CSS. Trata-se dos efeitos constitutivos manifestados na realidade e provenientes de ideias e estruturas (instituições) que influenciam a agência. As concepções da CSS, assim, permitem analisar o processo de consolidação da CSS nos países, a relação com a governança internacional da Agenda 2030 e com o ideário do Sul global.

Nesse sentido, a teoria da estruturação de Giddens (2013) se mostra mais adequada para compreensão da articulação da agência com a estrutura. Essa teoria rompe com o dualismo sujeito-objeto social para focar a agência humana e as instituições sociais numa dualidade que configura a constituição das sociedades modernas – eis a ideia da influência mútua entre ambas, em vez de coexistências paralelas e autônomas. Se a agência é a capacidade das pessoas para realizar a ação, um evento no qual o ser humano é perpetrador/protagonista, e a estrutura é o conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social, então, as características institucionalizadas desse sistema social têm propriedades estruturais, ou seja, estão estabilizadas no tempo e espaço e podem ser *continuadas* ou *transmutadas* por meio dos elementos normativos e dos códigos de significação (as modalidades da estruturação). Dessa forma, a estruturação serve como instância intermediária entre a interação social dos atores humanos, reconhecendo a capacidade cognoscitiva dos agentes, e a estrutura, que se manifesta em três principais dimensões: a significação, a dominação e a legitimação.

A dualidade da estrutura refere-se menos à função da estrutura de padronizar os eventos/fenômenos sociais, proveniente da tradição estruturalista, e mais o modo como as relações sociais no tempo-espaço reproduzem as práticas localizadas, a dimensão

sintagmática, e reordenam virtualmente os modos de estruturação, a dimensão paradigmática. Por isso, a estrutura é formada por propriedades da estruturação que permitem delimitar no tempo e espaço os sistemas sociais que possibilitam a existência de práticas sociais discernivelmente semelhantes, que são os sistemas sociais. Para tanto, há uma dualidade que é determinada pela constituição mútua entre agentes e estruturas, em vez de um dualismo, que se refere a fenômenos dados independentemente. A “estrutura não deve ser equiparada à restrição, coerção, mas é sempre, simultaneamente, restritiva e facilitadora” (GIDDENS, 2013, p. 30). Na Figura 1, a seguir, tratamos de explicitar a dualidade na CSS, com vistas a organizar a discussão apresentada.

Figura 1: A dualidade da estrutura na Cooperação Sul-Sul



Fonte: Elaboração própria da autora adaptado de Giddens (2013, p. 29 e 34).

Conforme Giddens (2013), para os que trabalham em teoria social, o mais importante é empenhar-se *em primeiro lugar e acima de tudo* na reelaboração de concepções de ser humano e do fazer humano, na análise da reprodução social e da transformação social, considerando para tal a falaciosa divisão que existe na teoria social entre objetivismo e subjetivismo. Também, é preciso ter em conta de que as teorias e descobertas no universo social não estão separadas dos seus significados e das ações dos atores sociais “Os atores leigos são teóricos sociais, cujas teorias ajudam a constituir as atividades e instituições que são o objeto de estudo dos observadores sociais especializados ou cientistas sociais” (GIDDENS, 2013, p. XXXVII). Lembrando que

“Toda pesquisa é conduzida em relação à objetivos explanatórios explícitos ou implícitos, e tem consequências práticas potenciais tanto para aqueles cujas atividades são investigadas quanto para outros” (GIDDENS, 2013, p. 339).

Há alguns aspectos da teoria da estruturação que gostaríamos de explicitar, destacando alguns conceitos-chave para nosso estudo: (1) toda a interação social está situada no interior de fronteiras tempo-espço e na *copresença*, o que não impede a “fixidez” das instituições que transcendem esse tempo-espço, mas demarca o *tempo do corpo* ou dos *encontros*; (2) os agentes humanos ou atores sociais na vida social cotidiana são dotados de uma *consciência prática* – a capacidade para entender *o que fazem enquanto fazem*, esta reflexividade opera apenas parcialmente na consciência discursiva (a *cognoscitividade*), porquanto contém tanto uma *consciência discursiva* (como justificam a ação) quanto um *inconsciente* (inacessível, a não ser por ferramentas próprias de outros tipos de estudos, que gera *consequências impremeditadas*); (3) as interações sociais são marcadas por uma *rotinização*, que serve como uma intermediação entre o conteúdo explosivo do inconsciente e a monitoração reflexiva das ações, é aquilo que garante a reprodução social ou a continuidade da vida social, pois a rotina minimiza as fontes inconscientes de ansiedade e garante-se o sentimento de segurança ontológica; (4) o poder é um elemento essencial da vida social como um meio de conseguir que as coisas sejam feitas, uma forma de influenciar as circunstâncias da ação de outros pelo *controle*, o que pressupõem a assimetria de meios (materiais e simbólicos-sociais); (5) a estruturação das instituições ocorre quando os atores estão fisicamente ausentes, incluindo gerações passadas (*longue durée*), sendo a-histórica o registro desses eventos¹³; e (6) a vida social não é produto intencional de seus atores constituintes, ainda que suas condutas cotidiana sejam intencionais, por isso deve-se considerar as variáveis que geram consequências impremeditadas, como as propriedades estruturais coercitivas que não são *a priori* reconhecidas pelos agentes, mas modificam o curso de sua ação.

Assim, para investigar a mudança social, Giddens (2013) propõe considerar os episódios, que é a forma pela qual se dão os encontros, e o tempo mundial, que assegura até que ponto os episódios são comparáveis. Este último diz respeito às conjunturas

¹³ O autor faz uma distinção entre a “História”, a temporalidade dos eventos em sua duração; “história”, o registro escrito desses eventos e ‘historicidade’, a associação da história com a mudança social; na qual a máxima de Marx (do materialismo histórico) é parte de uma consciência cultural geral, não um teorema peculiar de pensadores sociais, pois a “teoria da mudança social” é uma tarefa condenada, pois está orientada para a ideia de leis universais da conduta humana nas ciências sociais.

variáveis na História que podem afetar as condições e desfechos dos episódios aparentemente similares. Para nosso estudo, isso justifica a importância do estudo de caso que circunscreve dada experiência quanto à prática da CSS.

Além da experiência do ator humano social, especialmente útil é analisar as práticas sociais como contextos de copresença em que se concretiza a agência nas interações sociais, que é o “tempo do corpo”. Essas “interseções rotinizadas de práticas” constituem os pontos de transformação nas relações estruturais. As práticas institucionalizadas estabelecem a conexão entre a interação social e integração ao sistema social. Dessa forma, as atividades sociais humanas são continuamente recriadas pelos sujeitos que refletem sobre seus atos e, com isso, reproduzem ou modificam as condições e as propriedades dessa estrutura.

Como há motivos inconscientes (cognoscitividade) no desempenho da agência, é preciso ter em conta que o foco da teoria da estruturação está na consciência prática que vai além da consciência discursiva. É possível que nem tudo que é conhecido seja expresso pelos agentes, por isso o papel do cientista social é aquele de acessar mais da cognoscitividade da ação. Com isso, a agência refere-se ao *fazer* e menos ao *explicar* esse fazer, pois nem sempre os agentes racionalizam suas ações.

Em consonância com a teoria da estruturação e com o desafio lançado por Mawdsley (2011) de se adotar teorias sociais (como a teoria da dádiva) para melhor compreender as mudanças geográficas no contexto da cooperação para o desenvolvimento, investigamos sobre (1) as concepções sobre o ser e o fazer humano (agência); (2) as formas com que as práticas reproduzem a cooperação tradicional (estrutura); e (3) os mecanismos que permitem empreender a transformação social (estruturação). Para tal, entendemos que a CSS se equipara à instituição que se prolonga no tempo e espaço, enquanto as iniciativas de CSS; ou, no nosso caso, os projetos de CTSS, à instância das práticas sociais, que media as interações dos agentes e propriedades ou princípios da estrutura. As modalidades, entre a estrutura e a interação dos agentes, estão expressas nas normas, nos códigos de significação e na dominação ou uso do poder, que diz como atuar de outro modo ou ser capaz de intervir no mundo. Isso, porque

É sempre o caso de que a atividade cotidiana dos atores apoia-se e reproduz aspectos estruturais de sistemas sociais mais amplos. Mas as “sociedades” não são necessariamente coletividades unificadas. A “reprodução social” não deve ser equiparada à consolidação da coesão social. *A localização de atores e coletividades em diferentes setores ou regiões de sistemas sociais mais*

abrangentes influencia fortemente o impacto mesmo de sua conduta mais habitual sobre a integração das totalidades sociais (GIDDENS, 2013, p. 28-29 grifo nosso).

Adotar uma abordagem construtivista para a CSS, então, implica imaginar uma espécie de *continuum* em que, num extremo, está o foco na estrutura do sistema da CID e ideário da CSS e, no outro, o foco nas interações ou ações de seus agentes na prática da cooperação – sejam os discursos oficiais sobre determinadas parcerias, sejam os desempenhos das atividades dos projetos de cooperação. Isto significa observar, de um lado, a capacidade dos atores de atuar, o que entendemos pela dinâmica instituinte (sintagmática ou paradigmática) da CSS, e do outro, os marcos políticos, institucionais e operacionais, os princípios e propósitos desse tipo específico de cooperação, o que entendemos como sendo a dinâmica constituínte.

Sem perder de vista o peso da dinâmica instituinte, ou os fatores domésticos, na consolidação da CSS, recorreremos à Castoriadis (1974), que explica que a instituição imaginária da sociedade se dá por meio da criação incessante e essencialmente indeterminada (social, histórico e psíquico) e que resulta na realidade ou racionalidade. Assim, o senso comum, que compreende os entendimentos coletivos, possui forte potencial de instituição, um *infrapoder* que muda as instituições da sociedade. “La institución es una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario” (CASTORIADIS, 1974, p. 3).

Assim, essa interação subjetiva (intersubjetividade) faz com que as ações sociais possam ser explicadas pela abordagem construtivista, porquanto decorrem de significados compartilhados socialmente. Estes se concretizam tanto no comportamento dos agentes quanto no julgamento que os agentes fazem da situação e do comportamento dos outros. Por isso, “os significados intersubjetivos têm atributos estruturais que não apenas limitam, mas capacitam os atores. Eles definem também sua realidade social” (ADLER, 1999, p. 212). De acordo com o autor, os entendimentos coletivos do mundo físico e social são possíveis por meio do estudo de um processo seletivo ou uma evolução cognitiva advinda das práticas sociais e seus significados intersubjetivos formados no convívio dos grupos sociais – a “teoria do aprendizado internacional”. Isso foi o que Wendt (2014) também denominou de “seleção cultural”, ou seja, um mecanismo evolutivo a partir das ideias transmitidas entre indivíduos e gerações que determinam seus

comportamentos e aprendizados sociais, seja por imitação, seja por processos similares (WENDT, 2014).

Daí a ideia de que há uma estrutura internacional que determina e, ao mesmo tempo, é determinada pelo comportamento (identidade e interesses) dos agentes. Para Wendt (2014), na estrutura política internacional anárquica, caracterizada pela ausência de autoridade centralizada, os atores consideram uns aos outros em suas ações. Esse processo é baseado em ideias (sobre a natureza e o papel do *self* e do outro) que estruturam as práticas sociais por meio de uma cultura, entendida como uma forma de comportamento (um *ethos*) dos agentes.

Segundo Wendt (2014), há uma *cultura internacional* que depende do conhecimento compartilhado entre seus agentes e que, em razão do grau de internalização das normas culturais, assume concepções múltiplas. Há três razões pelas quais os agentes respeitam as normas internacionais que correspondem às diferentes lógicas de interação social: (1) eles são forçados a tal (primeiro grau), que informa a lógica anárquica baseada na ideia de inimigo; (2) por ser do seu próprio interesse (segundo grau), que transmite a ideia de rivalidade e competição; e (3) porque percebem as normas como legítimas (terceiro grau) que supõem o convívio baseado na amizade, na confiança ou na empatia. Assim, a cada grau de internalização da cultura por parte dos seus agentes corresponde um grau de sociedade (cooperação): o primeiro grau, a cultura hobbesiana; o segundo, a cultura lockeana; e o terceiro, a cultura kantiana.

Assim, nos termos de Wendt (2014), sugerimos que a CSS, em decorrência de seus princípios e propósitos, aponte para este último estágio de interação, que está baseado na amizade e empatia. Trata-se, assim, de mais de uma evolução cognitiva: evidente no sentimento de comunidade, na solidariedade, na convivência de sujeitos plurais, nas identidades coletivas, no pensar comum e na lealdade, do que de uma evolução cronológica possível tão somente com o decurso de tempo que permite incrementar a prática da cooperação tradicional. Algo visível não apenas no polo da estrutura, mas que implica investigar o polo da agência.

Apesar de difícil, segundo Wendt (2014), é possível considerar modificação nas estruturas internacionais, por meio da mudança cultural de longo prazo. Essa mudança está relacionada seja à identificação do indivíduo com a sociedade (mudança vertical), seja à transformação da prática social, de um hábito ou *ethos* no decurso do tempo (mudança horizontal). Quanto mais tempo uma prática estiver vigente, mais

profundamente ela será incorporada ao indivíduo e à consciência coletiva, sendo que o progresso é inevitável e contingente, mas não é inexorável, por isso há que se buscar promover ideias que provoquem a mudança desejada.

[...] a alta taxa de mortalidade da cultura hobbesiana cria incentivos à criação de uma cultura lockeana, e a violência contínua desta última, particularmente na medida em que as forças da destruição melhoram em resposta à sua lógica competitiva, cria incentivos, por sua vez, para movê-la para uma cultura kantiana. Mas não há necessidade histórica, nenhuma garantia que os incentivos para a mudança progressiva superarão as fraquezas humanas e compensarão os incentivos para a manutenção do *status quo*. A passagem do tempo pode simplesmente aprofundar normas ruins, e não criar normas boas. (WENDT, 2014, p. 372).

Além disso, deve-se ter em vista que a estrutura não está somente manifestada materialmente, mas também ideologicamente. Isso porque, conforme explica Wendt (2014), a cultura é um efeito contínuo do processo social e, ao mesmo tempo, a base desse processo, uma vez que os atores precisam definir a situação do contexto cultural em que estão imersos para escolherem o curso das suas ações. No caso do Sul global, isso é de grande relevância, visto que ele não somente aponta para reivindicações ideológicas no bojo de uma estrutura internacional desigual, mas ainda para a identidade na política.

Então, por meio das dinâmicas, constituinte e instituinte, que se influenciam mutuamente, a *praxis* constituinte relaciona-se à atitude consciente, deliberada de um coletivo com autonomia decisória, mas que não tem o poder de destruir ou substituir significados sociais consolidados socialmente, e a *praxis* instituinte, que leva tempo para modificar dada realidade, torna-se uma potente forma de intervir na realidade – ela não é nem localizado, nem formal, mas se trata do fundamento social, a língua, os valores, os códigos morais, as ideias. Dessa forma, a teoria social deve evitar cair na redução sociológica que estuda apenas a instituição e o instituído, sem considerar os processos instituintes. Há primazia do instituinte sobre o constituído, já que este último não é mais do que o resultado do exercício instituinte, e o primeiro caracteriza a agência social-histórica humana que produz o imaginário social. Além disso, a dinâmica instituinte possui uma dimensão que não é somente social, mas igualmente e plenamente política (DARDOT; LAVAL, 2014).

Nesse sentido, estudamos a CSS abordada com base no construtivismo relacionando o imaginário, o institucional e o social¹⁴ na composição e apresentação da pesquisa sobre os casos do Brasil e da Argentina. Para tanto, considera-se: a agência dedicada à construção de novos sentidos por meio do imaginário subjetivo, o que abordamos no Capítulo 4 sobre os sujeitos-agente na prática da CTSS; os sistemas simbólicos e lógicas presentes nas concepções nacionais assumidas pelos Estados e suas instituições, tratamos no Capítulo 4, quando analisamos os marcos (políticos, institucionais e operacionais) dos países para a CTSS; e as práticas sociais comprometidas em reconfigurar a relação do que está instituído (estrutura) com a vida social instituinte (agência) constam no Capítulo 5, dedicado à discussão das iniciativas/projetos da CSS e seus processos decoloniais.

Por fim, cabe lembrar que a teoria da estruturação é incompleta se não estiver baseada numa concepção de ciência social como teoria crítica (GIDDENS, 2013). Isto quer dizer que a pesquisa social deve vincular-se à crítica social, valorizando um lugar de fala, onde o analista social vivencia juntamente aos atores sociais detentores de conhecimento – as experiências da colonialidade emanado do Sul global. Isso nos habilita justificar a escolha da teoria decolonial, eminentemente latino-americana, para estabelecer este diálogo entre a abordagem construtivista e a teoria decolonial para melhor nos permitir descrever a CSS decolonial, a seguir apresentada, delimitando nosso tema de estudo.

1.2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E O GIRO DECOLONIAL

Repensar a CSS a partir das contribuições do pensamento latino-americano nos permite questionar a modernidade imposta ao Sul global, inclusive por meio das iniciativas da Cooperação Norte-Sul (CNS) praticada desde meados do século XX. Com base no *giro decolonial*¹⁵, nossa proposta é situar a compreensão desse fenômeno no pensamento crítico autêntico da América Latina – uma região desse Sul. A inflexão colonial, conforme descrito por Restrepo e Rojas (2010), conformou uma coletividade de

¹⁴ Essa relação dinâmica entre o imaginário, o institucional e o social surgiu de um evento promovido pelo Centro de Pesquisa e Estudos da Teoria Pós-Colonial (CIETP) da Universidade Nacional de Rosario (UNR), que tratou das “colonialidades instituídas” com base na obra de Castoriadis e estudos pós-coloniais, dentre eles o decolonial, que propunham descolonizar as instituições desde as práticas e metodologias que tratem de outros imaginários possíveis, alternativos àqueles instituídos. Participamos do evento, ocorrido em agosto de 2019, quando discutindo o caso da CSS.

¹⁵ O Grupo Modernidade/Colonialidade (GMC) foi constituído no final da década de 1990, sendo que a obra que inaugura a produção do grupo, organizada por Edgardo Lander, em espanhol, data de 2000.

argumentação ao redor de um conjunto de problematizações da modernidade, particularmente em busca do significado da dita experiência da colonialidade pensada e vivida desde a condição subalterna.

Sendo assim, desde o fim do pacto colonial na região latino-americana, a CID praticada entre o Norte e o Sul global tem suscitado críticas sobre uma dominação implícita exercida por meio das interações cooperativas verticalizadas. A própria expressão do binômio *centro-periferia* utilizada para caracterizar a perspectiva do sistema-mundo elaborada por Wallerstein (2000) denota essa assimetria e reivindica uma necessária mudança interpretativa sobre a CSS, que se pretende alternativa. A partir dos seus princípios de horizontalidade e solidariedade e dos propósitos de lidar com a colonialidade do poder, nos termos de Quijano (2000), a CSS convive com a cooperação tradicional no sistema da CID em meio ao sistema-mundo moderno capitalista¹⁶.

Perspectivas mais críticas sobre o tema tratam de uma “indústria da ajuda” (ESCOBAR, 2017; KRAYCHETE, 2012), que promove, em seu próprio benefício, a institucionalização e profissionalização das práticas cooperativas nos planos internacional e nacional, base para a reprodução de procedimentos colonialistas, muitas vezes com a chancela do conhecimento científico. Daí os questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento, o marco lógico e sua gestão de projetos, os métodos de relatar os resultados das parcerias em prol do desenvolvimento e mensurar os recursos direcionados às iniciativas.

Nesse sentido, defendemos que a proposta de uma cooperação *entre e para* o Sul global deve se servir dos amadurecimentos intelectuais do pensamento decolonial, e vice-versa, ou seja, deve se reverter em instrumento decolonial, como explicitou Surasky (2013b). Para tanto, além de tomar como base os princípios e propósitos pactuados em Bandung (1955) e em uma série de encontros multilaterais que consolidaram o que conhecemos como “ideário do Sul global”, seria preciso também de uma lente interpretativa mais adequada para enfrentar as consequências do binômio modernidade-colonialidade imposto ao Sul. Com isso, pode-se retomar às possibilidades epistemológicas que foram silenciadas pela lógica colonial.

¹⁶ Ressaltamos aqui que a perspectiva da dominação estrutural implícita na expressão *sistema-mundo moderno capitalista* reúne autores como Wallerstein nas Relações Internacionais, bem como Quijano na teoria decolonial das CS latino-americana com a ideia de colonialidade do poder, o que discutimos adiante.

La Cooperación Sur-Sur se muestra como un canal para el fortalecimiento y la ampliación de esos discursos que han permanecido ocultados por el velo opaco de una modernidad que se definió a sí misma haciendo de la exclusión un factor constitutivo de su esencia: el caso de Ecuador a partir del Sumak Kawsay (Buen Vivir) es un buen ejemplo de ello. [...] *Llegamos así a lo verdaderamente global del Sur: construido y denominado desde fuera, el Sur Global expresa todo lo que ha sido prohibido de decir ya sea por la fuerza o por la ciencia moderna (si es que es posible esa diferencia). El Sur es la emergencia inocultable de lo soterrado.* (SURASKY, 2013b, p.1 e 5 grifo nosso).

Assim, a cooperação entre o Sul global deve questionar a colonialidade presente, tanto nos modelos de desenvolvimento importados quanto nas formas de interagir e cooperar no meio internacional. No caso do desenvolvimento, a inflexão decolonial tem introduzido importantes conceitos a partir da inclusão de novos atores nos projetos e suas cosmovisões – como o pós-desenvolvimento (KOTHARI *et al.*, 2019), entre outros. No caso da cooperação, ainda é preciso avançar quanto aos arranjos cooperativos estabelecidos entre os Estados nacionais para que sejam mais condizentes com os princípios, propósitos e realidades do Sul global. Nesta seção, apresentamos algumas categorias, conceitos e debates que acreditamos ser úteis para interpelar a CSS a partir do seu potencial de decolonial.

Ressaltamos, também, nossa vinculação a um pensamento teórico que é latino-americano por excelência e, como tal, crítico, situado e desenvolvido a partir da *praxis*. Isto quer dizer que ele é capaz de questionar o sistema da CID quando de sua exterioridade (periferia), oferecendo ideias para sua transformação e recorrendo a conceitos que refletem cosmovisões plurais, que eram até então inéditas no conhecimento científico desse campo. Trata-se de um “pensamento e posicionamento outro” com base na diferença decolonial e que inclui cosmovisões e conhecimentos alternativos e estabelece diálogos com os modos de pensar tipicamente associados ao mundo ocidental (WALSH, 2007).

1.2.1 A Inflexão Decolonial e os Conceitos-Horizonte da Pesquisa

Consideramos esse giro, de natureza acadêmico-científica, e ainda política e social, pois traz importantes contribuições para repensar inclusive ontologicamente a Cooperação Sul-Sul. Notadamente, alguns debates e conceitos como a diferença colonial, o pluriversalismo, a transmodernidade, a comunalidade (o comum, o comunal), a alteridade, a interculturalidade e o pós-desenvolvimento interpelam a CSS como instrumento estratégico para tratar das distintas manifestações da colonialidade no

presente. Isso é o que estamos denominando de “categorias-horizontes”¹⁷ para iluminar as análises desta pesquisa sobre as iniciativas cooperativas do Brasil e da Argentina.

Na genealogia do Grupo Modernidade/Colonialidade (GM/C), que consagrou o pensamento decolonial, nota-se o legado crítico e anticolonial, de especial interesse para o Sul global. Neste legado crítico do pensamento pós-colonialista¹⁸, principalmente construído pela academia oriental e do mundo anglófono, e a partir da tradição crítica da região sobre o desenvolvimento e a dependência na perspectiva histórica-estrutural, a perspectiva decolonial tem avançado com base na proposta de Fals Borda de um conhecimento eminentemente comprometido com a transformação social. Essa fortaleza talvez seja também sua fraqueza, porquanto deixa algumas lacunas identificadas por Restrepo e Rojas (2010), como a falta de análises etnográficas e historiográficas, mais específicas e densas de forma a sustentar a complexidade do mundo concreto entre suas propostas reflexivas.

A partir do amadurecimento teórico do pensamento político e social latino-americano, o giro decolonial propõe radicalizar o argumento pós-colonial. Conforme Pinto (2020), a existência de um pensamento ou teoria social e política latino-americana é uma questão ainda controversa no meio acadêmico. O processo de institucionalização das Ciências Sociais, como saber científico, nas academias da região, fixou a marginalidade das teorizações e produções intelectuais de autores não europeus. Dessa forma, os pensamentos *não europeus* deveriam sempre dialogar com a teoria social e suas categorias ocidentais positivistas, “o que gerou um processo de exclusão histórica, cuja produção intelectual tem sido designada como ‘pensamento social’” (PINTO, 2020, p. 19-20). Diante disso, segundo Svampa (2016), este déficit de acumulação de conhecimento explica a vocação antropofágica da cultura latino-americana que se manifesta ávida por incorporar outros léxicos, vocabulários filosóficos e políticos.

Por isso, usaremos, indiscriminadamente, *pensamento*, *corrente teórica* e *perspectiva* como expressões sinônimas para nos referirmos ao giro decolonial. Isso,

¹⁷ Nos termos propostos por Svampa (2016), tratar de conceitos e categorias no horizonte significa superar os conceitos-limite que frequentemente assumem natureza normativa, organizando e orientando conhecimentos e práticas.

¹⁸ O pós-colonialismo assume três vertentes: o pós-colonialismo anticolonial, dos processos de descolonização e libertação dos países (nos anos de 1950-1960); o pós-colonialismo canônico, acadêmico-científica dos estudos literários e culturais (nos anos de 1980); e o pós-colonialismo decolonial, nascido na América Latina questionando a modernidade pela colonialidade (BALLESTRIN, 2013; 2021).

porque, segundo Ballestrín (2013), o GMC busca oferecer releituras históricas, problematizar velhas questões, pautar novas problemáticas do continente, na produção científica, renovando, desse modo, as Ciências Sociais na América Latina e Caribe. A teoria decolonial, sobretudo, mostra a colonialidade que subjaz instituições consolidadas e que se constitui na parte constitutiva da modernidade, seu lado oculto, sombrio e silenciado, como as duas faces de uma mesma moeda (MIGNOLO, 2017).

Para os autores dessa corrente de pensamento, a *descoberta* da América representou, na verdade, o *encobrimento do outro* que revela as dificuldades em lidar com a diferença. Conforme explica Dussel (1993), o ano de 1492 marca a origem do mito da Modernidade. Assim, se um conceito pretende ser emancipador da Modernidade, ele deve buscar a inclusão da alteridade negada, já que o *outro* foi silenciado pela modernidade europeia. O mito da Modernidade esteve assentado num discurso ideológico-histórico, que buscou ocultar o genocídio e o epistemicídio contra os indígenas nativos, o que permitiria a autoafirmação da superioridade europeia e sua hegemonia em relação a outros povos do mundo.

Tal é a ideia por trás do conceito de *colonialidade*. O *lado mais escuro* da Modernidade se caracteriza pela dependência e opressão persistentes, ainda no presente, sobre distintas formas e projetos de modernidade ou de desenvolvimento de raiz europeia, o que constitui o *pensamento linear global* (MIGNOLO, 2017). Para esse autor, a globalização, que marca o mundo interconectado do século XXI por meio de um único tipo de economia (capitalismo), manifesta-se por meio de dois elementos: (1) a narrativa da modernidade suscita respostas no sentido de desocidentalizar o mundo por meio de razão subalterna que luta pela afirmação dos saberes historicamente menosprezados – a chamada *razão pós-ocidental*; e (2) a lógica da colonialidade, que tenta descolonizar as práticas globais, que se pautam por novos *loci* de enunciação, ao introduzir saberes subalternos em confronto com as formas de saberes hegemônicos – contra projetos universais abstratos e pela afirmação de histórias locais.

Para romper com a colonialidade, leva-se em consideração a compreensão do mundo e seus fenômenos, o que só faz sentido a partir do mundo em que se vive e se experimenta, quando é possível lhe atribuir significados. A geopolítica do conhecimento é, portanto, inerente ao giro decolonial. A colonialidade se manifesta em distintos aspectos da vida: a *colonialidade do saber* (dimensão epistemológica), quando a modernidade europeia é concebida como central, após a extinção de várias cosmologias,

ou epistemicídios; a *colonialidade do ser* (dimensão ontológica), assentada na ideia de raça que surge para hierarquizar, inferiorizando determinados grupos humanos e cultuando o branco europeu em detrimento de outros, pelo racismo, onde também poderemos introduzir o patriarcado marchista, abaixo apresentado; e a *colonialidade do poder* (dimensões econômica e política), baseada nas múltiplas exclusões de países e sujeitos, no âmbito do sistema-mundo moderno capitalista, visíveis na heterarquia. (CASTRO-GÓMEZ, 2007; MIGNOLO, 2008).

Não se pode perder de vista que colonialidade de gênero é inerente à colonialidade do ser. A partir dela, é possível considerar tanto o *cuidado* (LUGONES, 2008) quanto o *patriarcado* (SEGATO, 2014), na compreensão crítica dos projetos de luta. A interseccionalidade entre raça-classe-gênero-sexualidade é parte do sistema de gênero moderno e colonial, porquanto resulta da colonialidade de poder que classificou a população em benefício do homem branco europeu.

Entender el lugar del género en las sociedades precolombinas nos rota el eje de comprensión de la importancia y la magnitud del género en la desintegración de las relaciones comunales e igualitarias, del pensamiento ritual, de la autoridad y el proceso colectivo de toma de decisiones, y de las economías. (LUGONES, 2008, p. 93).

Com a modernidade e a colonialidade, surgiu um novo padrão de poder mundial acompanhado de outra intersubjetividade de abrangência, também, mundial¹⁹. Como o primeiro sistema efetivamente global da história conhecida que logrou articular todas as formas historicamente conhecidas de controle das relações sociais na mesma estrutura. Segundo Quijano (2000, p. 123),

No controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, está a empresa capitalista; no controle do sexo, de seus recursos e produtos, a família burguesa; no controle da autoridade, seus recursos e produtos, o Estado-nação e no controle da intersubjetividade, o eurocentrismo.

Na América Latina e Caribe, a intersubjetividade foi imposta *desde fora*. Como ela foi incorporada aos grupos dominantes como uma perspectiva própria, o suposto interesse nacional dos novos Estados era, na verdade, um interesse racial-social. Também a colonialidade do poder se baseou na ideia de raça, como instrumento de dominação,

¹⁹ Quijano e Wallerstein (1992) propõem o conceito de “americanidade” (*americanity*) para defender que a América não foi incorporada a uma existente economia mundial capitalista e, sim, foi essencial para sua constituição, ao possibilitar a expansão geográfica do mundo (e seus recursos naturais, mercados consumidores e mão de obra) e o desenvolvimento de métodos adaptados ao controle do trabalho para diferentes produtos e em diferentes áreas.

então, a região estaria sempre limitada na construção dos Estados-nação, nos moldes eurocêntricos, porquanto as raças colonizadas, suas instituições culturais e sociais deveriam ser absorvidas pela intersubjetividade importada. Quijano (2000, p. 139) conclui, então, que “é tempo de aprendermos a nos libertar do espelho eurocêntrico, onde nossa imagem é sempre, necessariamente, distorcida. É tempo, enfim, de deixar de ser o que não somos.”

Nesse sentido, consideramos a diferença colonial como debate-chave, tal qual o do Sul global para a CSS, porquanto ele permite politizar as diferenças. Mignolo (2020) explica que a diferença imposta pelo sistema colonial nas suas dimensões ética, política e epistêmica, que justificou a discriminação e a inferiorização, deve ser reconhecida para transformar a estrutura social e histórica da realidade – tal é a diferença colonial.

Com base numa lógica alternativa de conceber a realidade, a perspectiva da subalternidade e do pensamento de fronteira, pode-se localizar (ou provincializar) o legado europeu e criar condições para a emergência e valorização de modos de vida alternativos. A diversidade é parte de um projeto universal, por meio do qual é possível reverter a diferença de algo que justifica a discriminação, a desumanização e as desigualdades, para algo que assegure o direito de ser, pensar e agir diferentemente. A diferença colonial é, assim, reivindicada, porque traz uma perspectiva sensível à periferia como natureza, a um novo *loci* de enunciação e produção do conhecimento (MIGNOLO, 2000), além do imaginário anticapitalista resultante da condição do ser marginal (SEGATO, 2014).

Contra a modernidade europeia do pensamento único e universalizante, busca-se os “rostos múltiplos do povo uno” (DUSSEL, 1993). Segundo o autor, seria preciso tratar de uma transmodernidade, como oportunidade de fazer avançar as sociedades. Ressalta-se, para tanto, a diferença entre modernização, um processo imposto pela Europa ao mundo, e modernidade, algo que pode ser resignificado.

A Modernidade tem um conceito emancipador racional que afirmaremos, subsumimos. Mas ao mesmo tempo desenvolve um “mito” irracional, de justificação da violência, que devemos negar, superar. Os pós-modernos criticam a razão moderna porque é uma razão do terror; nós criticaremos a razão moderna por encobrir um mito irracional... A transmodernidade é um projeto futuro. (DUSSEL, 1993, p. 7-8).

Pela raiz etimológica da palavra: o prefixo *trans* remete a *tres*, o que quer dizer que do encontro de dois mundos (povos) surge um terceiro, como resultado da fusão dos

dois precedentes. No encontro e no diálogo, o *outro* não é encoberto, como no caso da modernidade europeia, mas descoberto, visto e entendido em decorrência das suas singularidades e diferenças.

Trata-se de uma introdução histórico-filosófica ao tema do diálogo entre culturas para construir não uma universalidade abstrata, mas uma mundialidade analógica, concreta, onde todas as culturas, filosofias, teologia possam contribuir com algo próprio, como riqueza da Humanidade plural futura. (DUSSEL, 1993, p. 173).

Com isso, é preciso reinterpretar os eventos registrados na memória do povo e recontar a história da região. A América Latina e o Caribe acumulam diversas experiências advindas de outras lógicas e formas de viver, interagir socialmente e organizar-se politicamente. Esta ideia do intercâmbio que gera aprendizado, na complementaridade entre as diferentes ideias, com vistas ao alcance de algo comum, é um dos pilares do conceito de “comunalidade”, enraizada nos povos do Norte de Oaxaca/México, segundo Osório (2019). Na reciprocidade é possível compartilhar experiências para o bem comum coletivo.

Por isso, o sentido do comum está na base do sistema relacional comprometido com o seu ambiente e outras formas de vida. Escobar (2017) aposta nas formas de desenhar as realidades como meio de promover o pluriverso e nas transições civilizatórias como meio de transformar a realidade, realizando o comum. Ambos criam as condições para um processo contínuo e relacional de cocriação e cooperação, defendendo a dignidade do conhecer, do ser e do fazer dos sujeitos e povos, em detrimento da imposição de saberes.

Conforme Esteva (2015a; 2015b), é a comunidade local que tem autoridade para decidir quem usa e como se usa aquilo que é comum. Sendo assim, o uso dos comuns está estritamente regulado por regras e práticas comuns. Dessa forma, a ordem, espontaneamente, se forma pelo convívio comum, e não pelas leis e obrigações gerais em relação a desconhecidos. A confiança está depositada nos direitos e nos laços sociais, e não no aparato formal. O comum desafia a dualidade entre público e privado.

Cuando está en juego la subsistencia, estas gentes [los oprimidos, desplazados] improvisan o reconstruyen más o menos toscamente sus regímenes comunales antes que depositar su esperanza en la economía de mercado o en las instituciones públicas. Con mejor o peor fortuna, los comunes son los espacios sociales y políticos donde pueden hacerse cosas, donde la gente encuentra un sentido de pertenencia y donde tiene algo de control sobre su propia vida. (ESTEVA, 2015a, p. 275).

No comum está a coluna vertebral da organização de resistência aos projetos de desenvolvimento impostos pelo Estado nacional vindos do exterior (TZUL TZUL, 2019). A América Latina e o Caribe são abundantes nesse sentido; além de significativas reflexões sobre a noção do comum, a região também acumula experiências sociais práticas, geralmente no seio das ditas sociedades tradicionais de povos autóctones e afrodescendentes (e suas diásporas) que resistiram para manter sua cultura e sua conexão com a terra (territorialização) e com princípios comunitários da vida coletiva. Este é o caso do *comunismo incaico* estudado por Mariátegui (2007).

[...] en las aldeas indígenas donde se agrupan familias entre las cuales se han extinguido los vínculos del patrimonio y del trabajo comunitario, subsisten aún, robustos y tenaces, hábitos de cooperación y solidaridad que son la expresión empírica de un espíritu comunista. La “comunidad” corresponde a este espíritu. Es su órgano. Cuando la expropiación y el reparto parecen liquidar la “comunidad”, el socialismo indígena encuentra siempre el medio de rehacerla, mantenerla o subrogarla. (MARIÁTEGUI, 2007, p. 67).

Ao transcender o pensamento ocidental da Modernidade, caracterizado pelos binarismos mente e corpo, natureza e cultura, sujeito e objeto, matéria e espírito, razão e sensação/sentimento, unidade e diversidade, civilização e barbárie, abrimos espaço para a lógica que considera a pluriversidade. Isso, porque as diversas manifestações da vida e suas cosmovisões é um princípio caro ao Sul global e a CSS. O pluriverso como princípio é contrário ao universo, mostrando haver um mundo em que cabem vários mundos – conforme o lema zapatista.

A partir do pluriversalismo é possível questionar a noção de natureza que inclui o mundo natural e exclui os seres humanos. Este conceito considera desde os mundos heterogêneos até a relação de benefícios mútuos que existe entre os distintos seres vivos e a Terra (ESCOBAR, 2017; KOTHARI *et al.*, 2019). Também, a coexistência de várias cosmovisões e, com ela, as infinitas possibilidades de se reconfigurar e reconceituar o mundo escapam às práticas e marcos do pensamento hegemônico. Trata-se de um programa universal de luta construído como resultado, e não como ponto de partida do diálogo crítico ao sistema-mundo moderno capitalista. Ele abarca todas as particularidades da manifestação da vida e a multiplicidade de propostas críticas decoloniais, tantas quantas sejam as localizações culturais e epistêmicas dos povos colonizados (GROSFOGUEL, 2008).

A interculturalidade coloca em inter-relação os mundos e visões de mundo distintos e coexistentes. Esse conceito nos permite enfatizar os princípios da horizontalidade (benefícios mútuos) e da solidariedade da CSS, ao mesmo tempo que se verifica se a empatia e o respeito entre os sujeitos que interagem na cooperação técnica, e se a prática cooperativa se dá por meio de uma relação dialógica ou, ao contrário, pela transferência unilateral de saberes consagrados pelo sistema vigente.

O diálogo intercultural não pode ser confundido e reduzido às lógicas multiculturalistas, muito em voga nas narrativas atuais do desenvolvimento. Conforme explica Walsh (2007), o multiculturalismo é uma proposta moderna e liberal que trata de um Estado que reconhece a diversidade, porque propõe a inclusão por meio de políticas e prega a emancipação dos povos. Entretanto, o multiculturalismo considera a primazia do mercado e conota o sentido universal das sociedades, a partir do mundo globalizado em que convivem distintas culturas. A interculturalidade, diferentemente, propõe o reconhecimento da diferença colonial em suas formas ética, política e epistêmica, para dedicar-se à transformação estrutural sócio-histórica. Assim, enquanto a multiculturalidade se destaca por sua natureza institucional, a interculturalidade assume uma natureza social e prática-política, porquanto provém das lutas antissistêmicas e anticapitalistas.

Não se trata apenas de um modo de relacionar-se, mas também de um novo paradigma para as relações sociais na globalização. Por meio de um projeto político-pedagógico promove-se a *praxis* de resistência dos povos indígenas e negros do Sul global, que são os responsáveis por projetos em prol da descolonização (WALSH, [s.a.]). Nesta descolonização, a interculturalidade crítica se destaca em relação à interculturalidade, meramente funcional e tendente a se aproximar do multiculturalismo pelo seu caráter retórico-institucional, menos dedicado à real transformação social. Daí ser preciso ir além dos discursos oficiais, que apenas reconhecem e enunciam os oprimidos. Seria preciso, portanto, buscar um projeto político alternativo contra a manipulação de narrativas, a cooptação do Estado por parte dos privilegiados e a reprodução do sistema-mundo moderno capitalista.

A alteridade reforça também os princípios da solidariedade, da horizontalidade e da necessidade de observar como se percebe o outro, se pelo respeito, interesse, indiferença ou ignorância sobre sua identidade. A forma de considerar o outro, o alguém ou algo que é externo e diferente de si ou de nós ou de nosso projeto de mundo, mostra a

capacidade real de diálogo e aprendizado no processo da cooperação, sobretudo na sua modalidade técnica.

Segundo Todorov (1999), trata-se de um diálogo em que ninguém tenha a última palavra, nenhuma das vozes reduza a outra ao *status* de objeto e não se tire vantagem da diferença. Esse autor sugere distintas dimensões investigativas, a saber: no plano axiológico, está em questão o julgamento de valor, de quais referenciais próprios partimos, para emitir uma opinião sobre o outro; no plano praxiológico, observam-se nossas ações de aproximação ou distanciamento em relação ao outro, se há uma indiferença, submissão e imposição ou se há respeito, admiração e interação entre iguais; no plano epistêmico, considera-se a identidade do outro, se há uma propensão da nossa parte em considerar algo diferente de mim mesmo.

Para Quijano (2000), a alteridade está presente na colonialidade ao identificar o outro como inferior perante a assimetria de poder e justificar essa dominação por meio de distintas dimensões (política, cultural-estética, moral-social, epistemológica, dentre outras). Este foi o caso da raça como construto social criado por uma diferenciação mental, na segregação social, entre o *eu* (europeu) e o *outro* (colonizado), atendendo a lógica da exploração capitalista. Daí as diferenças fenotípicas separando conquistadores e conquistados, referências a supostas estruturas biológicas, que permitiram associar as identidades sociais historicamente novas para o europeu (índios, negros e mestiços) às hierarquias, lugares e papéis sociais no projeto de mundo moderno europeu.

Contra a totalidade e universalidade desse projeto europeu, Dussel (1973) sugere a alteridade como uma forma de pensar o sistema desde seu exterior. Isso porque ela cria um espaço para a manifestação do diverso, suscita a crítica à totalidade e permite a exposição de nós mesmos no interior desse sistema. Para fugir da totalidade, que se fecha para entender a realidade, a alteridade promove o contato com nossa própria imagem, impõe reflexões sobre nossos próprios referenciais e visão de mundo e, com isso, provoca a modificação. Daí o autor afirmar que, ao nos colocarmos no *cara a cara* com outro, nos desestruturamos, porque saímos da totalidade do *si mesmo* e nos lançamos a novas descobertas. Tal é o propósito da Filosofia da Libertação, cuja missão é promover um novo pensar filosófico da periferia mundial.

Nesse sentido, Escobar (2017) defende a autonomia como elemento importante para a realização do comum, porque cria as condições que permitem promover a mudança das

normas *desde dentro*, bem como dá capacidade para os atores mudar as “tradições, tradicionalmente” – a defesa de algumas práticas, transformação de outras e invenção de outras mais. A noção de diferença é coconstituída na autonomia, pois transcende a diversidade, na base do multiculturalismo, e a reconhece como princípio da vida. Para Escobar (2019, p. 460):

En el Sur global, las visiones de transición se basan en ontologías que enfatizan la interdependencia radical de todo lo que existe; esta visión biocéntrica encuentra una expresión clara en las nociones de Buen Vivir (el bienestar colectivo según la cosmovisión de cada uno), los Derechos de la Naturaleza y las transiciones al postextractivismo, todas ellas instancias posdesarrollistas.

Por isso, segundo o autor, a “cooperação internacional para a autonomia” é aquela que se deve vislumbrar e que sintoniza com a cooperação solidária. Por meio de alianças e redes de comunidades autônomas, os entes sociais protagonizam arranjos de cooperação e concebem o desenvolvimento a sua maneira. Assim, se superaram os binários nós-eles, prestadores-beneficiários, desenvolvidos-subdesenvolvidos, em prol das parcerias entre iguais para a realização do que é *comum* (ESCOBAR, 2017). Ainda que estejamos ainda longe de chegar neste tipo de cooperação, devemos considerá-la no horizonte dos questionamentos sobre a CSS atual.

Também, os debates sobre o pós-desenvolvimento, de que faz parte o autor, abrem um campo de estudo crítico relevante para repensar a CSS a partir da teoria decolonial. De acordo com Sachs (2019), o desenvolvimento é um programa geopolítico da era pós-colonial que possibilitou o exercício do poder imperial do Ocidente sobre o resto do mundo; no presente, há que pensar as saídas para uma modernidade diferente e que supere a etapa anterior. O *Pluriverso: un diccionario del Postdesarrollo* (2019) reúne mais de uma centena de conceitos que pensam caminhos alternativos para a transformação socioecológica, seja pela via das críticas sistêmicas, seja dos estilos de vida alternativos.

Las visiones y prácticas aquí presentadas no se centran en la aplicación de un conjunto de políticas, instrumentos e indicadores para escapar del “maldesarrollo”. En su lugar, enfatizan la necesidad de respetar la diversidad de visiones sobre el bienestar planetario y explorar vías que nos conduzcan a él. Insisten en la importancia de integrar la actividad humana de acuerdo a los ritmos y límites de la naturaleza, respetando no solo a los seres humanos sino a todas las formas de vida como un todo fundamentalmente interconectado. Abogan por reconocer que las bases indispensables para la vida, incluyendo la naturaleza y el conocimiento, deben mantenerse dentro del ámbito de los bienes comunes y no ser privatizados. Aspiran a la búsqueda de la satisfacción, la felicidad y la suficiencia en los aspectos cualitativos de la existencia, en lugar de la avidez por una cada vez mayor acumulación material. Proponen el reconocimiento de los colectivos y comunidades que nos sustentan y de los que

nos sentimos responsables; la cooperación, en lugar de la competitividad, ser a la norma. (KOTHARI *et al.*, 2019, p. 31).

Assim, as alternativas ao desenvolvimento devem ser plurais e próprias²⁰. Em vez do desenvolvimento alternativo, é preciso promover o pós-desenvolvimento, que supera o marco temporal do desenvolvimento, no lugar do conhecimento importado, da intermediação de especialistas e do conhecimento científico hegemônico, pretende-se assegurar as condições que permitam mudar as normas do mundo, desde o seu interior (ESCOBAR, 2017).

A pluriversidade de povos é o elemento que possibilita o surgimento de alternativas transformadoras, e a autonomia está na base do pós-desenvolvimento ao permitir a expressão do *sentir-pensar* e da relação unívoca entre a Terra e os seres humanos. Como um princípio político e ético, a agência deve ser reinterpretada, em função da autonomia, para que a ação participe e solucione os problemas a partir do seu local e da sua possibilidade de estar presente no mundo e ter a capacidade de decidir. Para tanto, o pós-desenvolvimento oferece a estrutura para essa agência que vai em busca de experiências relevantes contra a modernidade capitalista patriarcal (ESCOBAR, 2017).

1.2.2 A Inflexão Decolonial em Diálogo com Outros Debates e Teorias

Além dos debates e conceitos da corrente do pensamento decolonial, há ainda importantes debates formulados na região que dialogam com a inflexão decolonial, como é o caso da tese maussiniana no ensaio sobre o dom ou a dádiva (MARTINS, 2014), ou que convergem com ela, ao se servirem dos mesmos conceitos das Ciências Sociais, transplantados para o campo das Relações Internacionais, como é o caso da autonomia (LECHINI; DUSSORT, 2020).

Para tanto, ressalta-se a polêmica desconexão da América Latina e Caribe das demais regiões que compõem o Sul global (Ásia e África) no pós-Segunda Guerra Mundial, que se deu tanto em termos políticos quanto acadêmicos. Isso, a nosso ver, suscitou uma segmentação dos estudos anticoloniais entre pós-coloniais, vividos pela Ásia e África desde a Conferência de Bandung, em 1955, e decoloniais, desenvolvida pela América Latina e Caribe, ainda sob um mesmo projeto anticolonial. Da Conferência

²⁰ Conforme Escobar (2017), é possível coletar contribuições tanto no Norte global quanto no Sul global para a transição civilizatória: no Sul, há as propostas do bem-viver, dos direitos da natureza, das lógicas comunais; no Norte, do decrescimento, do comum, da convivialidade, dentre outros.

de Bandung não participaram os líderes latino-americanos e caribenhos pelo fato de que, naquela ocasião, eles não viviam as lutas pela descolonização no século XX. Com isso, a crítica intelectual fundamentada no orientalismo apartava a América Latina e o Caribe de suas reivindicações pela sua singularidade histórica-colonial. Isso trouxe, inclusive, alguns embates no âmbito das escolas indianas e latino-americanas de Estudos Subalternos, como bem relata Pinto (2020).

No presente, especificamente no campo da CSS, observa-se um movimento de aproximação entre intelectuais do Sul global. O forte impulso foi dado pela criação da rede de acadêmicos dos BRICS e de redes como a NeST (Network of Southern *Think Tanks*). Como exemplo citamos a recém-publicada discussão de Lechini e Dussort (2020) na revista indiana (DCR do RIS) que apresentava abordagens teóricas latino-americanas para a CSS, dentre as quais a decolonial, além da publicação sobre o pensamento de Raúl Prebisch e a estratégia de desenvolvimento do Sul global, por ocasião da Conferência do PABA+40, em 2019, na mesma revista.

Nesse sentido é que reconhecem três ondas de pensamento latino-americano para a CSS: as teorias cepalinas, sob liderança de Raúl Prebisch nos anos de 1950, a teoria da dependência em resposta à anterior, nos anos de 1960-1970, e a teoria da autonomia, da década de 1970, desenvolvida pelas academias argentina e brasileira das Relações Internacionais, tendo como proeminentes Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe (LECHINI; DUSSORT, 2020). Há, também, dois outros debates que valem a pena mencionar, pois reúnem conceitos e autores robustos no pensamento regional e com contribuições para ou emanadas da inflexão colonial. Como bem apresenta Svampa (2016), trata-se do indianismo, sobre as lutas indígenas e o lugar dos povos originários e de matriz comunitária no processo de construção das nações na América Latina, e do populismo, que contextualizou os diferentes regimes latino-americanos como produto da acumulação histórica capitalista vivida diferentemente e igualmente pelos países e povos da região.

Após a crise de 1929 e os programas de ajuda internacional que marcaram o período posterior à Segunda Guerra Mundial, a América Latina se dedicou às questões do desenvolvimento e da modernização. O ponto IV da Doutrina Truman (1949) e a Aliança para o Progresso da década de 1960, esta última uma resposta dos Estados Unidos à Revolução Cubana (1959), fazem parte desse contexto, em que distintas correntes de pensamento tentaram interpretar a realidade da região e relevaram a importância dos conceitos de desenvolvimentismo e de dependência.

Como ponto de partida e hospedada na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o pensamento cepalino teceu uma crítica à teoria do desenvolvimento com base na ideia de que há uma economia mundial que se assenta sob um centro e uma periferia que se articulam de forma complementar e assimétrica. Com base nisso, autores da região formulam críticas potentes ao modelo de desenvolvimento vigente, considerando outras cosmovisões e lugares, o que Segato (2014, p. 20) chamou de lógicas diferentes e bastante autênticas emanadas das relações humanas e com a natureza.

Al contemplar esa pluralidad constatamos cómo el ideal comunista, las propuestas de comunidad solidaria, y otros postulados modernos que hoy suelen ser descartados con la tacha de “utópicos” han sido y son, en América Latina, realidades materializadas en el día a día de los pueblos indígenas, los palenques y otros tipos de comunidades tradicionales. Sus “metas de felicidad”, hoy llamadas “buen vivir” a partir de categorías andinas, colocan en el centro de la vida las relaciones humanas y con el medio natural; no orientan su existencia por las pautas de cálculo costo-beneficio, productividad, competitividad, capacidad de acumulación y consecuente concentración; y producen así modos de vida disfuncionales con el mercado global y proyectos históricos que, sin basarse en modelos y mandatos vanguardistas, son dramáticamente divergentes del proyecto del capital.

As teorias da dependência, por sua vez, desmembram-se em pelo menos três linhas interpretativas, a saber: a de André Gunder Frank, que tratava da associação entre dependência e dominação colonial – daí a clássica expressão “desenvolvimento do subdesenvolvimento”; a de Rui Mauro Marini, um enfoque marxista que ressaltava a superexploração do trabalho e o subimperialismo, em estreita conexão entre subdesenvolvimento da periferia e dependência dos países centrais; e, finalmente, a teoria de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que investigava, na Sociologia, as condições de dependência do continente, provocadas pela integração social das classes do centro e periferia – raízes histórico-estruturais da modernização.

A partir dos debates sobre a dependência emergiram importantes “categorias descritivas e analíticas” nas Ciências Sociais da região, tais são os casos da marginalidade e do colonialismo interno (SVAMPA, 2016). Ambos evidenciam a problemática das desigualdades vividas pela região e se mostram de grande utilidade para o Sul global. A marginalidade discute a relação social, vinculada com o mercado de trabalho e as relações de produção, as causas da marginalidade urbana, no bojo de projetos modernizantes, os assentamentos em zonas de periferias, mal preparadas e de cultura da pobreza, na conduta de segregação e de exclusão (SVAMPA, 2016). O colonialismo interno trouxe a preocupação com a autonomia dos grupos sociais e etnias no interior dos Estados-nação,

congregando a luta anti-imperialista (das nações do Sul) com a luta de classes (dos povos oprimidos no Sul) e, com isso, ampliando a discussão a todas as forças ocupadas em construir um mundo alternativo, desde o local até o global, desde o particular até o universal (CASANOVA, 2006).

Nas décadas seguintes de 1960-1970, as propostas regionais de uma *praxis* da libertação enfatizam a importância da ação para a produção teórica das Ciências Sociais. Assim, a célebre Filosofia da Libertação surge marcada pela Teologia da Libertação, um reconhecimento da Igreja Católica de que era preciso apoiar os marginalizados e explorados, bem como pela Pedagogia do Oprimido, quando Paulo Freire defende que a educação viria pela conscientização política dos povos. Essa forma própria e prática da filosofia latino-americana tem como um de seus expoentes Enrique Dussel, que considera os “dominados da terra” como os sujeitos principais do pensar filosófico, porquanto são eles que assumem a perspectiva de fora do sistema – o *outro* e o *povo* se tornam, para o autor, conceitos centrais na sua crítica à modernidade.

A ética da Libertação consiste no pensar filosófico sob a perspectiva dos povos oprimidos e, conseqüentemente, em um agir em prol do fim da opressão. Como uma abordagem eminente latino-americana, introduz o elemento práxis, ação, transformação social para além das teorizações próprias da filosofia e da teologia. Esta proposta epistemológica e prática se desenvolveu a partir da América Latina e ganhou contornos importantes em outras partes do mundo, especialmente periférico. (PINTO, 2020, p. 119).

Isso abriu espaço para a reivindicação, posteriormente, de uma filosofia no Caribe de forma engajada com um projeto político emancipatório da região. García (2017) defende posição crítica aos filósofos que naturalizam o *ethos* e o *logos* europeus, tidos como mais avançados e identificados com o progresso, como o dever de ser das coisas nessas partes do mundo. Contra o domínio de perspectivas conceituais e metodológicas em distintos campos de estudo, que impede o reconhecimento de produção local, a filosofia deve transcender as representações habituais da academia ocidental para poder explicar não apenas os diversos modos de ser do mundo, mas interpretá-los em função da prática transformadora, cujas perguntas fundamentais (ontológicas) não são as mesmas para todos, tal qual é a *praxis* diferente em cada momento e lugar.

Nesta mesma década de 1970, nas Relações Internacionais, ensaia-se um marco interpretativo autêntico e crítico, não livre de críticas²¹, para pensar a inserção

²¹ Tickner (2008), porém, diz que a literatura da autonomia nas Relações Internacionais da região tratou meramente de adaptar um conceito existente, nos Estados Unidos (teorias do realismo clássico e

internacional de países como Brasil e Argentina. A teoria da autonomia sugeria que a inserção dos países no sistema internacional resultava do desenvolvimento global, em que se inseriam as sociedades nacionais e, por isso, era necessário outorgar aos atores nacionais maior controle sobre si mesmos e reduzir a dependência externa dos países desenvolvidos. Essa autorrealização dos países, nos termos de Jaguaribe, se dava em meio a um sistema internacional caracterizado pela divisão de tarefas, hierárquico e estratificado, conforme explica Puig (RUIZ; SIMONOFF, 2014).

Como perspectiva analítica, a autonomia implica na união dos países em torno de iniciativas concertadas e fins comuns, para uma inserção internacional baseada na identidade cultural regional. Segundo Ruiz e Simonoff (2014), as raízes da teoria da autonomia estão, no século XIX, em Simon Bolívar, José de San Martín, Francisco Bilbao e José Martí, que defenderam a integração regional à serviço das lutas, tanto políticas quanto do pensamento em prol da independência dos países, autonomia dos novos Estados na cena internacional e integração regional que justificam a cooperação.

Um *aggiornamento* teórico torna a autonomia uma importante perspectiva no presente para a CSS. De acordo com Lechini e Dussort (2020), a autonomia ainda se constitui como maneira de buscar melhorar a situação da América Latina no sistema internacional, pelo impulso à CSS e combinação da solidariedade com o interesse nacional, a política internacional e a economia mundial. A ideia é somar autonomia para chegar a modificar as “regras do jogo” desfavoráveis a este Sul (LECHINI, 2009b). A autonomia, em termos da promoção do desenvolvimento, é condição *sine qua non* para fortalecer a economia nacional, conforme já havia sido enunciado pelas diversas interpretações sobre a dependência (TICKNER, 2003).

Entretanto, conforme defendido por Martins (2012), somente a partir da década de 1980-1990, pode-se reconhecer um pensamento sociológico regional que sai da matriz centro-periferia para dedicar-se a conhecer e considerar a pluralidade “dos centros nas margens do sistema” e outras modernidades, processos civilizatórios e lógicas de interação. Dessa forma, por meio de uma *dupla hermenêutica* que integra as perspectivas decoloniais e antiutilitaristas, é possível entender, resistir e superar o capitalismo, que se funda sobre uma filosofia moral utilitarista e mercantilista e que propõe que todos os seres

interdependência) e em debates anteriores regionais (nacional-desenvolvimentismo), à realidade dos países da região, numa discussão que atendia mais às necessidades dos países em guiar suas políticas externas do que aos avanços dos programas de pesquisas e escolas de pensamento autênticas.

humanos sejam egoístas e individualistas. Então, a ideia de Sul global como marco interpretativo, que substitui a ideia de periferia, surge da heterotopia²² no bojo de uma outra globalização.

Nesse sentido, a tese do *dom/dádiva* traz novos elementos para um marco interpretativo alternativo sobre a cooperação internacional entre o Sul global, sugerindo relações de reciprocidade (do dar, receber, retribuir), em vez de dependência (do dar), inerentes ao marco da “ajuda internacional” de que derivou o atual sistema da CID. Transpondo para o plano internacional, a tese do autor sobre “família-rede” busca emancipar os atores do Sul global para buscar vínculos sociais solidários e dispositivos de apoio à ação pública democrática.

Proponemos la importancia de abandonar visiones substantivas y funcionales de familia para adoptar la idea de familia-red. A nosotros, nos parece que la reorientación de las políticas públicas en el contexto de “pos-desarrollismo” exige que se adopte una comprensión innovadora de familia, fundada sobre la idea de red, la única que va a permitir a las acciones públicas valorar la sociedad civil como espacio de producción de la vida social y a los usuarios como actores activos y corresponsales de las acciones que miran la comunidad. (MARTINS, 2012, p. 20).

Para essas outras lógicas possíveis, a teoria da dádiva vai além das explicações baseadas nos interesses racionais e utilitários e nas emoções, o bom humor ocasional, a caridade para considerar a espontaneidade das ações. Como seres dotados de natureza social, os agentes humanos se comportam com base na empatia que emerge naturalmente nos processos cotidianos de interação. No entanto, observa-se que há omissão do caráter social nos estudos dos fenômenos internacionais, ao passo que a cooperação geralmente é explicada por meio de variáveis econômicas e, com menor frequência, psicológicas, que apontam para o interesse, motivação e benefícios aferidos pelos atores baseados na razão instrumental (LEGGEWIE, 2016).

O valor do vínculo na teoria da dádiva enfoca os laços sociais horizontais, ao contrário das relações hierárquicas presentes no mercado e no Estado nacional e das relações de sacrifício, pois todas geram algum tipo de dependência. Quando aqueles que doam não podem esperar nada em troca, não há como manifestar a reciprocidade e, por

²² Essa ideia de heterotopia (a partir de outro espaço) é bem compreendida na tese do autor de que a particularidade do campo disciplinar da região se dá quando seus integrantes tomam consciência da tensão permanente entre colonialidade e anticolonialidade e avança rumo à ruptura com a situação da colonialidade liberando o pensamento para a consideração de coisas inéditas da América Latina como comunidade de destino.

isso, não há horizontalidade. Segundo explica Adloff (2016), geralmente, os motivos das ações são atribuídos pelos atores, de forma comunicativa, e a ação dadivosa comunicada só é reconhecida como tal se ficar claro que o ato de dar não se deu somente pelo autointeresse ou obrigação, porquanto somente na aceitação e gratidão, no ato de receber e, posteriormente de dar em reciprocidade, é que o dom se materializa.

Entretanto, na prática social primária, a dádiva manifesta-se de forma difusa e oculta nas ações dos agentes individuais ou institucionais, mas está sempre presente na experiência concreta de constituição de vínculos sociais. O paradigma da dádiva traz no seu bojo o princípio da pluralidade de lógicas instituintes da interação social (ADLOFF, 2016; MARTINS, 2005). Assim, a perspectiva de Mauss é contrária à prática de reduzir a relação social a um mero esquema de trocas equivalentes presentes nos contratos firmados com base nos interesses utilitários e entre agentes/atos binários (eu-outro; Sul-Norte; dar-receber). O racionalismo burocrático vigente nas trocas regulamentadas que remetem à hierarquia vertical (devolver e receber) do Estado (MARTINS, 2005).

Para tanto, Martins (2005) trata do Estado solidário em benefício dos cidadãos. Considerando o poder do Estado emanado e legitimado pela sociedade, os agentes públicos devem ter consciência de que há um direito a ser garantido e restituído à população. Entre esse apoio do Estado à ação coletiva e a práticas locais emancipadoras, por um lado, e o sentimento de passividade e dependência do Estado, por outro, existe um dilema inerente à perspectiva da dádiva, já que não se pode prescindir da ideia de que o “dar, receber e retribuir”, livre ou obrigatoriamente ou por interesse ou desinteresse. Nesse contexto, as políticas públicas são uma espécie de renda básica cidadã universal e incondicional, pois trata-se de uma resposta do Estado à sociedade com base no contrato social. O Estado solidário, assim, opera nos domínios moral e político, simultaneamente (MARTINS, 2004; 2005).

Essa convergência dos trabalhos de Mauss com o pensamento decolonial provém justamente da sua origem não europeia, pois vai na fonte de culturas estrangeiras para realizar uma crítica moral e estética ao utilitarismo econômico europeu (MARTINS, 2014). Desta forma, o reducionismo provocado pelo pensamento simplista do economicismo é substituído por concepções que considerem a diversidade e a complexidade das ações humanas em sociedade. A *economia do útil* é apenas uma dimensão de um contexto mais amplo e conjunto de fenômenos sociais existentes, como

a economia solidária, a democracia participativa, a pluralidade de religiões e o paradigma do cuidado (MARTINS, 2014).

O conceito de dádiva, apesar de europeu, ressignifica as trocas e intercâmbios, a partir de uma lógica não utilitarista, muito convergente com a perspectiva decolonial. Segundo Martins (2014), Mauss foi um dos pioneiros da tese decolonial, mais recentemente a dádiva tem sido adotada para estudar a natureza singular da cooperação global (ADLOFF, 2016; LEGGEWIE, 2016) e a CSS (MAWDSLEY, 2011).

Assim, a CSS é aquela que melhor se adapta à lógica do *dar-receber-retribuir*. Ao estabelecer relações horizontais, o país beneficiário assume a postura de receber e, com isso, posteriormente, retribuiu a dádiva sem criar uma situação de dependência e sem reforçar a reprodução de um sistema assimétrico que determina que o *eu*, que doa, é superior e ao *outro*, que recebe, e, assim, está em condições de retribuir, conforme defende Leggewie (2016). Conquanto a reciprocidade seja baseada em ganhos políticos ou econômicos imediatos, para o país que presta assistência num primeiro momento, espera-se que os acordos de cooperação suscitem trocas dadivosas num segundo momento, inclusive incluindo terceiros países.

1.2.3 A Inflexão Decolonial na Cooperação Sul-Sul: o Mecanismo Decolonial

Nas Relações Internacionais, a perspectiva decolonial mais recentemente se dedicou a questionar as bases da disciplina, ao pensar criticamente a política mundial a partir do Sul global. Nogueira (2021, p. 14) salienta que se trata de articulações inovadoras para o campo que introduzem o nexos epistemológico da colonialidade e das estruturas de exploração e dominação: “[...] o pensamento decolonial subverte as narrativas dominantes sobre origens e evolução do sistema de estados, bem como a ideia de que a nação é expressão da cultura e história comuns de um povo.”

A colonialidade, na estrutura da política internacional, explicita o fato de que o campo da Economia Política Internacional é marcado por uma cultura da competição, segundo lógicas europeias capitalistas que limitam a possibilidade de recorrer a outras possíveis e existentes. Pode-se vislumbrar, por exemplo, uma economia política a partir do encontro cultural e considerar a emergência de uma cultura da cooperação, quando a racionalidade técnica emanaria da construção coletiva cultural das interações políticas e sociais (TOLEDO, 2021). Isto converge com o que sugere Friggeri (2021) ao diferenciar as *relações internacionais* das *relações transestatais*, para introduzir uma perspectiva

popular e descolonizadora para o campo. Isso, porque ela nos permite pensar a integração e a cooperação desde os povos uma integração social e contra-hegemônica promovida por diálogos Sul-Sul que perseguem uma visão pós-capitalista.

A teoria decolonial tem sido gradualmente adotada para a CSS, assim como a perspectiva da dádiva. Dessa forma, além das contribuições de Mawdsley (2011) sobre o regime simbólico da CSS e de Muñoz (2016a), vinculada à teoria crítica, sobre a necessidade de introduzir novos atores, narrativas e práticas na CSS, sugerimos entender a CSS como mecanismo decolonial que deve se dar por meio de três elementos-constitutivos: os princípios, os propósitos e os processos.

Muñoz (2016a) propõe uma CSS advinda das solidariedades e oportunidades de desenvolvimento, com a inclusão de novos atores, suas demandas e visões de mundo. Ela sugere, com isso, que a CSS se pautue pelas necessidades e direitos humanos de grande parte da população, que se encontra excluída das decisões e práticas do sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento. O campo do desenvolvimento revela tensões e desigualdades que fazem com que os efeitos das políticas sejam diferentemente vividos pelos distintos atores e escalas (global, local). Os projetos políticos, assim, devem se orientar por distinguir e debater as distintas visões, interesses e prioridades de cada ator em relação ao desenvolvimento.

Las prácticas de cooperación han delegado a la ciudadanía a un papel de receptora pasiva de programas sociales, o de ejecutora de proyectos, olvidando su defensa del desarrollo como proyecto emancipador de las poblaciones del sur contra la dominación del centro, y su participación activa en la definición de políticas en diversas formas y escalas. En efecto, la participación de los actores sociales no se limita a la ejecución de servicios públicos que históricamente realizaron las ONG, sino que incluye todo un amplio conjunto de actividades de disputa de conceptos, definición de agendas y *agenda setting*, rendición de cuentas, control ciudadano y evaluación, sensibilización, ciudadana, etc. (MUÑOZ, 2016a, p. 246).

Para tanto, seria preciso considerar além das elaborações teórico-intelectuais algumas reflexões críticas provenientes da prática de vida de certos grupos sociais, que têm resistido às distintas formas da colonialidade presentes nas sociedades do Sul global. Sugerimos três critérios analíticos, a saber: (1) a realização dos princípios da CSS, uma vez que deve ser capaz de *colocar em comum* conhecimentos e recursos para a solidariedade e horizontalidade em contextos de assimetria de poder; (2) a concretização de processos na CSS, visto que visa *decidir sobre os comuns em comum* com vistas a promover formas participativas de tomar decisão (democrática) com base na autonomia

e emancipação dos grupos sociais ao conduzir iniciativas de interesse público; e (3) a consecução de objetivos da CSS com base no *agir em comum* busca alcançar o bem-viver social e coletivo, estimulando o senso de *coatividade e coobrigação* e conectando os direitos humanos, no plano global, ao desenvolvimento humano, no plano local.

De fato, a crítica pós-colonial trouxe a oportunidade de recuperar algumas vozes, as cosmovisões e saberes de povos até então silenciados. Daí a discussão proposta por Spivak (2014) em *Pode o subalterno falar*, que recupera essa voz que não pode ser ouvida, porquanto eliminada da história da nação e apagada da memória social e familiar como um ato de invisibilizar o verdadeiro Sul de um país do Sul como a Índia: mulheres pobres que praticam um ritual proibido pela ex-metrópole (“sacrifício das viúvas”).

Tendo o giro decolonial latino-americana se dedicado a incluir novos conceitos e sistemas de pensamento alternativos, valorizam-se as experiências desses atores sociais subalternos. Não se perder de vista, com isso, a ideia de que o Sul global deve estar comprometido com essa condição subalterna que é externa ao sistema vigente, sob o risco de a CSS desvirtuar-se. Para Mawdsley (2011), é preciso considerar o regime simbólico da CSS, que o torna diferente, e, ao mesmo tempo, com grandes desafios. A prática da moral positiva de reciprocidade no Sul contrasta, porém, com a construção hegemônica da caridade no Norte; sendo assim, o desafio está em romper com a lógica vigente.

Com isso, além do papel que a CSS desempenha no âmbito das trocas mercantis baseada em benefícios mútuos e das políticas sociais de redistribuição de renda, é preciso considerar uma missão de promover uma cooperação alternativa e heterodoxa – e não *mais do mesmo*. Esta deve ser compreendida a partir de outras lógicas, como a da dádiva, pois deve abarcar a transferência de recursos com base em relações de confiança sem expectativa de remuneração (reconhecimento) e ganhos tangíveis. Há casos em que há um mero desejo de contribuir com a economia moral do convívio para criar benefícios materiais em benefício de todos (LEGGEWIE, 2016).

Assim, o Sul, por meio da CSS, tem se constituído na oportunidade de mudar a ordem mundial. Ela deve ser capaz de inovar, por meio da inclusão desses novos atores que interpelam o sistema da CID, como projeto universal-total. Por isso, concordamos com Abdeneur (2020), que fala de um movimento antropofágico na CSS, com vistas a buscar perspectivas analíticas mais bem adaptadas às nossas realidades e práticas sociais, sem renunciar ao vasto *corpus* teórico dos estudiosos da cooperação tradicional, que até então iluminou a compreensão da cooperação internacional para o desenvolvimento. “In

eating her interlocutor, the anthropophagist exercises agency (of action and of reflection) even in the most asymmetric of circumstances” (ABDENUR, 2020, p. 45).

1.3. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA

Em termos metodológicos, as perspectivas teóricas da pesquisa convergem para a pesquisa social qualitativa, porquanto valoriza a singularidade da prática social de um fenômeno internacional, como é o caso da CSS. Assim, a realização do Estudo de Caso nos permite assumir essa abordagem mais sociológica e situada. A teoria da estruturação nos leva a percorrer, nas análises sociais, a tríade *estrutura-prática social-agência*; o que estamos propondo para nosso objeto de estudo como *concepções nacionais-projetos de CTSS-sujeitos-agente*, enquanto a teoria decolonial nos habilita assumir a perspectiva crítica enraizada e comprometida com a realidade social do Sul global marcado pelas desigualdades.

1.3.1 A Perspectiva Comparada

Por meio do método do estudo de caso comparado explicamos o fenômeno da CSS em dois diferentes contextos, em função das semelhanças e diferenças, ou seja, das regularidades e particularidades da sua manifestação. A recente profusão de investigações sobre a CSS no século XXI requer a realização de pesquisas empíricas que assumam um caráter exploratório diante do estágio pouco avançado da produção de conhecimento teórico sobre o tema. Conforme ressaltou Merriam (1988), a decisão de focalizar casos de estudo na pesquisa qualitativa provém do interesse em obter um *insight*, ou de descobrir e interpretar um fenômeno social, mais do que testar hipóteses.

A escolha desse método justifica-se por meio do marco teórico interdisciplinar, que busca fazer convergir a teoria social com os estudos internacionais. Além disso, os enfoques macro e micro requeridos pelas dinâmicas subjetivas na prática da cooperação internacional são articulados com base na abordagem construtivista que procura compreender a agência e a estrutura do fenômeno social enfocado.

A narrativa adotada conta com um estilo realista e confessional que corrobora o caráter explicativo da pesquisa. Ao mesmo tempo que se buscam explicações baseadas na neutralidade do pesquisador diante dos diversos relatos dos agentes sociais encontrados, também se lança mão da experiência do pesquisador, profissional do campo e, eventualmente, conta-se com relatos impressionistas que surgem quando se focaliza os

casos de estudo (BORGES, 1995). O caráter explicativo da pesquisa alinha-se, ainda, às epistemologias do Sul para as quais é por meio do conhecimento válido (reconhecido) que dada experiência social se torna intencional, inteligível. Por isso, trata-se de legitimar as diversas perspectivas e experiências, o outro lado do pensamento abissal que é aquele da ciência moderna que assume o monopólio da natureza universal (SANTOS; MENESES, 2010).

Ao privilegiar a perspectiva endógena e própria, valorizam-se visões de mundo alternativas às utilizadas para compreender a cooperação tradicional (e CSS) que consideram marcos analíticos orientados pelo Norte global.

Es necesario mencionar que el estudio de caso investigativo se puede abrir un espacio analítico importante dentro de varios debates ligados a nuevas formas de como relacionar lo “micro con lo macro”, lo cuantitativo con lo cualitativo, de definir entre lo que son influencias “endógenas” vs. “exógenas”, y dentro de los debates sobre como reconceptualizar la acción (individual y colectiva) y el comportamiento estratégico de actores en los modelos de “rational choice” y teoría de los juegos. (MÉNDEZ, 1995, p. 116).

Conforme Giddens (2013), a pesquisa social comparativa deve servir para reconhecer que os processos considerados *típicos* de desenvolvimento só podem ser avaliados em comparação direta entre diferentes sociedades em torno de critérios específicos, em vez da suposição de que determinada sociedade pode ser considerada modelo de um processo que é endógeno e de difícil abstração.

Ora, não nego que possa ser útil, para alguns fins, classificar as sociedades de acordo com seu nível de desenvolvimento relativo a critérios de uma ou outra espécie. Também é legítimo e necessário tentar especificar o que é genérico para a ordem institucional de diferentes sociedades (GIDDENS, 2013, p. 381).

Os estudos de casos têm sido importantes para o aprendizado humano, já que evidencia uma contribuição prática para fenômenos que tendem ser abrangentes e de interesse geral. Como Flyvbjerg (2004, p. 39),

en algunas ocasiones simplemente tenemos que mantener los ojos bien abiertos y mirar detenidamente los casos individuales, no a la espera de poder probar algo, sino esperando ¡aprender algo! En ciencia social la prueba es muy difícil debido a la falta de teorías “duras”, mientras el aprendizaje es siempre posible.

Assim, selecionamos dois casos paradigmáticos ou típicos no campo da CSS latino-americana: as experiências do Brasil e da Argentina com a prática da CTSS. Na pesquisa qualitativa, não se trata de escolher uma amostra estatisticamente representativa, mas de

optar por amostras que permitam análises detalhadas e profundas, orientadas a reconhecer as representações, o sentido das ações, os intercâmbios cognitivos, os processos interativos e outros aspectos de forma intensiva. Com vistas à generalização analítica, essas duas unidades analíticas (os países) servem como possibilidade de melhorar a compreensão e explicação acerca do fenômeno observado (VERD; LOZARES, 2016, p. 2) ao permitir responder à pergunta da pesquisa: como a CSS pode ser repensada para constituir-se em um mecanismo decolonial?

Dessa forma, partimos de Verd e Lozares (2016), segundo quem a comparação por semelhança orienta a observação dos fatores intervenientes que levam os dois países demonstrarem na prática da CTSS formas de contribuir com a decolonialidade, seja sobre as estruturas (concepções nacionais), seja a agência (percepções subjetivas). Ela permite encontrar padrões entre os dois países e pode, com isso, instrumentalizar outros estudos. Por meio da replicação literal pode-se cotejar dados empíricos de casos similares (países com um mesmo perfil) e chegar a generalizações analíticas.

Esperamos, aqui, obter achados comuns identificando as variáveis explicativas factíveis de serem generalizadas (NEIMAN; QUARANTA, 2006). Isso porque a comparação orientada por casos é aquela que seleciona poucas amostras, com base na teoria ou conceito e produz modestas generalizações (RAGIN, 1989), já que se dedica mais a identificar as raízes históricas dos resultados encontrados, interpretar semelhanças entre os casos e destacar suas complexidades, diversidades e singularidades.

Se por um lado procuramos delimitar os problemas, quanto ao objeto de pesquisa, por meio de teorias e pesquisas prévias, ao articular a teoria com os dados empíricos conhecidos (lógica dedutiva), por outro, atribuímos importância à investigação empírica, que faz com que os achados da pesquisa de campo explicitem os fatores intervenientes (critérios/categorias) relevantes para a realização da pesquisa (lógica indutiva). Tal é a lógica abductiva explicada por Verd e Lozares (2016), baseada num marco conceitual provisório ou genérico, que se modifica ou concretiza, após os dados empíricos serem cotejados, permitindo associar os casos às variáveis mais relevantes (as categorias).

Si construimos una tipología teórica el conocimiento existente debe servir para identificar cuáles son los factores (variables) más relevantes en el fenómeno (y en el campo) que se desea estudiar. De la combinación de estos diferentes factores extraemos perfiles (teóricos) homogéneos, que nos ofrecen una imagen de la diversidad posible en el campo que hemos escogido. (VERD; LOZARES, 2016, p. 5).

Os casos propostos aqui, Brasil e Argentina, da região da América Latina e Caribe, permitem a adoção da perspectiva comparativa para buscar alguns padrões à luz das características regionais e, sobretudo, identificar e explicar as diferenças encontradas em meio aos aspectos singulares de cada caso, ressaltando questões importantes que nos permitem repensar a CSS. Desta forma, acreditamos poder elaborar algumas considerações a título de abrir o campo da prática (ontologia) e das pesquisas (epistemologia) para repensar os princípios, os processos e os propósitos da CSS.

1.3.2 As Unidades Analíticas

Brasil e Argentina têm forte peso na região sul-americana (mais de 50% do território e população e quase 50% do PIB na primeira década do século) e alto protagonismo na região latino-americana, já que, junto com o México são os três principais países que têm *ofertado* iniciativas de CSS. Há um alto potencial de comparação entre os países, conforme os historiadores Fausto e Devoto (2004), trata-se de duas sociedades próximas no espaço, cujos processos históricos se desenvolveram numa sincrônica temporalidade. No caso da atuação de ambos os países na CSS, notamos um volume significativo de pesquisas realizadas, cujos estudos prévios trouxeram achados empíricos relevantes para nossa pesquisa. Foram identificadas pelo menos 10 pesquisas comparadas sobre os dois países que contribuíram para analisar os dados da pesquisa empírica.

Os dois países sul-americanos assumem papel central na consolidação da região. Se é verdade que por vezes disputam entre si a liderança política regional, também estimulam e encabeçam concertações regionais – este é o caso da CSS no Mercado Comum do Sul (Mercosul)²³. Segundo Jaguaribe (2009), suas relações bilaterais levantam expectativas de integração regional e permitem a constituição de um espaço de “permissibilidade internacional”, já que serve de interlocutor internacional independente, nas disputas de poder entre as potências mundiais, e como garantia de preservação das identidades nacionais, ainda que com pequena autonomia.

Segundo Lechini (2009a), os dois países ocupam 63,4% do território sul-americano, quase 60% da população e quase metade do Produto Interno Bruto (PIB) da

²³ Discutimos o papel da CSS no fortalecimento e consolidação do Mercosul ao longo dos seus 30 anos, destacando que o princípio do bloco se deu com um acordo de cooperação bilateral entre o Brasil e Argentina (GRAZIANO; CAIXETA, 2021).

região, ou seja, são os maiores, os mais povoados e os mais ricos. Sendo assim, exercem forte influência na região latino-americana e caribenha. Notadamente, sobre a CSS, Brasil e a Argentina, desde a década de 1970, têm se envolvido com a cooperação técnica, com forte preponderância em ambos os casos para a cooperação intrarregional. O primeiro grande evento sobre o tema, a Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), de 1978, foi realizado na região, na capital argentina, indicando a relevância da região neste regime. Entretanto, não se pode perder de vista que, ao longo dos anos, observam-se variações significativas quanto à sua concepção, o lugar que ocupa nos discursos oficial de países e conteúdos da prática, sobretudo diante de mudanças de governo e no sistema internacional (LECHINI, 2014).

Segundo Fausto e Devoto (2004), alguns autores mencionam o potencial da comparação de casos que tratam de duas sociedades próximas no espaço, cujos processos históricos se desenvolveram numa sincrônica temporalidade, como é o caso do Brasil e da Argentina. Isso porque estudar sociedades próximas no espaço e no tempo, com vistas a buscar semelhanças e diferenças, nos permite enunciar conclusões mais acuradas sobre os problemas apontados pela pesquisa.

Há duas ressalvas *a priori*. Em primeiro lugar, ressaltamos que as disparidades existentes, em função das diferentes dimensões territoriais entre o Brasil e a Argentina, o PIB, as estruturas dos Estados e o espaço, efetivamente ocupados, são tomadas em conta, evitando confundir o que é específico de cada caso analisado e o que é produto das origens comuns e influências recíprocas. Em segundo lugar, lembramos que há uma vantagem e uma desvantagem de nossa origem brasileira, pois, se por um lado é possível conhecer melhor a experiência do Brasil em relação à Argentina correndo o risco de oferecer análises desequilibradas, por outro, é possível assumir nosso lugar de origem latino-americano para estudar a região e como esses países se identificam com a região.

Assim, estamos cientes dos riscos de uma pesquisa comparada entre dois países que pode não trazer a especificidade contextual suficiente para analisar certos dados, reforça a figura central do Estado nação, desafiando nosso referencial teórico decolonial, e não permiti generalizações analíticas para outros casos. De toda forma, é possível apreender desses casos de estudo algumas informações importantes sobre o fenômeno focalizado, e mesmo alguns critérios analíticos para futuras pesquisas.

Em decorrência da tradição do método comparado, em certos campos do conhecimento, como a ciência política, a história e a sociologia histórica (FAUSTO;

DEVOTO, 2004; MOTA, 2016), os achados estão circunscritos a esses campos, cuja ênfase está no Estado nacional como unidade analítica – uma delimitação espaço-temporal útil, mas não excludente para futuras pesquisas que busquem estudar a CSS a partir dos agentes sociais. A dimensão nacional adotada ilumina as reflexões sobre problemas da tomada de decisões dos atores mais relevantes na governança internacional presente. As análises sociais reivindicam, por sua vez, a empiria na observação do fenômeno, como fonte para as explicações.

É certo que essa escala ampla atribui, implicitamente um papel explicativo predominante às dimensões públicas, políticas e estatais na análise histórica. Lembremos que, se até nesses planos é possível apontar muitas heterogeneidades, o Estado atua como elemento unificador. Bem diferente é a situação no âmbito da sociedade civil. Esse é o campo das experiências heterogêneas, das experiências concretas das pessoas, onde não se podem postular homogeneidades, por existirem tantos e tão variados percursos possíveis. Uma história realmente social só é factível em pequena escala, pois assim torna-se viável conhecer melhor homens e mulheres em suas ações, crenças e comportamentos. (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 21).

1.3.3 Pesquisas Prévias

O potencial de comparação entre esses dois países possibilitou alguns achados prévios para nossos estudos. Identificamos pelo menos 10 pesquisas comparadas dos dois países que nos interessaram, apresentadas ao longo dos capítulos, mas que podem contar com o pano de fundo do diálogo entre os historiadores brasileiro e argentino, Fausto e Devoto (2004), em um século e meio de vida do Estado nacional (1850 a 2002).

Nesse sentido, se é verdade que houve muitas rivalidades e grande confrontos abertos entre ambos os países, suas elites também se perceberam como sendo muito diferentes ao longo de quase toda a história desses países. A visão histórica de cada um deles esteve muito mais ligada aos centros políticos e econômicos do Ocidente e pouco atenta à região latino-americana e interessada nas próprias relações com os países vizinhos. Isso viria a se reverter somente neste início do século XXI, quando as transições democráticas e a complementariedade econômica, cultural e acadêmica forneceram o impulso político e social, para os intercâmbios colaborativos e os diálogos entre os Estados e as sociedades de ambos aos países, em especial na integração regional e nos blocos do Mercosul, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), entre outros.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, porém, o Estado desempenhou papel central na solução dos desafios sociais e econômicos. Na Argentina, a despeito de todos seus recentes fracassos, construiu-se, ao longo do processo histórico, uma sociedade mais integrada e estruturada do que a brasileira, com uma forte presença de mecanismos sociais autônomos em relação ao Estado. No Brasil, o Estado e suas elites que o controlaram em suas sucessivas fases parecem ter se adaptado melhor aos desafios da modernidade, em termos de burocratização e racionalidade.

Enquanto no Brasil o primeiro que salta aos olhos é o Estado, na Argentina, é a sociedade. Neste país, a despeito de todos seus fracassos, construiu-se ao longo do processo histórico uma sociedade mais integrada (mais estruturada, se se preferir) do que a brasileira, com uma forte presença de mecanismos sociais autônomos em relação ao Estado. (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 27).

Daí as pesquisas sobre a CSS comparada entre os dois países que apontam que na Argentina há mais cooperação descentralizada e com participação da sociedade civil, como é o caso dos Antropólogos Forenses e da importância da comunidade no ProHuerta (os *huerteros*), enquanto no Brasil, é possível notar maior institucionalização e uma burocracia mais robusta do que na Argentina, conforme demonstramos adiante.

Isto esteve presente, também, na forma como a opinião pública em ambos os países perceberam sua trajetória nacional. Importante para o tema aqui discutido, consideramos serem as elites nacionais as que têm influenciado na decisão sobre a agenda da CSS nas políticas de governos, ou seja, os tipos de cooperação técnica (setores) estabelecidos e os parceiros prioritários para seus interesses.

No Brasil, as demandas sociais insatisfeitas são onipresentes, mas apontam muito mais para um futuro que deve ser alcançado do que para um passado no qual elas teriam sido contempladas. Os argentinos, ao contrário, estiveram muito mais dominados, durante o último século, por uma leitura de si mesmos à maneira de Hesíodo. Ou seja, por uma noção de que a idade de ouro ficara para trás, e muitos dos mal-estares e insatisfações estiveram ligados não somente a condições objetivas, como a essa exasperação pela impossibilidade de voltar à feliz situação que teria existido no passado, fosse no início do século, no primeiro peronismo ou nos anos 1960, dependendo do sujeito. Tudo isso orientou os argentinos mais intensamente para a busca de um culpado, aquele que teria impedido o país de cumprir o desmedido destino de grandeza do qual haviam sido educados. Nesta busca, os intelectuais e as elites argentinas por vezes encontraram no Brasil alguns modelos que lhes pareciam invejáveis: os empresários paulistas, supostamente schumpeterianos, a diplomacia do Itamaraty, ou mesmo a classe política. Ou ainda, de outro ângulo ideológico, a maior disciplina e ordem social, numa velha nostalgia rio-platense que remonta aos primeiros tempos do pós-independência. (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 26).

A agenda de pesquisa dos dois países tem, mais recentemente, se dedicado à CSS, com forte influência na prática cooperativa. As pesquisas sobre o tema, segundo Giaccaglia (2014)²⁴, destacam constante retroalimentação entre acadêmicos e estadistas, o que costuma caracterizar o campo das Relações Internacionais. Há predomínio de linhas de investigação centradas nos aspectos técnicos, acerca das práticas executadas na região latino-americana e seu nível de eficácia, e políticos, acerca da CSS como instrumento de política externa.

La cooperación internacional se configura como un campo más propicio de diálogo, en el cual se pueden observar significativos intercambios. En efecto, en varias oportunidades, los académicos han sido involucrados en la gestión mediante funciones de asesoría (Brasil) o, en un menor nivel, han sido convocados para participar de seminarios y/o reuniones técnicas para debatir y proponer líneas de acción sobre la cuestión (Argentina). (GIACCAGLIA, 2014, p. 24).

Não podemos deixar de mencionar a colaboração entre cientistas dos dois países, no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) sobre a CSS e políticas de desenvolvimento do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), com importantes publicações para o campo - Medina e Muñoz (2019) e Lima, Milani e Muñoz (2016).

Nossa pesquisa, dedicada à influência mútua entre estrutura e agência, está interessada em analisar como se mantém ou modificam as propriedades estruturais com vistas a identificar as possibilidades de a CSS servir como mecanismo decolonial. Como ponto de partida, é preciso investigar: (1) as formas de interpretação, relacionando as formas de significação presente na estrutura com a comunicação dos agentes que possuem uma consciência discursiva para justificar sua ação sempre que necessário; (2) a forma de poder, entendido como a forma de facilitar o controle sobre os recursos disponíveis e atores envolvidos, conectando as instituições políticas e econômicas da estrutura com as interações em contextos assimétricos; e (3) as formas de normatividade, isto é, os elementos normativos que são sancionados durante a prática cooperativa pelos agentes com base nas instituições legais/sociais plasmadas na estrutura da CSS.

²⁴ Um estudo descritivo conduzido pela autora mostra que entre os principais programas e linhas de pesquisa há seis instituições argentinas e nove brasileiras dedicando-se ao tema, o que revela forte conexão entre interesses políticos governamentais e agendas de pesquisa, numa retroalimentação, ou seja, com estudiosos do tema colaborando para produzir conhecimentos úteis, com demandados estudos para ações concretas.

2 A ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO SÉCULO XXI: MARCOS E TRAJETÓRIAS

*Free from mistrust and fear, and with confidence and goodwill towards each other, nations should practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbors and develop friendly co-operation on the basis of the following principles:
(9) promotion of mutual interest and co-operation...*
(UNOSSC, 1955).

Technical co-operation among developing countries has emerged as a new dimension of international co-operation for development, which gives expression to the developing world's determination to achieve national and collective self-reliance, which are essential for their social and economic development, enhancement of their creative capacity to solve their development problems, and to bring about the new international economic order
(UNOSSC, 1978).

South-South Cooperation as a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South that contributes to their national well-being, the attainment of internationally agreed development goals, including SDG; and should continue to be guided by the principles of respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit.
(UNOSSC, 2019).

Como nova tendência da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a Cooperação Sul-Sul (CSS) tem sido uma modalidade complementar e alternativa à cooperação tradicional ou Cooperação Norte-Sul (CNS). No cenário presente, pós-PABA+40, ela tem sido recorrentemente associada à Cooperação Triangular, evidente na expressão “Cooperação Sul-Sul e Triangular”. Desde a Conferência PABA+40 de 2019, nota-se uma expansão do conceito para abarcar todo tipo de cooperação entre os países e em diversas dimensões (política, econômica, cultural). Conforme artigo 7 do Documento Final da Conferência (A/CONF/235/3), a CSS pode ser entendida como:

We recognize that South-South cooperation is conducted among countries of the South, including but not limited to the economic, social, cultural, environmental, and technical domains, that can take place in a bilateral, regional, or interregional context, for developing countries to meet their development goals through concerted efforts, taking into account the principles of South-South cooperation. (UN, 2019).

Diante da inexistência de uma organização oficial que reúna uma definição única para a CSS, nos moldes do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a CNS, deve-se ter em conta que também inexiste um consenso entre os países do Sul sobre a CSS. Portanto, não há uma definição comum e, tampouco, metodologias para mensuração, avaliação e análise das iniciativas, mas uma pluralidade delas, porquanto estão definidas a partir do entendimento e interesse de cada país.

Nesse sentido, chama-se a atenção para o papel do Escritório das Nações Unidas para a CSS – conhecido pela sua sigla em inglês UNOSSC. Com mandato delegado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1974 e sediado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Escritório tem o objetivo de promover, coordenar e apoiar a CSS e Triangular em todo o mundo e no âmbito do sistema ONU²⁵. Tendo em vista isso, a estrutura internacional para a CSS estaria centrada no UNOSSC, o Escritório das Nações Unidas para a CSS (sigla em inglês).

Após quatro décadas de adoção do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), a CSS conta com uma longa trajetória de mecanismos multilaterais de concertações políticas e com uma pluralidade de marcos, mecanismos e narrativas, tanto no âmbito do sistema ONU quanto fora dele. Isto é o que denominamos de *arquitetura da CSS*, que no século XXI abarca várias políticas nacionais, programas internacionais e coalizões com narrativas antissistemas. Apesar de um histórico de meia década de construção do ideário do Sul global, o atual século tem sido caracterizado pela Cúpula do Milênio e seus Objetivos de Desenvolvimento Humano (ODM), de 2000 a 2015, e pela Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2016-2030.

Conforme Mawdsley (2019), há uma expansão de práticas cooperativas e narrativas de CSS em marcha desde meados do século passado, mas é o século XXI que mostra uma fase dinâmica e bem-sucedida. Dentre outras coisas, ela se explica pelas mudanças ocorridas no âmbito da economia política internacional, com a ascensão da China e o surgimento dos BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul). O presente mostra a consolidação de narrativas que se tornam cada vez mais robustas (*muscular*), nacionalistas e pragmáticas. Diante das dificuldades de se alinhar as narrativas à prática

²⁵ Conforme sítio na Web do UNOSSC disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/about/about-unossc/>. Acesso em: 27 out. 2021.

– sobretudo do princípio da “não interferência” nos países parceiros –, o Sul global parece não ter conseguido imprimir na CSS o ideário do Sul e propor nova forma de cooperar para o desenvolvimento. Isso revela os desafios para este período pós-PABA+40 que está sob o risco de uma possível erosão do traço distintivo da CSS, um “Sur tan mencionado como vaziado de sentido” (SURASKY, 2016, p. 69).

Neste capítulo apresentamos o que entendemos por “arquitetura da CSS” no século XXI, que se caracteriza por uma governança internacional fragmentada. Diante da crescente expansão de práticas cooperativas da CSS, desde meados do século passado, observa-se uma intensificação das narrativas a partir do século XXI expressa nas trajetórias da CSS no sistema ONU, que mostram uma tendência crescente de institucionalização do tema (de PABA de 1978, Nairóbi de 2009 e PABA+40 de 2019), conforme trataremos na seção 2.1. Também, as narrativas antissistemas atuam como base para a construção do ideário do Sul, resgatando o espírito de Bandung, e mobilização de um Sul global unitário na política internacional (o caso do G77 e do MNOAL), o que discutimos na seção 2.2. Uma importante evidência dessa estrutura está nos marcos e mecanismos disponíveis para a CSS, sistematizados na seção 2.3. Como parte dessa arquitetura, é possível reconhecer, ainda, gradual envolvimento dos atores sociais como os acadêmicos e as Organizações da Sociedade Civil (OCS), no campo político e de estudos, influenciando as decisões dos países e organizações internacionais, apresentados na seção 2.4.

2.1 AS TRAJETÓRIAS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: O SISTEMA ONU

O primeiro evento sobre a CSS com vistas a apoiar os países do Sul em suas políticas para o desenvolvimento foi promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Conferência sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) de 1978. Dessa forma, a ONU hospedou a estrutura básica com um conceito e um guia prático para a realização dos objetivos da CTPD. Em 2003, após a realização da Primeira Cúpula do Sul promovida pelo G77 e sua Declaração de Havana (2000), a Unidade Especial para a CTPD muda seu nome para Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul.

Segundo Colacrai *et al.* (2009), há algumas características particulares do conceito adotado naquela ocasião. Primeiramente, utiliza-se a palavra “cooperação”, em vez de “assistência”, empregada pela cooperação tradicional; caracteriza-se a cooperação como

meio para se promover o desenvolvimento, coincidindo com a ideia predominante do desenvolvimento linear que classifica os países em *desenvolvidos e em desenvolvimento*; identifica-se essa cooperação com a modalidade técnica, dissociando-se assim da cooperação financeira; aludia-se a um processo essencialmente interestatal; excluem-se as condicionalidades, ou promove-se a ideia de interação entre iguais (horizontal). Trata-se de uma cooperação complementar à tradicional que “aumenta la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo de adaptarse y de absorber insumos adecuados procedentes de los países desarrollados” (COLACRAI *et al.*, 2009, p. 10).

Posteriormente, a I Conferência da ONU de Alto Nível para CSS, 30 anos após a adoção PABA, celebrada em Nairóbi em 2009, tratou de promover a “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento” por meio do fortalecimento do sistema ONU e seu apoio à “Cooperação Sul-Sul e Triangular”. A partir de então, nota-se uma redefinição por parte do PNUD do campo, em função do diálogo político sobre o desenvolvimento, dos intercâmbio Sul-Sul e das associações público-privadas. A orientação das iniciativas passa a ser focada no resultado, para responder à crescente preocupação mundial com a efetividade/eficácia na avaliação da CNS. Além disso, incorpora-se a cooperação triangular à CSS, agregando uma dimensão Norte-Sul à antiga-CTPD e equiparando-a à CSS, considerando que ambas recorrem às capacidades do Sul para o desenvolvimento, incorporando-a aos projetos por um menor custo (COLACRAI *et al.*, 2009).

Na década seguinte, a II Conferência que marcou os 40 anos do PABA (PABA+40) dedicou-se a discutir o papel da CSS na implementação da Agenda 2030, vinculando-a às suas metas. Apesar de constituir-se numa meta da Agenda 2030, observa-se que cada país tem formulado suas metas a partir da sua forma de conceber e praticar a CSS. Isso aponta para o fenômeno crescente de “expansão conceitual”, que está relacionada à governança fragmentada, porquanto a falta de consenso faz o sistema ONU adotar um conceito abrangente para abarcar todos os existentes nos países do Sul.

Nesse sentido, os principais marcos políticos internacionais têm ampliado o campo da CSS em termos de denominação, conceito, princípios, objetivos e relação com a Cooperação Triangular. O Quadro 1 mostra a evolução cronológica em 40 anos.

Quadro 1: Evolução cronológica da Cooperação Sul-Sul no sistema ONU

	PABA (1978)	Nairóbi (2009)	PABA+40 (2019)
Denominação	Cooperação entre Países em Desenvolvimento (CTPD)	Cooperação Sul-Sul (CSS)	Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSS)
Conceito	A CTPD é um meio de construir comunicação e promover cooperação ampla e efetiva para criar, adquirir, adaptar e transferir conhecimento e experiência para benefício mútuo (art. 5).	A CSS possui diferentes formas em evolução, tais como compartilhamento de conhecimento e experiência, treinamentos, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária, contribuição em espécie (art. 12).	A CSS e Cooperação Triangular (CTr) possui diferentes formas em evolução, incluindo a cooperação técnica [...] por meio da promoção da cooperação econômica, comércio, investimento, infraestrutura, agricultura, segurança alimentar, saúde [...] (art. 18)
Princípios	Soberania nacional, independência econômica, direitos iguais e não interferência em assuntos domésticos (art. 13).	Respeito à soberania nacional, apropriação nacional, independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo (art. 11).	Respeito à soberania nacional, apropriação nacional, independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo (art. 8).
Objetivos	Nova dimensão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) para o mundo em desenvolvimento alcançar autoconfiança nacional e coletiva e promover a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) (art. 12)	Manifestação de solidariedade entre povos e países do Sul que contribui para seu bem-estar nacional, autoconfiança nacional e coletiva e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Humano (ODM) (art.11)	Manifestação de solidariedade entre povos e países do Sul que contribui para seu bem-estar nacional, autoconfiança nacional e coletiva e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de acordo com as prioridades e planos nacionais (art.8)
Cooperação Triangular (CTr)	Não há menção à CTr	Os países desenvolvidos são conclamados a se unir a esta agenda via CTr para o desenvolvimento de capacidades (art. 20).	CTr complementa e soma a CSS ao permitir acessar novas fontes de recursos, conhecimento especializado e capacidade (art.12).

Fonte: Elaboração própria da autora a partir de UN (1978); UN (2009) e UN (2019).

Importante ressaltar que em 1995 os países decidiram realizar uma revisão da CTPD, o que resultou em novas diretrizes. Conforme a nova agenda (TCDC/9/3), a CTPD deveria tanto reorientar as iniciativas em marcha para melhorar seu desempenho (efetividade e eficiência) quanto propor novas iniciativas. Para a reorientação, sugeria-se o apoio à elaboração de políticas nacionais para a CTPD, o fortalecimento dos pontos focais nos países e a identificação das necessidades em termos de capacidades avaliativa, além da colaboração com os centros de excelência (exemplo do Centro Sul) e realização

de treinamentos. Entre as novas iniciativas sugeridas, propunha-se a integração da cooperação técnica (CTPD) com a econômica (CEPD), anteriormente separadas em decorrência do fato de que a CTPD estava hospedada no PNUD, e a CEPD na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); a promoção da Cooperação Triangular (CTr); e a adoção de mecanismos dedicados a sistematizar e divulgar as experiências de cooperação, com apoio da Unidade Especial para a CTPD, o G77 e a comunidade de doadores (UN, 1995).

Essa expansão do campo de atuação da CSS ao longo do tempo construiu um vasto arcabouço legal e normativo no sistema ONU. Entre os documentos de base estão: o PABA (1978), as Novas Diretrizes da CTPD (1995), as Diretrizes para a revisão de políticas e procedimentos relativos à CTPD (2003), o Documento Final de Nairóbi (2010), o Marco das Diretrizes Operacionais da ONU para a CSS (2016) e o Documento Final do PABA+40 (2019). Além disso, as resoluções da AGNU (de 1974 a 2020) e as decisões do Comitê de Alto-nível da CSS (de 1979 a 2016) têm apoiado os países.

A crescente projeção da CSS no mundo e sua consolidação nas rotinas das agências e organizações do sistema ONU também estão evidenciadas nos vários relatórios publicados, como aquele do Secretário-Geral sobre o Estado da Arte da CSS, dos relatórios de progresso de Implementação do PABA, das Novas Diretrizes produzidas pelo Comitê de Alto-Nível da CSS, e do administrador do PNUD, além dos documentos programáticos bianuais, e relatórios de avaliação produzidos sobre o Sistema ONU na CSS, incluindo as recomendações da Unidade de Inspeção das Nações Unidas (*Joint Inspection Unity*).

Uma análise do conteúdo dos relatórios anuais do Secretário-Geral²⁶ sobre o Estado da Arte da CSS na última década, além dos documentos expedidos pelo Comitê de Alto-Nível da ONU para a CSS foram sistematizadas por nós. O Quadro 2, a seguir, mostra os principais temas e agendas em evidência.

Para mostrar essa trajetória, traçamos uma *evolução* que é mais cronológica do que cognitiva da CSS no sistema ONU entre os três principais marco: PABA (1978), Nairóbi (2009) e PABA+40 (2019); também pudemos analisar tematicamente como esse

²⁶ Os relatórios do Secretário-Geral têm se dedicado a informar o estágio do desenvolvimento de políticas e diálogos, pesquisa e análise das iniciativas, compartilhamento de conhecimento, desenvolvimento de capacidades, inovação em termos de parcerias e financiamentos de sistemas de monitoramento e avaliação, além das recomendações finais para que o sistema ONU.

decorso de tempo pode ter significado um adensamento gradual, em termos de narrativas, da CSS como um mecanismo institucional-governamental, mais do que reflexões sobre seus propósitos e princípios por parte dos vários atores do Sul interessados nessa agenda. A emergência de um Sul global forte, como a China, poderia explicar a mudança de uma narrativa que visava adotar uma definição operacional com vistas a definir indicadores de desempenho (em 2011) para outra narrativa que estimula a adoção de formas voluntárias de mapear e relatar os impactos gerados pela CSS (em 2021), a partir da análise dos relatórios anuais do Secretário-Geral.

Quadro 2: Evolução da Cooperação Sul-Sul no sistema ONU

Ano	Principais Temas (Relatórios do Secretário-Geral)
2020	Capacidades humanas e institucionais; efeitos adversos do Covid-19; harmonização dos diversos atores por meio dos mecanismos no âmbito da ONU como o Fundo para a CSS.
2019	Modelos inovadores de financiamento; abordagens e marcos estratégicos; marcos de monitoramento e avaliação; princípios específicos da CSS; metodologias voluntárias para mapear e relatar os impactos da CSS.
2018	Mobilização de todos recursos e parcerias disponíveis; mecanismos voluntários para relatar as iniciativas e com base em marcos conceituais e metodologias comuns; Estratégia do sistema ONU (UN system-wide strategy); papel do UNOSSC no desenvolvimento de estratégia; proposição de métricas relativas à escala, escopo e impacto para evidência; capacidades humanas e institucionais; estudos de viabilidade e produção de conhecimento; mobilização de recursos.
2017	Plano de ação da CSS como algo estratégico para o combate às mudanças climáticas; indicadores quantitativos e qualitativos das parcerias; conhecimento com base em evidências.
2016	Bancos de desenvolvimento liderados pelo Sul global para financiar bens públicos regionais, ignorados pelo setor privado; Centros de Excelência que viabilizam a CSS; Portal de acesso à conhecimento.
2015	Desafios transnacionais de desenvolvimento no Sul global; Estratégias temáticas para a CSS estimular a ação coletiva; capacidade para a gestão efetiva da CSS; dados de pesquisa e evidências para a tomada de decisão.
2014	Mecanismos de coordenação regional e interagencial no sistema ONU; instrumentos para guiar a prática da CSS em sintonia com os países do Sul; transferência de tecnologias de energia renovável entre o Sul global.
2013	Recomendações aos Estados-membros: buscar complementariedade entre a CSS e a CNS; impulsionar formas multilaterais de CSS por meio do Fundo da CSS; apoiar a CTr.
2012	Contribuição da CSS para a Conferência do Rio de Desenvolvimento Sustentável; Relatar e analisar a CSS e CTr, além daquelas burocráticas e setoriais; um conceito da CSS, boas práticas e estratégias de promoção da CSS; conceito instrumentalizado e marcos estratégicos para a CSS; maior investimento na CSS multilateral, por meio do Fundo da CSS.
2011	Esclarecimento e definição operacional da CSS que permitam adoção de indicadores de desempenho; apoio da ONU a sistematização, consolidação e análise das informações nacionais, regionais e inter-regionais; apoio financeiro para expandir boas práticas e expandir programas bem-sucedidos; envolvimento do setor privado e da sociedade civil na CSS.

Fonte: elaboração própria da autora a partir dos relatórios que constam no Apêndice C desta tese.

Observa-se, pelas recomendações do Secretário-Geral, o grande interesse do sistema ONU em harmonizar as diferentes iniciativas e práticas de CSS conduzida pelos distintos países. Ao recomendar sua institucionalização na estrutura dos países do Sul

global (instituições/órgãos e pontos focais próprio), vislumbra-se uma governança global para as iniciativas de CSS em torno de planos estratégicos, marcos programáticos, indicadores de performance, de monitoramento e avaliação, sistematização das experiências, publicações de boas práticas e, sobretudo, mapeamento e relatórios de impacto da CSS para a Agenda 2030. A frequência da menção à necessidade de capacidades humanas e institucionais, de indicadores para o Monitoramento e Avaliação (M&A), de adoção de abordagens, metodologias e marcos de ação, é notória, aproximando-a dos procedimentos da cooperação tradicional.

Ademais, os relatórios oferecem anualmente recomendações ao sistema ONU com vistas à institucionalização e efetividade da CSS para a Agenda 2030. Entre elas está o incentivo para que todas as agências, programas e fundos do sistema adotem indicadores qualitativos e quantitativos para avaliar as parcerias; para a produção de conhecimento baseado em evidência, a criação de centros de excelência e fundos para a CSS e a incorporação da CSS em diversas agendas temáticas – este é o caso da pandemia de Covid-19 em 2020, das mudanças climáticas em 2017, da urbanização, segurança alimentar e nutricional em 2015, bem como das energias renováveis e empreendimentos sustentáveis em 2014. Também, sugere-se o financiamento das iniciativas, por meio da criação de um fundo multilateral com base em contribuições voluntárias para apoiar as iniciativas desenvolvidas pelos países, a divulgação e o escalonamento (*scale up*).

No presente, a ONU aprovou um Marco Estratégico para a CSS, a *United Nations System-wide Strategy on South-South and Triangular Cooperation Strategy for Sustainable Development*. Com vistas à implementação da Agenda 2030, é preciso sistematizar a orientação para uma atuação interagencial. Assim, para o período 2020-2024 a “greater use of this invaluable vehicle [...] South-South and triangular cooperation is the need of the hour”, Conforme o Secretário-Geral das Nações Unidas, Antônio Guterres. Afinal, o ODS 17 dedicado às parcerias e meios de implementação reconhece a importância de se promover tanto a CSS quanto a CNS, quanto às finanças, tecnologia, capacitação, comércio e outras questões sistêmicas. Para Ismalebbe (2018, p.4),

Political aspirations of countries that champion SSC, as well as all SSC-related intergovernmental outcomes are clearly beyond the scope and the mandates of UN agencies. However, SSC is one of the means to implement the internationally agreed development goals (IADGs), including the 2030 Agenda for Sustainable Development. It is also one of the very prominent agenda items that gets discussed, deliberated and legislated within the realm of the UN’s full membership.

2.2 AS NARRATIVAS ANTISSISTEMAS

2.2.1 O ideário do Sul

O Sul global é uma expressão geográfica-ideológica que abarca variados países, povos e continentes unidos por causas políticas e um passado colonial comum. Trata-se de uma aliança política que surgiu no contexto internacional posterior à Segunda Guerra Mundial e que esteve enraizada nas reivindicações pela descolonização dos países africanos e asiáticos, no não alinhamento às disputas da Guerra Fria, mostrando que sua causa era outra: a crítica colonial.

A Conferência Afro-asiática de Bandung em 1955, nesse sentido, tem sido apontada como o marco principal do surgimento do Sul global. Assim, o “espírito de Bandung” remete aos princípios acordados naquela ocasião que culminou num processo anti-imperialista e anticolonial de escala global (MORALES, 2019, p. 169).

Segundo Ayllón (2014a), há uma consciência do Sul que está na base da CSS e que compreende o “espírito de Bandung”. Desta forma, o Sul inaugurou uma época de “solidariedade estimulante” que serviu de referência para os líderes de países do Sul global vincularem suas políticas externas a alguns princípios e objetivos. Diante das assimetrias do sistema-mundo e do interesse em reduzir suas desigualdades, entre os 10 princípios estão: o respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; o reconhecimento da igualdade entre todas as raças e nações; a não intervenção e não interferência em assuntos internos de outros países; e a promoção dos interesses comuns e da cooperação. Eles inauguram um ideário do Sul global que se baseia na cooperação horizontal, assistência técnica, perícia tecnológica e estabelecimento de instituições regionais de pesquisa e capacitação para benefícios mútuos.

Daí a proposição da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), que foi objeto de duas resoluções da AGNU de 1974, quando os novos Estados nacionais surgidos da descolonização buscam formas de participar ativamente do sistema internacional. Ora questionaram o sistema econômico mundial estabelecido no período posterior à Segunda Guerra Mundial, ora buscaram formas de reformá-lo. Para tanto, os países se reuniram no G77 para coordenar suas posições políticas e reivindicações internacionais (MAHIOU, 2011). Com isso, o ideário do Sul reforça as normas de soberania e não intervenção, ampliando sua crítica ao universalismo ocidental (paroquial e eurocêntrico) e buscando

redefinir nas instituições internacionais o modo como são tomadas as decisões (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

Numa releitura histórica crítica, poder-se-ia dizer que o Sul global nasceu do Terceiro Mundo para tornar-se uma oportunidade política. Como parte da terminologia do desenvolvimento global (SOLARZ, 2014), num processo “infantilização” dos países, o Terceiro Mundo foi inventado pelo Primeiro como forma de problematizar a pobreza, institucionalizar e profissionalizar o desenvolvimento em escala global e promover sua superioridade após o declínio da ordem colonial (ESCOBAR, 2007). Nesse sentido, o Sul se descola dessa denominação pejorativa de Terceiro Mundo para alcançar um senso comunitário que o permita elaborar posições comuns na política internacional. Segundo Solarz (2014, p. 91-92), “had unifying factors, such as the subjective sense of community, or the expression of their solidarity or anti-colonialism, which allows a complex and numerous group of countries to be embraced by one name”.

Entretanto, se de um lado o Sul global funciona como elemento agregador, de outro, ele impõe o desafio de fazer conviver a diversidade. Conforme Waisbich *et al.* (2021) propõem por meio da noção de “polifonia”, o ideário do Sul é aquele que deve promover a harmonia dos diferentes. Isso porque a polifonia é algo necessário para superar a narrativa da história única, típica da modernidade europeia, ao considerar várias possíveis interpretações acerca dos mesmos fenômeno e fatos, ao incluir as distintas vozes e agências e ao considerar as diferentes formas de cooperar que sejam horizontais e solidárias.

Combining the Greek terms for “many” (polys) and “sound” (phone), polyphony includes an attention to plurality; but while plurality primarily acknowledges the existence of different approaches, polyphony puts a focus on how these different approaches contribute to a broader phenomenon, in our case the meta category of the “Global South”. [...] Polyphonies, unlike the excessive and confusing noise usually associated with cacophonies, recognise the potential of working with the combination of ambiguities, ambivalences and fluidities. (WAISBICH *et al.*, 2021, p. 1; 5).

O conceito de Sul no conceito de Cooperação Sul-Sul, segundo Surasky (2016), remete a um conteúdo político que orienta as ações (ideário), antes que a identificação geográfica de seus atores. A CSS, com base nisso, assume um lugar na construção desse ideário do Sul sempre que é capaz de recuperar os saberes alternativos, os outros discursos e as novas práticas que tinham sido ocultadas pela modernidade europeia. Busca-se, com isso, estabelecer uma ordem mundial que reflita as diferenças, para o que seria preciso

formular narrativas antissistemas. “Al pensar el Sur como una posición política asociada a la emergencia de los propios saberes y discursos, estamos pensando en modelos de orden mundial alternativos al realmente existente” (SURASKY, 2016, p. 67).

Assim, no presente cenário, o Sul se depara com um dilema moral: ou adota uma posição crítica de contestação da ordem, ou prossegue com certas condutas que reforçam o *status quo* da ordem. Isso tem sido amplamente discutido na CSS, que, por vezes, apoia governos tiranos de forma irrefletida sob o princípio da solidariedade e não intervenção (BESHARATI; ESTEVES, 2015). Isso poderia ser entendido como postura pragmática da diplomacia baseada em resultados e menos conectada ao simbolismo dos propósitos morais de solidariedade e empatia (MAWDSLEY, 2019).

2.2.2 Alianças de Países do Sul

Sem pretender realizar o mapeamento das narrativas oficiais antissistemas, mencionamos aqui os dois principais consensos dos países do Sul na cena internacional: o G77 e o Movimento dos Países Não-alinhados (MNOAL). Ambos contam com o apoio do Centro do Sul (*The South Center*)²⁷, cujo mandato se conecta com as recomendações da Comissão do Sul em seu relatório *The Challenge of the South* (1990), que apontou a necessidade de uma organização para subsidiar a ação coletiva do Sul.

Nas prévias da Conferência PABA+40, estudo do Centro do Sul apontou como prioridades para a CSS a promoção da solidariedade entre os países do Sul para responder às assimetrias e pluralidades que lhe são inerentes; tempo e espaço para que os países do Sul institucionalizem a CSS e, de forma voluntária, definam suas próprias metodologias, padrões e mecanismos de monitoramento, quantificação, avaliação e informes; valorização do multilateralismo para evitar o unilateralismo com vistas ao trabalho conjunto e à ordem política e econômica justa, democrática e representativa internacionalmente; oportunidade de a CTr propiciar aprendizados entre o Norte e o Sul em termos de desenvolvimento e cooperação; e fortalecimento dos marcos institucionais e capacidades necessários para uma CSS integrada aos planos e políticas de desenvolvimento, tanto nos países que recebem quanto nos que proveem apoio (LI *et al.*, 2018).

²⁷ Mais informação sobre os trabalhos do Centro Sul estão disponíveis em: <https://www.southcentre.int/about-the-south-centre/>. Acesso em: ago. 2021.

O relatório elaborado pela Comissão do Sul é uma das principais narrativas antissistemas na base do ideário do Sul e da CSS. Resultado do trabalho conjunto de intelectuais e políticos de países do Sul²⁸, o Relatório, publicado em 1990, formulou algumas recomendações para que os países do Sul perseguissem seu próprio desenvolvimento de forma autônoma, heterogênea e interdependente por meio da CSS. Entre alguns dos temas abordados no Relatório está o Sul e suas atribuições; o Estado do Sul e a busca por mais cooperação entre os países em desenvolvimento (NEYERE *et al.*, 1990). Nessa ocasião, a narrativa adotada reconhecia a heterogeneidade do Sul e a necessidade da aliança política entre os países para superar os desafios enfrentados.

[...] the South does not know the South – what goes on in its countries, what are the ideas of its peoples, what its potential is, and the manner in which South-South co-operation can widen development options for all countries. [...] Despite the very different backgrounds, experience, interests, faiths, and ideologies of the members of the Commission, it is a unanimous Report. (NEYERE *et al.*, 1990, p. 6-7).

Nesse sentido, os países do Sul global, tanto no G77²⁹ quanto no MNOAL, têm formulado posições comuns sobre a CSS. Elas coincidem e reconhecem a natureza da CSS distinta da cooperação tradicional em termos de princípio e resultados, concretizada por meio de iniciativas voluntárias entre iguais e com base nos princípios da solidariedade e do benefício mútuo (horizontalidade). Além disso, ressaltam a responsabilidade histórica da CNS em prover ajuda e comércio prioritário aos países do Sul. Além disso, defendem a ideia de que a CSS não deve substituir a cooperação tradicional, mas deve coexistir e firmar parcerias com o Norte, cujos princípios e prática devem ser determinados pelos países do Sul. Com isso, seguem alinhados às conclusões da Comissão do Sul, que determinam “[que] a responsabilidade pelo desenvolvimento do Sul é dele próprio, está nas mãos dos povos do Sul”; sendo que “as recomendações do Relatório, e as declarações expedidas, devem ser tomada[s] em alta consideração pelos governos e povos do Sul – e pelos seus parceiros (amigos) no Norte” (NEYERE *et al.*, 1990, p. 8, tradução nossa).

Entre as contribuições do MNOAL para a prática da CSS no presente está o Centro de Cooperação Técnica Sul-Sul (CSSTC), criado para impulsionar e financiar

²⁸ Dos 26 membros e nove latino-americanos e caribenhos representando o Brasil estava Paulo Evaristo Arns e Celso Furtado, e pela Argentina, Aldo Ferrer.

²⁹ O Grupo dos 77 países conhecido por G77 atualmente é integrado por 134 países em desenvolvimento ou do Sul global.

iniciativas³⁰. Localizado na Indonésia, o Centro reúne outros três centros para a cooperação: o *Research and Information System for the Non-Aligned and other Developing Countries* (RIS) e o *Centre for Science & Technology of the Non-Aligned and other Developing Countries* (NAM S&T), da Índia, e o *Instituto de Medicina Tropical “Pedro Kouri”* (IPK), de Cuba.

Desde 1961, o Movimento foi gradualmente reconhecendo a importância da CSS e apostando numa postura de conciliação e cooperação contra os discursos orientados à confrontação entre Norte e Sul e dentro do próprio Sul, decorrente da falta de ação estratégica comum por parte dos países do Sul. Após a experiência da cooperação entre Ásia e África no Programa “Stop Hunger Now”, em 1992, os países reunidos no Movimento decidem pela criação do CSSTC em 1995, durante a Conferência de Cartagena, sob a liderança de Ernesto Samper.

Since the early 1980’s until the end of the cold war period, the major industrialized countries simply practiced a unilateral or selective bilateral approach with their developing country counterparts. They simply chose for reasons of their own which developing country they would cooperate with. There was nothing much for the NAM [Non-Aligned Movement] could do about it because this period was precisely the time when developing countries as a group were at their weakest, the debt burden had begun to weigh heavily upon them and *they were not united*. The International Order has begun to crumble and the contours of a new order are just beginning to emerge but its final shape is yet to crystallize. Meanwhile, multilateral dialogue on global economic issues was by no means excellent until the late 1980’s. However, it was during its Tenth Summit in Jakarta in 1992 that the NAM altogether changed its approaches and orientation from one that was often viewed as confrontational to one that is unmistakably conciliatory and cooperative. (MNOAL, 2021, historical background).

O G77, como principal instância de negociação do Sul global nas Nações Unidas, tem veiculado sua defesa por uma CSS própria e em benefício do Sul. A Conferência de Marrakesh (2003)³¹ tenta estreitar a cooperação econômica e social e entre os mecanismos regionais e inter-regionais, além de promover duas posições que viriam a ser retomadas nas Conferências de Paris (2005) e de Accra (2009) da OCDE: a parceria com atores não governamentais e os princípios da eficiência, eficácia e sinergia. Também o Consenso de Yamoussoukro (2008) traz, entre outras coisas, a importância da adoção de um marco conceitual da CSS para garantir sua apropriação pelo Sul global nas parcerias com o Norte

³⁰ Desde 2001, o Centro possui seus relatórios de atividades publicados em <http://csstc.org>. Acesso em: dia ago. 2021

³¹ Documentos finais estão disponíveis para consulta em: <http://www.g77.org/marrakech/>. Acesso em: dia ago. 2021.

e a defesa de que haja critérios próprios para sua análise e avaliação, diferentes daqueles usados pela OCDE.

Por ocasião dos seus 50 anos, a Cúpula de Santa Cruz (2014), na Bolívia, enfatiza a narrativa antissistema. A Declaração Final enumera uma série de tarefas que seriam necessárias para construir um novo mundo e estabelecer a sociedade do bem-viver a partir da ascensão do Sul

emancipation from the existing international financial system and construction of a new financial architecture; living well in harmony with Mother Earth; sovereignty over natural resources and other areas; well-being for everyone and provision of basic needs as a human right³².

Adicionalmente, a Declaração Final inclui a CSS como um dos temas tratados e enfatiza a necessidade de a CSS contar com mecanismos próprios, visões de longo prazo e instituições globais – como o Comitê de Alto-nível para a CSS (sigla em inglês HLC) da AGNU –, que o Grupo reconhece como sendo a instância central multilateral para tomadas de decisão sobre o tema; e defende a transferência de tecnologia na CNS e, também, na CSS como forma de beneficiar o desenvolvimento no Sul global.

Na Conferência do PABA+40 (2019), o G77 defendeu alguns pontos: a adoção de um plano de ação (*South-South roadmap*); uma CTr sob a liderança de países do Sul e com base nos princípios estabelecidos pela CSS; uma CSS como oportunidade alternativa do Sul global à AOD, sem que ela possa ser equiparada ou sirva de justificativa para o CAD/OCDE não cumprir com a meta de dedicar 0,7% do PIB à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Na declaração sobre o Documento Final da Conferência, o Sul global manifesta descontentamentos sobre três principais pontos: (1) a premente necessidade de tratar da CSS para a Agenda 2030 como um todo, além do ODS 17; (2) a inclusão indevida da referência à “efetividade do desenvolvimento”, por não ser aplicável à CSS, e sim, à CNS e pela sua discordância com as demandas pela mensuração, monitoramento e relatoria, o que suscita a adoção de marcos de ação da AOD, prejudicando a diversidade de seus fluxos, sendo que ela deve ir além de responder à Agenda 2030; e (3) a ausência de propostas concretas de tornar a CSS mais relacionada ao comércio (integração econômica,

³² Disponível em: <https://www.southcentre.int/g77-extraordinary-summit-declaration-santa-cruz-15-june-2014/>. Acesso em: ago. 2021.

intercâmbios comerciais, etc.), além das medidas protecionistas e unilaterais que prejudicam o acesso do Sul aos mercados mundiais³³.

Por meio da elaboração de narrativas antissistemas e do importante papel de posicionar o Sul global na política internacional, tanto o G77 quanto o MNOAL se mostram críticos à ordem mundial existente. Apesar disso, ambos endossam as vantagens trazidas pela CTr na ampliação da CSS, a coexistência da CSS (complementariedade) com a CNS, a CSS como necessária para cumprir a Agenda 2030 e, ainda, a necessidade de se contar com sistemas para monitorar as iniciativas e com bases de dados para relatar as iniciativas da CSS.

2.3 MARCOS E MECANISMOS NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

A governança da CSS, ainda que de forma difusa pela falta de um foro internacional multilateral próprio, ocorre por meio de mecanismos estabelecidos nos planos nacionais, regionais e internacionais. Sabe-se, entretanto, que em decorrência da Agenda 2030, essa governança tem sido viabilizada pelo sistema-ONU, que assume o claro mandato vinculado aos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável. De forma fragmentada, ela tem sido praticada a partir de cada país do Sul que se considera “ofertante” ao prover apoio a um parceiro no Sul.

Quanto aos marcos e mecanismos utilizados na CSS, pode-se dizer que são extremamente heterogêneos e diferentes entre os países do Sul, já que cada um deles lida de forma muito diferente com a prestação de assistência aos seus parceiros no sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento. Sabe-se, entretanto, que os mecanismos para a implementação da CSS, na maioria das vezes, são propostos e conduzidos pelos ministérios encarregados dos assuntos externos. Há, com isso, vários temas e interesses no campo da CSS que não podem ser negligenciados, diante da sua prestação de contas para os acordos da Agenda 2030 na governança global. Conforme explicam Besharati e Esteves (2015, p. 316):

Em parte, também devido aos pequenos volumes de sua assistência, os provedores do Sul estão geralmente menos preocupados com os resultados de desenvolvimento, da mesma forma que os doadores tradicionais. Seu foco recai na construção de relações políticas e comerciais. Nesse sentido, a condução da CSS encontra-se muitas vezes sob a responsabilidade de

³³ A declaração do G77 está disponível em: <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190415b>. Acesso em: ago. 2021.

ministérios de relações exteriores e é utilizada como instrumento diplomático para resolver outras questões de política externa, tais como segurança, comércio e migração, ou para obter apoio em fóruns multilaterais.

Nesse sentido, pode-se dizer que há uma estrutura para a CSS que tem sido determinada no plano internacional e, também, construída a partir do aparato doméstico e interesse dos Estados nacionais. No ambiente internacional, mencionamos os objetivos, metas e *constituencies* da Agenda 2030 que exigem gestão prática e política, os diálogos entre a CSS e a CNS, decorrente dos esforços do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) de reunir a CSS sob um mesmo “guarda-chuva” e, também, as aproximações entre elas nas parcerias triangulares. Conforme explicam Li *et al.* (2018), desde 2008 o CAD/OCDE tem tentado fazer convergir a CSS com o CNS (AOD) em resposta à crise econômica e diminuição de recursos do Norte global para o Sistema da CID, interessada em introduzir as economias emergentes no financiamento do desenvolvimento – o Grupo de Trabalho (GT) sobre a CSS resulta na proposta da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*, GPEDC, em inglês), em 2014, adiante discutido. No plano nacional, em contrapartida, a CSS tem sido uma política híbrida que se alinha tanto às políticas externa quanto às políticas setoriais.

Sendo assim, a CSS tem sido implementada com base em entendimentos e instrumentos de gestão, muitas vezes provenientes da cooperação tradicional. Este é o caso do marco lógico (*logical framework*) e seus legados sobre a gestão por resultado e efetividade do desenvolvimento utilizada pelo sistema da CID e as Organizações Internacionais (OI). Assim, apesar de os países do Sul serem os que determinam seus próprios métodos e lógicas de operacionalizar as iniciativas da CSS, o que se sabe hoje é que muitos deles adotam aqueles da cooperação tradicional. De toda forma, há também um diálogo entre países do Norte e Sul que tem gerado aprendizado mútua, permitindo desenvolver boas parcerias, como o apoio aos intercâmbios técnicos no bojo da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS).

Sabe-se que a CSS no plano internacional e nacional tem operado fortemente influenciada pela estrutura utilizada pela cooperação tradicional. Além da pujança de uma organização como a OCDE, que inclusive ofusca a atuação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) na ONU, em termos de

governança internacional, os debates sobre a “Cooperação Sul-Sul e Triangular” com a participação do Norte global tem inibido inovações introduzidas pelo Sul global no sistema da CID. Diante da dificuldade de se propor mecanismos alternativos, sem romper com algumas estruturas internacionais, a CSS tem reproduzido algumas lógicas de “inclusão excludente” (DELGADO, 2021)³⁴.

No Quadro 3 a seguir, sistematizamos as várias propostas de marcos e mecanismos que têm sido elaborados para guiar a gestão e implementação das iniciativas da CSS. Há diferentes abordagens propostas no meio internacional: as “propostas externas”, e outras pensadas pelo próprio Sul global, que conformam as estruturas políticas e técnicas da CSS nos países do Sul.

Quadro 3: Marcos e mecanismos para a Cooperação Sul-Sul

Origem das Propostas	Abordagem	Instituições promotoras	Propostas e contribuições para os projetos de CSS
Internacionais (externos)	Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento: Enfoque da efetividade da ajuda	OCDE e GPEDC	Ênfase nos mecanismos de gestão e transparência , em vez dos princípios; forte demanda para monitorar, avaliar, mensurar e relatar iniciativas (marco lógico, percentual de PIB, entre outros)
	Desenvolvimento em Transição: Enfoque das brechas estruturais para o desenvolvimento e da Cooperação Triangular	OCDE, União Europeia e CEPAL	Foco no desenvolvimento interno (brechas estruturais) e externo (CSS) com objetivo bidirecional ; mecanismos modulares ou caso-a-caso ; abordagem complexa e multidimensional sobre o desenvolvimento dos países
	Desenvolvimento Sustentável: Enfoque multiatores, multinível e multidimensional	Sistema ONU: Agenda 2030	CSS descentralizada , envolvendo os distintos entes federados, em parcerias com atores sociais , as ONG e OSC nacionais, e coordenada entre os setores/instituições das políticas públicas para o desenvolvimento
Sul global (situadas)	Marco avaliativo para mensurar a qualidade da CSSD	NeST global	Marco de M&A para propor dimensões analíticas, indicadores e uma escala avaliativa para apoiar os governos e grupos de interesse na implementação da CSS para o desenvolvimento
	Performance da CTSS princípios do Sul (Bandung e Nairóbi) e de política externa	ASUL, BPC & ABC	Orientações para construção de sistemas e processos de M&A : princípios de CSS e de política externa para a CTSS, distintos níveis de desenvolvimento de capacidade e interesse nos processos e resultados
	Direitos Humanos na mensuração das	<i>Reality of Aid Network</i> e	Marco normativo de DH sugere avaliar ambos os contextos no eixo Sul-Sul

³⁴ No livro intitulado *Colonialismo interno e Relações Internacionais*, recentemente publicado pela editora Routledge, a autora defende que o meio internacional é colonial e opera sob uma lógica de “inclusão excludente”, sendo que a relação entre local e internacional revela que o internacional representa a instância necessária para tanto impor políticas colonialistas quanto rejeitar as lógicas coloniais.

	iniciativas de CSSD	CPED	(prestador e beneficiário) e foco nos grupos sociais marginalizados - sustentabilidade, prestação de contas, apropriação democrática e monitoramento dos processos cooperativos
--	---------------------	------	---

Fonte: elaboração própria da autora (2021).

2.3.1 Agenda 2030: o Desenvolvimento Multiatores, Multidimensional e Multinível

A Cúpula do Milênio e sua agenda global para promover o desenvolvimento no mundo resultam de uma década de conferências internacionais que consolida alguns entendimentos entre os países. Os consensos alcançados estabeleciam valores, padrões e interesses coletivos em escala global que passariam a orientar as várias iniciativas nos países, nas regiões e nos fóruns multilaterais. De acordo com Lindgren-Alves (2018), há uma agenda social da ONU que se tornou possível a partir da “onda democratizante no mundo”, com a participação da sociedade civil e uma visão sistêmica de um processo contínuo de base antropocêntrica e de orientação social.

As grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam. Corroboraram, dessa forma, a percepção de que certos assuntos vitais são, agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal. Para tanto recorreram não somente aos governos, mas a agentes sociais diversificados na formulação de proposta. (LINDGREN-ALVES, 2018, p. 42-3).

Como antecedentes, citam-se a Agenda para a Paz (1992) e a Agenda para o Desenvolvimento (1994), que para Milani (2014; 2018) geraram os “dividendos da paz” que marcaria nova época. Os eixos principais de ação – a paz como seu fundamento, o desenvolvimento econômico como a base para o progresso, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia – consolidam a noção atual dos bens públicos globais e permitiram, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o estabelecimento de programas de ação, que aumentara significativamente a envergadura temática e o raio de ação dos acordos de cooperação.

Desde a Cúpula do Milênio, a Agenda 2030 incorporou alguns aprendizados, como aquele que reconheceu que o desenvolvimento deve ser implementado de forma multinível, multidimensional e multiator. Guiada pelo lema de “não deixar ninguém para trás” (LNOB sigla em inglês para *Leave No One Behind*), os ODS, que devem ser

perseguidos até 2030, enfrentam o desafio de reverter a desigualdade e eliminar a extrema pobreza, numa espécie de “progressismo universalista”, porquanto prioriza as populações mais pobres e marginalizadas para garantir a todos os seres humanos uma vida digna (STUART; SAMMAN, 2017).

Nesse sentido, surgem as parcerias público-privadas de que fazem parte atores não governamentais, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), OSC e setor privado, e a orientação de políticas pensadas e implementadas de “baixo para cima”. Assim, para empreender projetos com o interesse público, todos os atores devem atuar conjuntamente para prover os recursos financeiros e de outros tipos (*in-kind*), o que segundo Souza e Chaturvedi (2018), implica a diversificação do padrão tradicional liderado pelo Estado. As novas normativas têm se dedicado às visões globais compartilhadas, problemas coletivos e papéis e responsabilidades diferentes entre os distintos atores envolvidos.

Com isso, avançou-se de um sistema de “ajuda externa”, baseado nas decisões e interesses dos países, para um sistema de “investimento público global” na CID. Glennie e Hurley (2019) e Prizzon (2020) sugerem que há uma mudança de paradigma em andamento, porque transitamos de ações pontuais, fragmentadas e temporárias (relacionadas às políticas externas) para a adoção de uma agenda comum longa (numa política global). Transitamos, também, de ações voluntárias para contribuições regulares de seus atores centrais, de critérios de graduação dos países para outros critérios relacionados à gradação das prioridades e responsabilidades. O pacto mundial em prol de um financiamento coletivo para a Agenda 2030 se daria por meio da lógica de investimento, com retornos previstos e estratégia persuasiva.

Our research on Exit from aid and Moving away from aid' shows that many economies in Africa, Asia and the Pacific have seen their dependency on aid falling as their socio-economic indicators improved. Countries are moving away from grants and borrowing at below-market rates from bilateral, and especially multilateral donors, towards more expensive loan financing at market rates. Development partners are also increasingly reflecting on how they should forge new relations with partner countries. (PRIZZON, 2020, website).

Essa mudança entre as agendas, dos ODM e dos ODS, há alguns amadurecimentos acerca do desenvolvimento e da cooperação internacional, sistematizado no Quadro 4 a seguir. Nele, a CSS aparece explicitamente como parte dos meios de implementação da Agenda 2030 no ODS 17, especificamente as metas 17.6 e 17.9.

Quadro 4: Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a cooperação para o desenvolvimento

		Agenda 2015	Agenda 2030
Desenvolvimento	Conceito	Unidimensional e linear com foco na redução da pobreza e que culmina com uma renda alta	Multidimensional com foco na luta contra a pobreza e a desigualdade, bem como frente a outros riscos globais, entre os que se destacam os meios ambientais; com base nele, fixa-se como princípio colocar o centro nas pessoas e no planeta e atuar para “não deixar ninguém para trás”.
	Mensuração, acompanhamento e monitoramento	Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), 21 metas e 60 indicadores.	Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 169 metas e 232 indicadores.
Cooperação Internacional	Responsabilidade	Recai principalmente nos países desenvolvidos que atuam como doadores.	Se consideram as contrapartidas, mas com diferenças entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento; há uma aposta pelas respostas coletivas.
	Instrumentos	Direcionamento de recursos financeiros (fundamentalmente AOD) a partir de um critério de renda.	Com a ideia de transitar para um sistema mais inclusivo e solidário, a AOD perde relevância relativa, se diversificam as fontes de financiamento ao desenvolvimento e emergem novas modalidades e instrumentos.
	Foco de ação	Ao centrar-se na luta contra a pobreza e compreendê-la de modo tão homogêneo e unidimensional, aborda-se esta luta centrando-se nos países pobres. Entende-se que basta focar a AOD para os países mais pobres e concentrar esforços nos Países Menos Desenvolvidos (PMD) e de Renda Baixa (PRB), em detrimento dos Países de Renda Média (PRM).	Permanece o direcionamento de AOD por critérios de renda e se mantém o critério de “graduação” da ajuda para aqueles países que por três anos consecutivos mantêm uma renda alta. Contudo, emergem modalidades de cooperação que permitem uma ação mais diversificada e heterogênea, mais conforme a realidade multidimensional da pobreza e da desigualdade.
	Papel da CSS	Em resposta ao deslocamento dos PRM como receptores de AOD, esses países promovem crescentes intercâmbios de CSS.	Há uma aposta firme pela CSS, que se reconhece como meio de implementação da Agenda.

Fonte: elaboração própria da autora com base em Rivero e Xalma (2020, p. 471) e AECID e SEGIB (2019).

Esse novo cenário do sistema da CID se caracteriza por uma importância relativa (e não absoluta) da AOD, tendo em vista a multiplicação de atores e o dinamismo da CSS no século XXI. Isso, porque há um financiamento diversificado, a reconfiguração das regras e políticas até então determinadas pela cooperação tradicional e, ainda, mudanças nos padrões de intercâmbio de conhecimento. Além disso, a CSS tem resistido à “mensuração do desenvolvimento” por indicadores critérios quantitativos, visto que o cenário requer análises cada vez mais complexas e qualitativas (MALACALZA, 2019b). Diante das desigualdades globais, as brechas estruturais na redução da pobreza implicam considerar novas questões para o desenvolvimento, além de outros espaços e atores que têm motivações e estratégias que combinam interesse e solidariedade.

Dessa forma, a Agenda 2030 cumpre a função de congregar diversos desafios, grupos de atores, espaços e plataformas de ação existentes no meio internacional. Isso é o que Souza (2014) denominou de um “cenário disperso”, marcado por concorrência e rivalidade e administrado pela ONU.

A Organização das Nações Unidas (ONU), o G-77, o G-8 e G-20, o ECOSOC e a OCDE organizaram eventos que buscaram gerar maior harmonização e coordenação entre os diversos atores da CID, sobretudo entre os países desenvolvidos e os países emergentes. Concorrência e rivalidades entre essas organizações por certo surgiram neste contexto, dado que o G-77 e a ONU tendem a ser favorecidos e dominados pelos países em desenvolvimento, e a OCDE, pelos países desenvolvidos. Pela mesma razão, observa-se um processo de *forum shifting* ou *forum shopping*, no qual os diversos atores da CID buscam levar as negociações para o âmbito dos fóruns nos quais eles têm vantagens e podem conduzi-las de forma mais favorável. (SOUZA, 2014, p. 16).

A partir de metas comuns, a Agenda reúne esforços coletivos, coordenando os entendimentos e práticas para promover o desenvolvimento global. Assim, é possível reconhecer uma estrutura global que tem capacidade de lidar com as contestações e evitar a paralisação da Agenda. Isso, porque há atores que voluntariamente assumem responsabilidades no campo da cooperação internacional e propõem novas formas de cooperar sob o marco dos ODS.

There are four cross-cutting contributions that represent key findings on the evolution of the policy field of development cooperation: the primacy of the SDGs, new theoretical frameworks, contestations and cooperation, and going beyond contestations. (CHATURVEDI *et al.*, 2021, p. 707).

Contudo, há fortes críticas sobre a Agenda 2030, por tentar submeter os países do

Sul global a formas mais refinadas de dominação do Norte. Com isso, questionamos essa estrutura imposta pelos ODS à CSS, como única referência e objetivo. Apesar de permitir os diálogos e parcerias, é preciso considerar que a Agenda 2030 traz para a CSS as mesmas lógicas e indicadores da cooperação tradicional e, assim, submete o Sul global a reproduzir os mecanismos e práticas do Norte, numa sutil hierarquização.

2.3.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Parceria Global: a Efetividade da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Ao mesmo tempo que é possível identificar alguns marcos operacionais com base em princípios e elementos que singularizam a CSS, também é preciso reconhecer que as discussões sobre a efetividade da CSS têm sido marcadas por demandas e critérios vindos da OCDE. Sabe-se que a OCDE tem sido o principal espaço para as decisões no sistema da CID, sendo o CAD a instância em que se define e discute o futuro da CID, uma vez que a Ajuda Oficial para o AOD ainda é a modalidade mais significativa por sua envergadura financeira e consolidação institucional – mecanismos e normatização prática.

De acordo com Besharati e Esteves (2015), a CSS, em 2010, equivalia a um décimo dos fluxos da AOD, sendo os países emergentes responsáveis por somente 5% de toda a CID. Sabe-se, entretanto, que a AOD tem diminuído face a outras fontes de financiamento do Sul, como é o caso do financiamento climático, filantropia, remessas, investimentos sociais, corporativos (particularmente das indústrias extrativas), além do fato de que poucos países conseguem cumprir com a meta estabelecida. Os membros do CAD estão comprometidos com a meta da OCDE de dedicar 0,7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) à AOD. Entretanto, a realidade mostra que nos últimos anos os países não estão conseguindo cumprir essa meta, e a contribuição está em queda desde 2018³⁵.

Em resposta aos questionamentos sobre a legitimidade e eficácia da AOD, a OCDE criou o Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda em 2002. A partir do Consenso de Monterrey (2002) sobre o financiamento do desenvolvimento, cria-se um GT, especialmente diante da falta de coordenação, metas ambiciosas, limitação de recursos financeiros, previsões de tempo irrealistas, interesses egoístas, entre outros. Uma

³⁵ Informação disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>. Acesso em: 27 out. 2021.

série de reuniões – Roma (2002), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011) – lançam a efetividade como tema central no sistema da CID a partir de então, e estabeleceram princípios para orientar os critérios e metas dos países-membros (MAWDSLEY, 2011).

Apesar disso, é importante lembrar que a maioria dos países do mundo não participa desse Comitê, conforme ressalta Souza (2014), e por isso, não aderiram a essa agenda, como é o caso dos países emergentes dos BRICS no Sul global³⁶.

Há uma evolução histórica desses princípios, a partir de 2002, quando a efetividade da ajuda surge como principal agenda do CAD/OCDE. Assim, a Declaração de Paris (2005) se consagra por lançar os cinco princípios fundamentais: apropriação das iniciativas por parte dos países em desenvolvimento, alinhamento dos países doadores aos sistemas locais, harmonização das iniciativas da intervenção, mensuração de resultados, e *accountability* mútua entre ambos os países. A Agenda de Ação de Acra (AAA) (2008), por sua vez, reforça os princípios citados e vincula-os a outros compromissos relacionados à CSS (Carta de Bogotá), ao papel da sociedade civil (Princípios de Istambul), e ao caso dos Estados frágeis e em conflito (Declaração de Díli). Em 2011, o Fórum reúne sob um mesmo marco de ação os doadores tradicionais e o Sul global, os BRICS, as OSC e o setor privado³⁷.

Em 2012, o CAD institui uma nova medida para estimar o TOSSD (Total de Apoio Oficial ao Desenvolvimento, – em inglês *Total Official Support for Sustainable Development*, alinhando-o à implementação da Agenda 2030. Partindo das limitações metodológicas de mensuração da AOD e do *Country Programme Aid*, o TOSSD foi pensado pela ONU, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), em colaboração e com base nas consultas às agências de cooperação dos países, sistema ONU, governos e ONGs. Assim, ele almeja reunir as iniciativas da CSS e CTr, bem como as parcerias público-privadas sob uma única estrutura para monitorar todos os fluxos de ajuda, com base no princípio de benefícios mútuos da CSS, ou seja, incluir os resultados

³⁶ Ao todo são 30 países-membros do CAD/OCDE, além das organizações internacionais observadoras (Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), BM PNUD, FMI, dentre elas), países associados e países participantes (atualmente são sete países do Leste Europeu e Ásia como participantes). Os países-membros do CAD são aqueles membros da OCDE; os países associados são aqueles que se comprometem a seguir suas regras, pagam uma anuidade e fazem a solicitação, independentemente de serem beneficiários pela AOD e os países participantes são aqueles que querem contribuir com as discussões e se beneficiar das experiências compartilhadas. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>. Acesso em: ago. 2021

³⁷ A série histórica destes eventos e respectivos documentos estão disponíveis em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

alcançados nas duas pontas: de quem prestava e de quem recebia na CID. Numa perspectiva crítica,

El TOSSD incluye, en un paquete más amplio que la AOD, a préstamos no concesionales, financiamiento mixto y alianzas público-privadas, ayuda humanitaria, costo de desplazamiento de refugiados en el país receptor, y apoyo a la lucha contra el cambio climático, entre otros instrumentos. Sin embargo, esta iniciativa aún suscita profundas discusiones sobre aspectos de su naturaleza relacionados son su propósito, carácter, perímetro, transparencia y legitimidad y sobre la complejidad de utilizar una misma métrica para medir flujos de naturaleza diversa. (MALACALZA, 2019b, p. 39).

Daí surge, como proposta da OCDE, a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação Internacional, conhecida pela sua sigla em inglês GPDEC (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*). No México (2014) e em Nairóbi (2016), os países do CAD/OCDE tentaram fortalecer o diálogo entre a CNS e CSS, mas houve baixa adesão por parte dos principais países do Sul (os BRICS), já que somente a Rússia esteve presente e que a China tem contestado a maioria de suas normas.

Como explicam Li e Qi (2021), a China contesta a proposta de assumir mais responsabilidade e um papel mais proeminente no sistema global com base no fato de que as capacidades econômicas ainda são fracas, se comparadas às do Norte. Além disso, seu engajamento no Sul global não é nem intensivo nem extensivo, mas baseado em experiências alternativas ao desenvolvimento e numa relação menos sistemática em termos de produção de conhecimento, gestão e provisão de recursos humanos, em comparação com aquela dos membros do CAD. Sendo assim, somente 19 países não-CAD/OCDE fazem parte dessa Parceria, sendo 21% de países de renda média-alta, e 5% de países de renda alta, dentre os quais 40 são países africanos, 16 asiáticos e 11 americanos³⁸.

De fato, uma análise dos fóruns multilaterais mostra uma transição em curso no SICD, com destaque para o período de 2010 a 2014. Segundo Rivero e Xalma (2020), nas Conferências sobre o Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (2002) e Doha (2008) a CSS e a CTr aparecem como algo marginal nas discussões sobre o sistema da CID; já em Addis Abeba (2015), ela é central. Também nas Conferências da Eficácia da Ajuda de Roma (2003) e Paris (2005) nem se menciona a CSS, mas em Accra (2008)

³⁸ Mais informações disponíveis em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/40e0f4fd-en/index.html?itemId=/content/component/40e0f4fd-en>. Acesso em: 02 out. 2021.

e, sobretudo, em Busan (2011), ela é reconhecida como modalidade complementar à cooperação tradicional.

Os países do Sul global que recebem a AOD têm nela grande apoio para os planos nacionais de desenvolvimento. Os países de renda média e os países emergentes, especialmente, foram graduados com base no critério da renda *per capita* e perderam parcela significativa dessa ajuda, mas manifestam a importância de que os países do Norte continuem com seu compromisso de apoiar os países do Sul. Daí a reivindicação do princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diversificadas (RCPD), da CSS como modalidade complementar e não substituta ou alternativa à AOD (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

Conforme Besharati (2013), há um papel das economias emergentes no desenvolvimento global e que requer uma plataforma comum. Contudo, o autor falha em reconhecer que não é possível contar com instituições neutras com as quais se possa desenvolver consensos entre os países, incluindo os países do Sul, que devem adotar um marco para o M&A das iniciativas. Apesar das metas comuns e compromissos diferentes entre o Norte e o Sul global, as narrativas, paradigmas e funções diferentes da CSS, há uma relação problemática do Sul com o CAD/OCDE e suas normas tradicionais. Sem esquecer, ainda, que a AOD pode ser recebida por meio das OSC do Sul que prestam serviços para parcelas vulneráveis e marginalizadas dessas sociedades (PESSINA, 2017), o que será comentado mais adiante.

Essa convergência entre a CNS e CSS, entretanto, tornou-se uma tendência atual sem retorno, o que suscitou a Parceria Global. Dentre seus princípios acordados por 161 países estão a apropriação nacional sobre o processo do desenvolvimento, o foco nos resultados, o desenvolvimento inclusivo e transparência mútua e *accountability*. Em 2018, foram 86 países e mais de uma centena de outros atores entre OSC, setor privado, fundações, sindicatos, parlamentos e governos locais, que de forma voluntária relataram contribuição na ordem de 60 milhões de dólares (UNDP; OCDE, 2019).

A despeito das diferenças entre elas, em termos de volume, mecanismos e critérios e, também, do fato de a CSS ser voluntária e a CNS vinculante, a utilização de uma mesma plataforma tem sido uma realidade imposta pela Agenda 2030. Atualmente, assiste-se a uma reconfiguração estrutural do desenvolvimento internacional com o surgimento dos “novos provedores” (BESHARATI; ESTEVES, 2015), em uma tripla revolução provocada pela diversificação dos objetivos, desafios e instrumentos usados pelos

diversos atores do sistema da CID com vistas à adoção de uma política pública global, em detrimento da AOD (SEVERINO; RAY, 2009).

No último relatório sobre a Parceria Global (UNDP; OCDE, 2019) comenta-se que nos países para os quais a AOD segue sendo importante, há mecanismos de prestação de contas de qualidade, enquanto nos países que dependem menos dela, há estruturas alternativas de prestação de contas. Bhattacharya, Gonsior e Ohler (2021) discutem a Parceria Global, e seus 10 indicadores relacionados a quatro princípios, citados anteriormente, como forma de suprir a lacuna deixada pelo ODS 17 que não traz orientação concreta para os países.

Assim, a fusão entre o GPEDC e as Revisões Voluntárias Nacionais (RVN) se tornam importantes para a mudança de comportamento para a Agenda 2030. Devido ao foco nos processos e meios de implementação, dados empíricos bianuais e rodadas de monitoramento/revisão, poder-se-ia considerar as propostas do Sul global.

For instance, the SSC development partners argue in favour of including a wide range of non-concessional finance and activities in the framework, as this would imply that the framework comprises certain key aspects of their development cooperation, that is, mutual economic benefits and development knowledge from their own experiences. (BHATTACHARYA; GONSIOR; OHLER, 2021, p. 322).

2.3.3 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e União Europeia: o Desenvolvimento em Transição

Neste contexto está a CTr, que surge da parceria de países do Norte com os do Sul global, uma “ponte” entre a CSS e a CNS. A CTr tem sido frequentemente vinculada à CSS por ser um meio de potencializá-la, permitindo um aumento de escala por meio de recursos disponíveis no Norte global. Entretanto, a expressão “CSS e Triangular” tem sido bastante contestada como tal e, por isso, alguns autores defendem que ela deve ser entendida e comunicada como duas modalidades de cooperação distinta – a CSS e a CTr (CHAKRABARTI, 2019). Além disso, da sua projeção no cenário atual, não há um marco de ação que garanta essa convergência cuidadosa entre a CSS e a CNS, arriscando a CSS a ser cooptada pelos sistemas e lógicas utilizados na cooperação tradicional.

Como resposta ao papel cada vez mais preponderante do Sul global na Agenda 2030 por meio da CSS e, também, às suas dificuldades em superar as brechas estruturais do desenvolvimento (CEPAL, 2012; 2021), a OCDE (o Centro de Desenvolvimento, e

não o CAD), em conjunto com a UE (União Europeia), a CEPAL e o CAF, criam o conceito ou abordagem do “desenvolvimento em transição”. Reconhecem o círculo vicioso entre alto nível de fragilidade social, baixo nível de produtividade, alta vulnerabilidade ambiental e a institucionalidade pública-governamental débil. Destaca-se, assim, o protagonismo da América Latina e Caribe neste cenário, já que é tanto provedora quanto beneficiária de iniciativas da CID.

O desenvolvimento em transição surge, então, como forma de orientar as parcerias de cooperação (OCDE *et al.*, 2019) e apresentar “proposta para um conceito e mensuração de uma cooperação internacional renovada na região” (CEPAL, 2021).

As countries transition from ODA eligibility, new forms of development co-operation are vital to ensure sustainability of transition. *Triangular and South-South co-operation arrangements are two important pillars to help countries navigate the transition from ODA eligibility.* Triangular co-operation can support win-win-win situations in which all partners (traditional donors and developing countries) learn, contribute and share responsibilities. Similarly, greater South-South co-operation can bring valuable support to middle-income and transition countries. However, in overcoming the underlying institutional and technical challenges faced by some Southern countries, South-South co-operation can benefit from the lessons learned from traditional development co-operation. *Greater mutual accountability as well as transparent, regular and efficient information and results management would help to align co-operation to national systems and development plans.* (OCDE, 2017, p. 8-9, grifos nossos).

Segundo a OCDE (2021), trata-se de um novo paradigma no sistema da CID que, entre outras coisas, visa fortalecer a estrutura da governança multilateral do desenvolvimento e da CSS e CTr. A CID atuaria como facilitadora do desenvolvimento para construir capacidades domésticas nos países, trabalhar de forma inclusiva com todos os atores do cenário e em prol abordagens complexas e operar por meio de um conjunto mais amplo de instrumentos e com mais atores – além do financiamento, conhecimento compartilhado, construção de capacidade e transferência de tecnologia entre países. Sugere-se, com isso, um apoio contínuo e multidimensional ao desenvolvimento. Assim, alguns países do Sul global que transitam de meros destinatários da AOD para provedores de CSS – “From aid dependence to aid as a catalyser” (OECD *et al.*, 2019, p. 164) – devem continuar recebendo apoio para fortalecer os marcos políticos e institucionais e estarem aptos a apoiar outros países do Sul.

Conforme sinalizou Sanahuja (2020), a CTr entre os países da UE e América Latina e Caribe transita de um cenário de certo “abandono” dos vínculos políticos entre as regiões para outro de nova política de cooperação para o desenvolvimento. O retorno

à bipolaridade – na economia e na gestão das crises políticas com China e Estados Unidos – trouxe novo cenário regional para a América Latina, que vive uma crise de regionalismo, e UE, que tem relativa perda de poder na política internacional. O novo direcionamento político da UE para a região sugere mudanças que indicam relações mais horizontais, maior foco na agenda social. Para tanto, o enfoque de “geometria variável” abandona o tratamento comum a todos os países da região para valorizar a diversidade das situações e preferências de cada país, num sentido bidirecional.

Os países do Sul entram no debate da CID pressionando a OCDE a manter a AOD e a empreender inovações. Segundo Mawdsley (2011), “non-CAD”, neste caso, seria a melhor forma de definir esse grupo de países para abarcar seus aspectos “pós-coloniais”, “novos doadores”, “países emergentes”, que não são membros da OCDE. Entretanto, não se pode centralizar a discussão no CAD, sob o risco de reforçar a condição periférica dos demais espaços e impedir o engajamento mais proativo e positivo das propostas desses países fora do CAD. No entanto, conforme Chatuverdi *et al.* (2021, p. 715) assinalam, os países emergentes que são intermediários podem minimizar as confrontações entre a CSS e CNS, porém, o conceito de “potência emergente” (*middle-power*) requer melhor entendimento com vistas a classificar os países e entender seus comportamentos.

Há, de toda forma, um reconhecimento da importância dos Países de Renda Média (PRM) para o sistema da CID, pelo seu envolvimento na CSS. Conforme Lengfelder (2015), esses são os países que podem contribuir com a capacidade humana na CTr. A Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB) utiliza a denominação, em espanhol, de “primer oferente”. Como novos provedores, esses países tendem a se envolver em parcerias mais virtuosas no âmbito da CTr do que aquelas no âmbito da cooperação bilateral ou multilateral, em termos de efetividade ou eficiência. Isso responde à lacuna gerada pela graduação de grande parte dos países do Sul.

1. [...] Within the framework of TriCo, awareness for the necessity of global public goods can be raised, while the projects constitute an opportunity for technology exchange to foster global solutions. TriCo thus allows testing cooperation on global issues with the new key players of international politics; 2. Economic progress of anchor and emerging countries has transformed them into promising trade partners. The expansion of friendly partnerships through TriCo is expected to foster trade with these countries; 3. the progress of anchor and emerging countries has led to the implementation of independent non-DAC development cooperation programmes that are not committed to the DAC quality and sustainability standards. (LENGFELDER, 2015, p. 18).

Assim, como países-chave na política internacional, os países emergentes

alteraram a configuração do sistema da CID. Eles contestam a governança global, criticam as OI e a falência do multilateralismo, o que tem se intensificado durante a pandemia de Covid-19, em uma dupla rejeição: recusa do Sul à responsabilidade compartilhada em prol do desenvolvimento global e recusa do multilateralismo de reconhecer as assimetrias estruturais do sistema-mundo contra o princípio da universalidade da Agenda 2030 (ZOCCAL, 2021).

A CTr tem sido a modalidade com potencial para modificar a arquitetura da CID, fazendo a convergência normativa da CSS com a CNS. Então, o Norte global, em vista de não perder legitimidade e influência sobre os padrões de desenvolvimento e o comportamento e escolhas dos países do Sul global (MORASSO; LAMAS, 2020), ou ao ceder pequenas cotas de poder para seguir estabelecendo as regras do jogo (BENZI; LO BRUTTO, 2013), atua estrategicamente fornecendo recursos econômicos e apoio administrativo à CSS (LENGFELDER, 2015) e gerenciando futuros problemas advindos da duplicação de esforços dos países, endividamento dos receptores e promoção dos princípios e valores pactuados (direitos humanos, democracia e meio ambiente) (BENZI; LO BRUTTO, 2013).

De um lado, o Norte global procura persuadir o Sul global a adotar critérios-padrão em benefício da Agenda 2030 e, com isso, tornar o Sul global como um novo provedor do sistema da CID ao compartilhar as responsabilidades globais. De outro, o Sul procura transcender os critérios fixados e ultrapassados do CAD/OCDE por meio de reciprocidades específicas. Isso foi o que Zoccal (2021) explicou como sendo as novas formas do Sul de operar. Diante da erosão das reciprocidades na governança multilateral, o que ela denominou de “responsabilidades difusas”, explicitadas no reconhecimento das assimetrias existentes e na defesa do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, surgem “reciprocidades específicas” entre os países do Sul que, de maneira horizontal, negociam para um período definido práticas, princípios e mecanismos de levantamento de informações/avaliações em vista da Agenda 2030. Neste cenário, a CTr pode propiciar as reciprocidades específicas. Dessa forma, os condicionamentos provenientes da CTr dependem dos países envolvidos e das negociações de cada acordo estabelecido.

Isso tem sido reforçado pela atuação dos OI, que criam taxonomias, categorias conceituais e marcos operacionais para promover a CSS e CTr. Elas promovem iniciativas que identificam pontos em comuns entre os dois tipos de cooperação e suscitam o diálogo

Norte-Sul, bem como replicam os mecanismos institucionais e o saber-fazer da governança da CID, o que por vezes faz a CSS adotar perspectivas similares às da AOD.

Through diffusion mechanism, such as training of technical human resources, political reflections and good practices on international cooperation, the IO influenced the institutionalisation [of IDC in some Southern countries] [...] They were considered instruments that positively contributed to the prestige and image of the country at an international level. (MORASSO; LAMAS, 2020, p. 15).

Importante mencionar, neste contexto, a iniciativa do G-8, em parceria com a OCDE e o BM, que, em 2006, para discutir o papel dos novos doadores no sistema da CID. Isso explica algumas mudanças posteriores nas decisões do Reino Unido e Alemanha. Conforme Mawdsley (2011), o Reino Unido anuncia uma nova estratégia de parceria com os países emergentes com o objetivo de combater à pobreza no Sul global (não-CAD) e, com a ajuda deles, em outros países em desenvolvimento – especialmente alcançar resultados locais; apoiar a reforma de instituições internacionais para mais representação das vozes desses atores; e alianças diversas e mais representativas. A Alemanha, segundo Lengfelder (2015), aproveitou o decréscimo da cooperação tradicional para investir numa CTr redirecionando o capital humano e a infraestrutura institucional; com isso, responde às pressões vindas do corpo burocrático e das organizações do país que atuam no campo, e aos países-parceiros, que viram seus recursos diminuir com a graduação imposta. De fato, essas parcerias com os países âncoras (emergentes) na cooperação técnica procurou estabelecer estratégias de ação, interromper e questionar os programas bilaterais vigentes e ensaiar novas modalidades para promover bens públicos globais, contestando a cooperação promovida pelos países não-CAD.

As noções e os conceitos que se adotam para a CSS possuem implicações práticas ao determinar os mecanismos que a operam. Há, no presente, poucos marcos e metodologias que respondam a necessidade dos países do Sul global de colocar em prática os princípios da CSS e consigam inovar o enfoque do marco lógico, bastante utilizado na cooperação tradicional. Além dos mecanismos operativos adotados pelos países do Sul, reconhecemos três debates recentes que buscam apresentar uma proposta viável e autêntica para apoiar a operação das iniciativas de CSS pelos países e povos do Sul.

2.3.4 Qualidade da Cooperação Sul-Sul

Destaca-se o trabalho investigativo colaborativo realizado no âmbito da Rede de

think tanks do Sul global (NeST)³⁹, a partir de 2015, que tratou de definir indicadores para mensurar a qualidade das parcerias e dos processos da CSS.

No primeiro momento, as discussões entre 13 países do Sul trataram de desenvolver um marco conceitual para a CSS por meio dos seguintes temas: definição de CSS; gestão da informação para a CSS nos níveis regional, nacional e global; avaliação de impacto por meio da gestão por resultado, critérios e métodos para avaliar; e do mapeamento da qualidade da CSS, a efetividade do desenvolvimento, a participação e inclusão e mensuração da qualidade das relações. Destaca-se, nesta ocasião, os indicadores de qualidade da CSS, a saber: (1) apropriação nacional; (2) horizontalidade e solidariedade; (3) desenvolvimento de capacidade, sua sustentabilidade e aprendizado; (4) transparência, *accountability* e gestão da informação; (5) parcerias inclusivas, a proteção e emancipação dos cidadãos; (6) parcerias eficientes; e (7) interface CSS e arenas globais (BESHARATI *et al.*, 2015).

Posteriormente, em 2017, o grupo enfoca o marco para o M&A para a CSS. Como resultado de um processo de mais de 20 meses de discussões técnicas entre 42 especialistas no tema, a proposta foi desenvolvida com base nos compromissos políticos dos países do Sul ao longo das conferências históricas de Bandung (1955), Buenos Aires (1978), Nairóbi (2009), Bogotá (2010) e Delhi (2013). As dimensões avaliativas, indicadores de qualidade e critérios de intensidade, estão apresentadas no Quadro 5:

Quadro 5: Indicadores para mensurar a qualidade da Cooperação Sul-Sul

Dimensões	Indicadores	Escala
Apropriação nacional inclusiva	(1) Parcerias multiatores; (2) Inclusão de pessoas; (3) Orientado por demanda; e (4) Não condicionalidade	(0) Nenhum esforço foi realizado (1) Os esforços da CSS falharam completamente em alcançar os resultados esperados e/ou tiveram resultados negativos
Horizontalidade	(1) Benefícios mútuos; (2) Decisões compartilhadas e recursos; (3) Confiança e solidariedade; e (4) Coalisões políticas globais	(2) Apesar das tentativas de alcançar os resultados esperados, as iniciativas de CSS tiveram pouco resultado
Autonomia e Sustentabilidade	(1) Desenvolvimento de Capacidade; (2) Conhecimento e transferência tecnológica; (3) Sistemas nacionais e recursos humanos; e (4) Geração de receitas domésticas	(3) A CSS cumpriu com padrões básicos e alcançou a média nessa área
Transparência e	(1) Gestão da informação e informes; (2)	

³⁹ Participam da *Network of Southern Think Tanks* (NeST) o Reasearch and Information System for Developing Country (RIS) da Índia; a Chinse Agriculture University (CAU) da China; o South Africa Institute of International Affairs (SAIIA) da África do Sul e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Brasil, como membros fundadores; há vários capítulos para as distintas regiões, sendo que na América Latina (NesT LATAM) há grande participação do México, Brasil e Argentina. Disponível em: <http://southernthinktanks.org/member.html>. Acesso em: 02 out. 2021.

Controle social	Sistemas de monitoramento e avaliação; (3) Transparência e acesso à informação; e (4) Prestação de contas mútua e revisões conjuntas	(4) As iniciativas de CSS se desempenharam bem e superaram as expectativas (5) A CSS teve um desempenho excelente e gerou resultados excepcionais
Desenvolvimento Eficiente	(1) Flexibilidade e adaptação; (2) Tempo e custo-eficiência; (3) Coordenação externa e interna; e (4) Coerência entre as políticas de desenvolvimento	

Fonte: elaboração própria da autora adaptado de Besharati, Rawhani e Rios (2017, p. 11; 22).

A prestação de contas da CSS é uma das grandes questões do contexto presente. Isso porque os países do Sul não adotaram uma definição comum e não acordaram qualquer mecanismo e parâmetro para reportar uns aos outros e ao mundo sobre as iniciativas em prática. Importante dizer que ambos os marcos apresentados pela NeST, em 2015 e 2017, provêm de discussões em andamento entre membros das OSC, ou seja, não se trata de consensos entre Estados do Sul. Há, entretanto, um grande avanço reconhecido, inclusive com estudos de caso conduzidos com base nos indicadores de M&A sobre iniciativas da África do Sul, México, Turquia e Brasil.

Evaluating the results and impact of SSC may be premature, as many SSC countries still do not have basic accounting and monitoring of SSC inputs, owing to the lack of a common conceptual definition on what to count as SSC. Yet progress has been made more recently in NeST by agreeing on a common system to assess the quality and effectiveness of SSC. (BESHARATI; RAWHANI; RIOS, 2017, p. 23).

Por último, uma das contribuições legadas pela NeST foi a apresentação de uma definição comum sobre o conceito de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Expressão comum na língua inglesa, a *South-South Development Cooperation* seria um subtipo da CSS comprometido com o desenvolvimento dos países. Ela está manifestada, entre outras coisas, na cooperação técnica que compreende as transferências tecnológicas, na construção de capacidades e no intercâmbio de conhecimento. Além da CTSS, ainda é preciso considerar as doações, os empréstimos (concessionais ou não), as contribuições não financeiras (*in-kind*) de produtos, bens e especialistas, apoio direto ao orçamento, perdão da dívida, linhas de crédito, bolsas de estudos e parcerias público-privadas. Esses instrumentos da CSSD (o “como fazer”), por sua vez, podem assumir as seguintes modalidades (o “o que fazer”): cooperação educacional e cultural, assistência humanitária e apoio a refugiados, desenvolvimento de infraestrutura, comércio, contribuições às instituições multilaterais, investimentos e cooperação científica e tecnológica (BESHARATI *et al.*, 2015, p. 14).

2.3.5 Monitoramento e Avaliação da Cooperação Técnica Sul-Sul

A partir das propostas que se desdobram a partir da NeST, houve progresso no Brasil quanto a um marco para monitorar e avaliar a CTSS. Esse esforço de duas instituições membros da NeST-LATAM (ASUL e BPC) contou com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pode ser bastante útil para pensar as iniciativas dos demais países latino-americanos que assumem a CTSS com principal modalidade – vide os Informes anuais do PIFCSS. Ela tem o “propósito de apoiar a construção de soluções de desenvolvimento endógenas e autônomas. Embora reconheçamos a variedade de modalidades em que a CSS se manifesta, a CTSS é um denominador comum entre os países em desenvolvimento” (BPC; ASUL; ABC, 2017, p. 6).

A contribuição da Matriz de Avaliação de Processos e Resultados da CTSS para os países do Sul está em (1) reunir os princípios da CSS, acordados internacionalmente, com os objetivos de política externa dos países em um instrumento; e (2) ressaltar a flexibilidade dos critérios sugeridos (insumos) para que cada avaliação determine suas questões avaliativas ou seus indicadores. Sabe-se, por exemplo, que os países do Sul dispõem de poucos e fracos marcos para amparar a operação das iniciativas de CTSS, que têm sido conduzidas pelas decisões de política externa e dos operadores dos projetos (CESARINO, 2012a; 2012b; 2012c). A matriz avaliativa traz dois eixos que se cruzam para propor os critérios, a saber: no eixo dos princípios e elementos da CSS estão incluídos os benefícios mútuos, o alinhamento e orientação por demanda, a participação de múltiplos atores, o desenvolvimento de capacidades, a horizontalidade e apropriação; no eixo de avaliação dos processos e resultados incluem-se a eficiência e governança compartilhada (ligados aos processos) e a sustentabilidade, a eficácia e as mudanças alcançadas (ligados aos resultados).

A matriz de avaliação da CTSS também se desdobra em alguns indicadores sugeridos para avaliação que conectam os princípios e mecanismos da CSS com as etapas do ciclo do projeto: (1) identificação da ideia do projeto; (2) formulação da proposta; (3) análise e aprovação da proposta de projeto; (4) implementação e monitoramento; e (5) avaliação e lições aprendidas. Por fim, sugerem-se, também, alguns indicadores para avaliar o intercâmbio de conhecimento no bojo do desenvolvimento de capacidade, como é o caso do diagnóstico de conhecimento já existente e a desenvolver (processo), adaptação e uso dos conhecimentos objeto da cooperação (processo), compartilhamento e difusão de conhecimento no intercâmbio (processo) e geração e aplicação dos novos

conhecimentos (processos e resultados). O desenvolvimento de capacidade é especialmente relevante por estar condicionado aos sujeitos vetores da CTSS (dimensão da agência) e ao fortalecimento institucional e dos países do Sul, tanto quanto ao desenvolvimento quanto à CSS (dimensão da estrutura).

2.3.6 Direitos Humanos na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

Proposta pelas redes de grupos sociais – a rede *Reality of Aid* e a Aliança das OSC para a Efetividade do Desenvolvimento (CPDE em inglês) –, o marco normativo dos Direitos Humanos (DH) possibilita que a sociedade civil reivindique seus direitos e torne os governos dos países mais transparentes nos projetos de cooperação para o desenvolvimento. A abordagem dos direitos humanos na CSSD, segundo esse marco, pretende guiar as ações de intervenção no eixo Sul-Sul quanto à apropriação, sustentabilidade e prestação de contas, buscando convergir os objetivos racionais, técnicos e de desenvolvimento.

Em especial, essa abordagem apoia os princípios da horizontalidade e solidariedade da CSS, ao facilitar maior aproximação entre a sociedade e o Estado e pretender incluir o elemento humano, tanto nos países provedores quanto nos países beneficiários dos projetos de cooperação.

[...] new efforts by various global initiatives, including that of the Network of Southern Think Tanks (NeST), *to monitor and measure SSDC from the providers* mainly from China, Brazil, India, Turkey and South Africa. Other efforts are led by individual provider countries such as China and Brazil. These efforts are, however, still at their infant stages and will no doubt contribute to enriching this body of work. *It must, nevertheless, be noted that the various elements of the ongoing work do not base their framework entirely on human rights-based approach and deals mainly with emerging providers* from the South including Brazil, China, India, South Africa and Turkey. *They do not recognize SSC that exists beyond countries other than those in the BRICS and Turkey.* (CPDE; RoA, 2019, p. 24, grifos nossos).

Trata-se, portanto, de mapear e mensurar como a CSSD consegue melhorar a vida das pessoas e concretizar os referidos princípios. Assim, a verdadeira contribuição dessa proposta, a nosso ver, é o seu foco no elemento humano, ou seja, no bem-estar dos grupos sociais e dos sujeitos, dos dois lados, notando o verdadeiro Sul global por interessar-se naqueles que vivem em situação de marginalidade.

Measuring SSDC in terms of HRBA also means reviewing minimum standards used for shaping analyses, identifying development priorities and objectives,

implementing strategies as well as monitoring impact. Fundamentally, therefore, *the end result must empower and protect the rights of the marginalized groups, women, youth, indigenous groups and persons of disabilities.* (CPDE; RoA, 2019, p. 26, grifo nosso).

Para mensurar a melhoria da vida das pessoas pelas mudanças quanto a apropriação, prestação de contas, sustentabilidade e monitoramento do processo, com aprendizado dos governos e demais atores sociais envolvidos, o marco propõe os seguintes critérios avaliativos: (1) apropriação democrática: se os procedimentos políticos e administrativos seguem regras publicamente conhecidas, se as decisões de governos e instituições são compreensíveis e a informação sobre as questões de interesse público são acessíveis, acessadas e debatidas; se há condições, ambientes e espaço para a participação ampla e significativa dos atores sociais; se os projetos beneficiam e/ou trabalham com organizações sociais diversas existentes (sindicatos, media, comunidade, partidos políticos); se os projetos aproveitam as habilidades dos sujeitos e grupos para que eles contribuam para o processo de desenvolvimento, entre outras; (2) prestação de contas: se há mecanismos de registros de demandas/reclamações cidadãs e de resposta, com independência e acessibilidade; se há sistemas efetivo e participativo de monitoramento e avaliação para a emancipação e redução da pobreza; se os atores sociais e suas organizações possuem capacidade para mobilizar, reunir informação e fazer campanhas; se há grupos com habilidades e recursos para monitorar se os DH estão sendo cumpridos ou infringidos nas ajudas, empréstimos, projetos e programas; se os países permitem que os indivíduos e grupos reivindiquem seus direitos nas cortes, imprensa, internet, auditorias sociais e ouvidoria; se há transparência de dados e acesso à informação para todos atores e partes interessadas nas parcerias de cooperação; (3) sustentabilidade: se há estruturas de apoio, instituições, marcos políticos e legais que garantem espaços de participação e apropriação democrática numa iniciativa e se os projetos desenvolvem capacidades técnicas e disponibilizam recursos para traduzir os DH em políticas emancipatórias; e (4) o monitoramento do processo: se as pessoas mais marginalizadas têm sido envolvidas e contribuem com os programas; se a efetividade dos projetos não está sendo vista somente como um produto, mas também como resultados e processos da prática cooperativa.

Pressupõe-se que os atores da CSS adotem seus princípios distintivos; que a transparência seja acordada no nível político; que os indicadores sejam estabelecidos pelo nível técnico; que os governos e demais atores compartilhem entre si informações; e que

organizações do Sul coletem e relatem dados da CSS inspiradas no interesse público.

2.4 CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE

Mais recentemente, muito tem sido reconhecido sobre a presença dos atores sociais na CSS, o que inclui, além do envolvimento das OSC nas iniciativas em parcerias com os governos, a influência das pesquisas científicas e redes de acadêmicos nas tomadas de decisão dos vários atores deste cenário, notadamente os Estados nacionais. Nesse sentido, há extenso trabalho realizado por esses atores não governamentais, que poderia ser agrupado da seguinte forma: (1) a atuação de grupos da sociedade em rede como é o caso da Aliança de OSC para a Efetividade do Desenvolvimento (AOED ou CPDE, sigla em inglês) e da Rede de *Think Tank* no Sul global (NeST); e (2) os debates *das e entre* as comunidades acadêmicas dos vários países, do Norte e do Sul, que têm feito avançar as análises sobre as tendências e características da CSS.

2.4.1 As Organizações da Sociedade Civil

A participação de OSC na cooperação internacional está em sintonia com as determinações da governança global em prol da Agenda 2030, que recomenda seu envolvimento tanto para implementar quanto para monitorar as iniciativas. As ONGs participam da implementação dos projetos em parceria com os governos e oferecem visões críticas à parceria, em detrimento da restrição à atuação técnica e o consentimento às imposições dos países doadores. Os *think tanks*, por sua vez, proveem os governos de evidências para a tomada de decisão, criam espaços para debates sobre questões importantes, vinculando o conhecimento ao campo das políticas públicas – os ditos “profissionais transnacionais de políticas” “meaning experts that provide policy advice to diverse countries, multilateral organisations, and other global institutions”⁴⁰ (ORDÓNEZ-LLANOS, 2021, p. 690).

No caso da CNS, a importância e a efetividade das OSC têm sido estimuladas e orientadas pelas determinações da OCDE. Pessina e Kraychete (2020) citam: (1) a Agenda de Ação de Accra (AAA) do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de 2008; (2) o “Colocando os últimos em primeiro? O papel das OSC no ‘Não Deixar

⁴⁰ A autora cita Stone (2001) ao explicitar que ela “identifies some key factors that enable think tanks to engage in global debates: (i) a vibrant and critical national scene for think tanks, (ii) funding opportunities, (iii) freedom of speech, and (iv) ‘pull’ factors, such as the demand from institutions such as the European Union or the United Nations” (ORDÓNEZ-LLANOS, 2021, p. 691).

Ninguém para Trás” de 2018; e (3) o *Development Assistance Committee Members and Civil Society* (2020). No caso da CSS, não há uma única orientação, pois essa atuação deve ser determinada por cada país.

Quanto às redes de OSC que atuam na CNS e CSS, Pessina e Kraychete (2020) explicam que a OCDE conta com o Grupo de Referência das OSC para o DAC (ou *DAC-OSC Reference Group*), que se define como uma plataforma aberta para as OSC do Norte e do Sul global atuarem no CAD⁴¹; a Aliança das OSC para a Efetividade do Desenvolvimento (ou *CSO Partnership for Development Effectiveness – CPDE*), que conta com uma coordenação regional para a América Latina e Caribe (AOED-LAC)⁴² se encarrega de coordenar as OSC nas distintas regiões e setores e de participar da GPDEC, tratada na próxima seção dos mecanismos; e, para a CSS, há a Aliança de OSC do Sul para a CSS (ou *Southern CSO Alliance on South-South Cooperation*). Adicionamos ainda a Rede de *Think Tanks* do Sul global (ou *Network of Southern think tanks - NeST*), a Aliança de ONG e OSC para a CSS (*Alliance on NGO e CSO for South-South Cooperation – ANCSSC*), que trabalha estreitamente a partir do UNOSSC⁴³; e o *Southern Voice*, uma plataforma de *think tanks* do Sul global para reverter a assimetria de conhecimento e o déficit de participação no diálogo sobre o desenvolvimento na Ásia, África e América Latina.

Importante ressaltar que as OSC do Sul global tanto atuam no âmbito da CNS, de forma majoritária, quanto da CSS, em menor proporção (PESSINA; KRAYCHETE, 2020). Em geral, quanto mais inclusivas são as parcerias dos governos com grupos sociais, notadamente as ONGs, na implementação de políticas, mais desafios há em mitigar o risco de cooptação da agenda pública por interesses privados, algo mais comum em contextos assimétricos de poder como o Sul global. Para o caso dos *think tanks*, Ordóñez-Llanos (2021) caracteriza a relação como colaborativa, já que entre eles a integração em rede é estratégica, tanto para a diplomacia informal quanto para ganhar

⁴¹ Fazem parte do DAC-CSO Reference Group organizações e redes como a ActionAid, a CPDE, a Oxfam International e a rede The Reality of Aid; esta tem publicado estudos sobre a CSS como “South-South Cooperation: a challenge to the aid system?” (2010), entre outros.

⁴² A CPDE é uma plataforma aberta que reúne OSC de todo o mundo articulada em torno da questão da efetiva cooperação para o desenvolvimento; ela conta com uma unidade de coordenação regional para a América Latina: a Aliança de OSC para a Eficácia do Desenvolvimento na América Latina e Caribe (AOED ALC), que recentemente realizou estudo sobre a implementação dos Princípios de Istambul em vários países da região, entre eles o Brasil, do qual fizemos parte.

⁴³ Com o papel de conectar governos, as organizações intergovernamentais e as OSC e ONGs para promover políticas de CSS, trocar experiências e boas práticas, com uma atuação em estreita colaboração com o UNOSSC. Disponível em: <https://anccsc.com/what-we-do/>. Acesso em: ago. 2021.

espaço em relação aos *think tanks* do Norte; e dado que a relação dos *think tanks* do Sul global com a agenda pública oportuniza novas vozes e atores.

The objectives may be to strengthen a regional or thematic position, to facilitate a technical dialogue among diverse groups, or to create new policy ideas and narratives. These networks all respond to an asymmetry of knowledge and power between the North and the South in global debates and the realizations that, for Southern governments, having a stronger position on global policy dialogues requires up-to-date knowledge and evidence as well as innovative ideas and propositions. Think tanks can play a role, either by building bridges among themselves or with governments and regional bodies. (ORDÓNEZ-LLANOS, 2021, p. 697).

Além disso, é preciso ter em conta que quando localizadas no Sul global e financiadas ou contratadas por países do Norte ou OI, as OSC (ONG e *think tanks*) servem de vetores para a construção de capacidade local. Pessina e Kraychete (2020) defendem isso como uma conquista de espaço necessária de ser alcançada, beneficiando seus países tanto a cumprirem as metas da Agenda 2030 quanto a promoverem uma CSS exitosa.

Os países doadores, como também as organizações multilaterais, incorporaram às suas narrativas a importância da sociedade civil na construção e no fortalecimento de suas democracias e consideram que tal importância precisa ser reconhecida aos atores nos países em desenvolvimento. Para que este anúncio ganhe musculatura é preciso dar um segundo passo: destinar maior fatia da cooperação, diretamente, a OSC nos países em desenvolvimento. E não apenas para implementar projetos, como também para fortalecer institucionalmente as organizações, proporcionar momentos de formação e de intercâmbio. (PESSINA; KRAYCHETE, 2020, p. 54).

Interessa-nos, porém, focalizar as redes de atuação das OSC do Sul global que elaboram narrativas para incidir nas agendas governamentais e intergovernamentais sobre a CSS. Essa atuação transcende as preocupações com a efetividade da cooperação para o desenvolvimento, porquanto está muito ligada à OCDE e aos Princípios de Istambul (2010), que estabelecem que as OSC se caracterizam pela missão de gerar mudança em diferentes setores do desenvolvimento desde o monitoramento das políticas públicas, atuação em situações emergenciais até ações de desenvolvimento no longo prazo. São oito princípios: (1) respeitar e promover os direitos humanos e a justiça social; (2) incorporar a igualdade e equidade de gênero, promovendo os direitos das mulheres e das crianças; (3) centrar-se na emancipação das pessoas, na apropriação e na participação democrática; (4) promover a sustentabilidade ambiental; (5) praticar a transparência e a prestação de contas; (6) estabelecer alianças equitativas e solidárias; (7) criar e partilhar conhecimento; e (8) comprometer-se com a aprendizagem mútua e com a criação da

mudança sustentável e positiva⁴⁴.

Destacamos, portanto, a *Southern CSO Alliance on South-South Cooperation*, que reivindica a seguinte inclusão no Documento Final da Conferência PABA+40:

uma definição para esclarecer quando se trata de uma cooperação econômica ou para o desenvolvimento; o monitoramento, mensuração e avaliação da CSS com base nos princípios de Bandung e Nairóbi; a ênfase na sua natureza complementar e não alternativa à CNS, sendo esta última o canal principal da cooperação para o desenvolvimento, diante do contexto histórico do colonialismo e as obrigações do ODS previstas; os esforços da efetividade do desenvolvimento da CTr e da CSS pela transparência, mútua prestação de contas e coordenação de iniciativas de cooperação, dentre outros pontos (RoA, 2019).

Muitos dos esforços empreendidos pelas redes de OSC e ONG no âmbito da CSS têm sido direcionados aos mecanismos operacionais para os projetos de cooperação técnica, incluindo critérios para monitoramento e avaliação no âmbito da NeST-África (BESHARATI *et al.*, 2015; BESHARATI; RAWHANI; RIOS, 2017), a mensuração da efetividade publicado pela *Southern Voice* (BESHARATI, 2019), um marco de direitos humanos na mensuração da CSS (CPDE; RoA, 2019), além dos relatórios sobre a CSS, entre outros⁴⁵. Nota-se forte entusiasmo das OSC do Sul global em apoiar seus governos em termos institucionais para melhorar e expandir sua atuação no campo da CSS, mas sobretudo em abrir espaço para a participação social, promovendo a transparência e prestação de contas dos investimentos públicos direcionados aos projetos de cooperação em benefício de outros países, o que é, ainda, uma questão polêmica em várias democracias do mundo.

2.4.2 As Comunidades Acadêmicas

Um dos temas que têm sido mais discutidos no meio acadêmico é a característica distintiva da CSS em relação à CNS, especialmente a coerência entre seus discursos e suas práticas e a sua capacidade de operar por meios de distintos mecanismos, princípios e lógicas do que têm sido feitos tradicionalmente no cenário da CID.

⁴⁴ Disponível em: <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/linhas-mestras-principios-de-istambul.html>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁴⁵ Alguns dos relatórios de interesse do Reality of Aid (RoA) estão: a CSS como desafio para o sistema da ajuda (2010); medindo a CSS pelo orçamento público: o caso do Brasil (2018); desafios ao construir uma CSS pelas e para as pessoas (2019); e incluindo as pessoas na CSS (2020/2021), todos disponíveis em distintos sítios da Web.

Nesse sentido, muitos estudos se dedicam às dificuldades da CSS, suas fases ao longo do percurso histórico, em que tem sido praticada, alguns resultados positivos alcançados que se podem notar no presente e, também, as dificuldades que têm dificultado sua existência. Muitas pesquisas sobre a CSS adotam uma lógica indutiva, valorizando os achados empíricos e buscando inovar os critérios analíticos, sendo muitas delas provenientes de outros campos do conhecimento, como a Antropologia e Sociologia. No campo político, entretanto, os autores dedicam-se a compreender a CSS como um fenômeno global.

Sem pretender realizar um mapeamento desses estudos, reunimos alguns autores e discussões classificando-os por temas que julgamos serem mais recorrentes no campo, com especial ênfase para as Relações Internacionais. Isso, porque acreditamos que esses achados têm feito evoluir as narrativas (oficiais e extraoficiais) que configuram a CSS. Em nossa pesquisa, que utiliza da abordagem construtivista, essas comunidades epistêmicas veiculam interpretações e significados coletivos e, paulatinamente, construindo a realidade social das Relações Internacionais em que estão imersos (ADLER, 1999).

Cabe ressaltar que muitos desses acadêmicos fazem parte de redes como a NeST, mas posicionados como comunidade acadêmica, ora dialogam entre pares por meio das revistas acadêmicas, ora professores formam opiniões de seus estudantes, ora levantam dados para evidenciar suas teses e, algumas vezes, atuam como “consultores” especializados para governos e organizações internacionais.

2.4.2.1 O Regime Simbólico e Distintivo

Lechini (2014) explica que o século XXI assiste à volta da CSS, considerando que houve uma atualização da sua prática. Desde a aprovação da Declaração da Nova Ordem Econômica Internacional e da Carta dos Deveres e Direitos Econômicos dos Estados em 1974 no sistema ONU, a partir das políticas e ações de alguns países do Sul global, como a China, a Índia e a Rússia, a CSS se notabilizou. Sua coexistência com a CNS se faz com base no seu valor simbólico, já que os países do Sul não carregam o peso de terem sido metrópoles coloniais e se aproveitam dessa vantagem histórico-política para reivindicar um lugar distinto na CID.

Também Mawdsley (2011) menciona a existência de um regime simbólico que é discursivamente construído e estrategicamente performado por meio de quatro

reivindicações centrais: (1) a afirmação da experiência compartilhada de exploração colonial, desigualdade pós-colonial e vulnerabilidade desequilibrada pela globalização neocolonial numa identidade compartilhada entre as nações em desenvolvimento; (2) o *status* em desenvolvimento e algumas geografias comuns (agricultura, saúde e clima tropicais, por exemplo) que possibilitam uma expertise específica e comum em termos de tecnologias e abordagens ao desenvolvimento; (3) a rejeição explícita das relações hierárquicas com forte articulação assentada nos princípios de respeito, soberania, não interferência; e (4) a insistência nos benefícios mútuos gerados pela CSS. Além disso, deve-se reconhecer que a linguagem da reciprocidade da CSS permite um grau de dignidade, honra e *status* nos parceiros do Sul, diferentemente da CNS.

A CSS se constrói como novo mecanismo no sistema da CID por meio de propostas não somente ideológicas, mas também praxeológicas e ontológicas no contraste com a CNS. Mawdsley (2019) apresenta essa comparação separando-as entre reivindicações simbólicas e seus eufemismos; já Morales (2019) as mostra em função de alguns principais elementos da CID, ambos no Quadro 6:

Quadro 6: O universo simbólico e a distinção entre a Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul

Categoria	Cooperação tradicional ou Norte-Sul (CNS)	Cooperação horizontal ou Sul-Sul (CSS)	Elementos comparativos
Reivindicações simbólicas	Caridade	Oportunidade	
	Obrigação moral perante os carentes Altruísmo e assistencialismo	Solidariedade com os demais países do Terceiro Mundo Benefícios e desenvolvimento mútuo	Natureza
	Especialização técnica baseada em alto conhecimento, instituições, ciência e tecnologia Crescimento econômico e fluxos econômicos para assistência e setores sociais	Especialização baseada na experiência direta com a promoção do desenvolvimento nas circunstâncias adversas de países pobres Fortalecimento do Estado desenvolvimentista e construção de capacidades produtivas por meio das estratégias nacionais e intercâmbios econômicos, financeiros e técnicos	Propósitos e mecanismos de cooperação
	Simpatia com os entes distantes que são vistos como diferentes e outros Provisão de cooperação com condicionalidades políticas e econômicas	Empatia baseada na identidade compartilhada e experiência Cooperação sem condicionalidades predefinidas	Condicionalidades
	Virtude proveniente da obrigação e falta de reciprocidade	Virtude proveniente do benefício mútuo e reciprocidade na realidade	Papéis

	Doadores x Beneficiários da AOD	comum Ambos proveem e recebem da cooperação	
	OCDE / CAD	Não existe uma entidade global de consenso vinculante	Marcos
	Os países doadores relatam periodicamente ao CAD seus fluxos dedicados à AOD, resultados com base em critérios predefinidos	Não contam com um mecanismo de monitoramento comum apesar de produzirem relatórios setoriais a sua maneira, relatórios regionais ou de boas práticas	Avaliação e Monitoramento

Fonte: Elaboração própria da autora adaptado e traduzido de Mawdsley (2011, p. 264 e 268) e Morales (2019, p. 183).

Ayllón (2013) chama a atenção para as três dimensões que possui a CSS:

La dimensión política se refiere a la capacidad de la CSS para promover la constitución de espacios autónomos en torno a perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo favoreciendo la generación de coaliciones regionales, interregionales y multilaterales con el objetivo de incrementar la capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de políticas. Por su parte, *la dimensión técnica* en tanto que impulsa intercambios cooperativos de conocimiento, experiencias y tecnología promoviendo la generación de capacidades individuales y colectivas. Y la *dimensión económica* vinculada a formas de cooperación en el ámbito comercial, financiero y de inversiones entre países en desarrollo, una dimensión que parece a veces estar ausente en la práctica de la CSS en realidad es intrínseca a la tradición de esta modalidad. (AYLLÓN, 2013, p. 46-47, grifos nossos).

2.4.2.2 As Fases da Cooperação

Uma periodização da CSS consta no Apêndice B desta tese com base nas propostas de Mawdsley (2019), que utiliza três marcos, e Morales (2019), que apresenta os principais eventos internacionais que ajudaram a construir o ideário político, os princípios e conceptualização, e a institucionalização da CSS na governança global. De forma geral, notamos que, enquanto o século XX assistiu à construção entusiasmada de um ideário político para a CSS, o XXI presencia altas cobranças e duras críticas para que a CSS não seja “mais do mesmo”.

Mawdsley (2019) identifica que a CSS alcança seu auge em 2015, momento em que a “Cooperação 3.0” se depara com novos desafios. Essa evolução cronológica mostra uma primeira fase (a CSS 1.0) que se dá entre o início dos anos de 1950 e o fim dos de 1990, caracterizada pelas demandas terceiro-mundistas fracas e amplamente negligenciadas pelo *mainstream* dos estudos críticos do desenvolvimento global. A segunda fase (a CSS 2.0) ocorre entre o início dos anos de 2000 até cerca de 2015, período

em que a CSS alcança o apogeu em termos de recursos, visibilidade, legitimidade ideológica, dentre outras coisas. A terceira e presente fase (a CSS 3.0), marcada pela expansão do sucesso da fase anterior e por algumas mudanças na política econômica global, traz desafios estruturantes relacionados à política global binária (Norte-Sul).

Segundo se nota na cronologia apresentada por Morales (2019) quanto aos princípios, a horizontalidade existe desde 1955, e foi renovada por todas as demais declarações; e a solidariedade como tal somente aparece em 1986, mas esteve sempre presente nas declarações como promoção de interesse, benefícios mútuos e/ou reciprocidade; o respeito pelos direitos humanos fundamentais só aparece em 1955, e não é renovado, apesar da vinculação da CSS com as agendas globais; o desenvolvimento de capacidade presente desde o PABA, em 1978, ganha força a partir do século XXI como forma mais tangível de promover a CSS; a prestação de contas (1986; 2009), a eficiência e efetividade (2003), a apropriação e liderança nacional (2013) aparecem com mais ênfase mais recentemente sob influência da OCDE.

Brun (2016) defende que a CSS sempre avançou por meio de impulsos (fases), porquanto esteve dependente dos planos de governo dos países do Sul. Apesar disso, pode-se traçar uma evolução cronológica que vai desde o primeiro impulso terceiro mundista Sul-Sul nos anos 1960 a 1980, até a retomada material das relações Sul-Sul no início do século XXI, tendo como intervalo a década de 1990, um “parêntesis na CSS”. A abertura de novos horizontes na primeira fase permitiu relançar, aprofundar e tornar mais espessas as diplomacias Sul-Sul. Em consequência disso, observa-se no presente “os esforços de institucionalização e diversificação dos campos de atividades [que]ilustram uma vontade de fixar melhor a presença dos parceiros em desenvolvimento na diplomacia dos países” (BRUN, 2016, p. 324).

2.4.2.3 Os Resultados Alcançados

Pode-se identificar alguns resultados alcançados pela CSS, os quais, de acordo com Mawdsley (2019), são tanto de ordem material, relacionados ao incremento de recursos, financiamentos, mecanismos institucionais, de ordem ideológica, via consolidação e influência dos modelos de desenvolvimento adotados e propostas e ideias provenientes do Sul global, quanto de ordem ontológica, demonstrada pelo *status* de maior segurança e estabilidade, além de legitimidade dos países do Sul como parceiros do desenvolvimento global (Agenda 2030).

Brun (2016) analisa os fluxos, efeitos e desafios da CSS sobre o atual sistema internacional e conclui que as relações Sul-Sul provocaram impactos que modificaram de forma incremental (gradual) a configuração das Relações Internacionais. Com base em uma lógica de inserção na ordem mundial, a CSS teve um caráter mais reformista do que transformador. Tanto no âmbito dos laços cooperativos quanto no âmbito global houve uma mudança (*path shifting*) progressiva, em vez de uma mudança abrupta que teria introduzido uma ordem alternativa em substituição a atual, que se deu por meio da adaptação das instituições (inter)governamentais.

Neste ponto é reveladora a pesquisa de Milhorange e Soule-Kohndou (2017), que demonstra as mudanças causadas pela CSS nas organizações intergovernamentais. A partir de estudos empíricos sobre os casos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) e do PNUD, as autoras analisam como as OI se adaptaram às mudanças trazidas pela incorporação gradual das narrativas e normas da CSS em suas atividades, e com isso, mostram um papel ativo de adaptação às novas tendências do meio internacional, em vez de um papel passivo de resposta às demandas dos países centrais e/ou financiadores. Para continuar como atores legítimos e participar da configuração da cena internacional – seja definindo os problemas, criando normas, veiculando interesses, seja mobilizando atores e compartilhando tarefas sociais –, a FAO e o PNUD souberam absorver os resultados concretos de suas interações com o Brasil e Índia-Brasil e África do Sul (IBSA).

Não se trata de uma diplomacia barulhenta, mas de um engajamento construtivo. Para Alden *et al.* (2010), há um contexto de mudança política mundial provocada pelo Sul global. Ela é explicada no plano material da economia política internacional em três dimensões: (1) reforçando nas normas o princípio de soberania e não intervenção; (2) redefinindo a arquitetura internacional ao fazer aprovar algumas resoluções no sistema ONU, indo além das ideias ocidentais, propagadas como universais, e cobrando a responsabilidade moral e histórica das instituições do Norte e internacionais; e (3) alterando a forma de tomar decisões internacionais, enfatizando a solidariedade por meio da inclusão, o consenso e a diplomacia silenciosa. Não se trata, então, da superioridade numérica nas votações da AGNU, nem da formação de coalizões políticas em fóruns multilaterais, mas de garantir que as decisões sejam tomadas de forma sensível às problemáticas do Sul.

De toda forma, é possível reconhecer que a concertação de países do Sul resultou

em certo grau de institucionalização de uma cooperação horizontal e solidária com princípios e propósitos comuns diferentes do que existia. “[...] un fenómeno legítimo e inovador en el sistema de cooperación, logrando proponer una estructura institucional propia frente a la tradicional arquitectura de la gobernanza mundial” (MORALES, 2019, p. 165). Também, logrou explicitar as motivações e os objetivos estratégicos numa cooperação de ganhos mútuos e das lógicas vigentes até então na prática da CNS, em que eles eram camuflados (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

2.4.2.4 As Contradições e Inconsistências

Mawdsley (2011) mostra como a CSS também apresenta certas incoerências entre o discurso e a prática, seja mascarando certas coisas nos discursos, seja construindo eufemismos a partir do regime simbólico. Tal é o caso das diferenças e divisões que na CNS se dão entre os atores dominantes nas relações bilaterais ao reforçar a hegemonia e, na CSS, entre os membros do G77, que buscam a contra-hegemonia, sendo que em ambos os casos os interesses nacionais geopolíticos e comerciais e a virilidade nacional e superioridade estariam presentes. Assim, o princípio de solidariedade não consegue esconder as diferenças existentes entre os países emergentes e os países mais pobres do Sul global e, também, não consegue ocultar as demandas subnacionais e dos atores da sociedade, que reúnem muitas demandas que são realmente do Sul.

Nesse sentido, Malacalza (2013) diz que tanto na CSS quanto na CNS os Estados atuam por meio de suas elites e são, portanto, guiados por interesses nacionais egoístas. Pela tese construtivista seria possível apontar tal contradição ao permitir estudar as estruturas da política internacional pelas relações sociais (como as elites influenciam a percepção dos governantes sobre os interesses, valores, ideologias e percepção dos atores internacionais), além de permitir analisar os interesses e identidades dos Estados como produtos de processos históricos específicos, quando a elite governante reveste de sentido os interesses a partir da interpretação que faz do contexto internacional em que está inserida. Há, portanto, forte chance de que mesmo realizada entre países do Sul global, a CSS sirva aos interesses e identidades criados pelo Norte global por meio do sistema-mundo moderno capitalista.

Deve-se, com isso, problematizar o surgimento desses novos provedores e seu papel no reordenamento da arquitetura da CID, conforme sugerem Besharati e Esteves (2015), num processo em curso que é caracterizado pelo descentramento e

desestabilização da posição central ocupada pelos doadores tradicionais e pela demanda de mais envolvimento desses novos provedores.

A despeito de se apresentarem como países em desenvolvimento e, ao fim e ao cabo, como parte constitutiva do chamado “Sul Global”, a assimetria de recursos característica da relação entre os “novos provedores” e seus parceiros mais pobres termina por desafiar os princípios da Cooperação Sul-Sul que advogam. (BESHARATI; ESTEVES, 2015, p. 291).

Para Giacaglia (2016), a ordem internacional (a estrutura) está sendo modelada sob a lógica de gestão coletiva dos assuntos mundiais da qual participam tanto poderes tradicionais quanto emergentes e re-emergentes (os agentes). Essa mudança, certamente, não está livre de alinhamentos e rivalidades, resultando em políticas complexas com alto grau de informalidade e pragmatismo, o que acreditamos contrastar com as regras vinculantes do CAD/OCDE.

Segundo Mawdsley (2019), há mais densidade pragmática e nacionalista nas narrativas orientadas por resultados no marco da diplomacia econômica. Depara-se, assim, com grandes dificuldades em manter o princípio de nãointerferência e conseguir garantir coerência com a agenda global de desenvolvimento e em marcar sua diferença em relação à cooperação tradicional. Nota-se, ainda, que as narrativas atuais estão menos comprometidas com os propósitos da CSS; daí não terem conseguido propor medidas operacionais para realizar as ideologias em prol de uma reforma da CID.

Nota-se, ainda, um paradoxo advindo da evolução cronológica da CSS, muito em razão da sua dificuldade de promover um sistema alternativo na CID. Há uma forte institucionalização da CSS no plano dos países e na cena internacional, que está em marcha nas últimas décadas, evidente nas discussões e sistematizações dos métodos e instrumentos nas organizações internacionais, na difusão das boas práticas e lições aprendidas, na publicação dos resultados de avaliação e de manuais de operação nos países, além da formulação de leis e políticas nacionais atreladas à criação de agências e carreiras profissionais. Tal fenômeno é concomitante à dificuldade de lidar com o pluralismo do Sul global, sem que haja um conceito, critérios e mecanismos operacionais acordado entre os países para uma governança própria do Sul global.

2.4.2.5 As Dificuldades e os Desafios Enfrentados

A maior dificuldade que se reveste em desafio no cenário atual tem sido o risco

de a CSS perder sua identidade no sistema da CIDC. Para tanto, alguns autores têm defendido o necessário resgate do ideário político do Sul global, em vez de buscar uma governança comum nos moldes de OCDE e aceitar a fusão com a CTr. Entre os princípios que guiam a CSS, nota-se em Nairóbi a incorporação de princípios provenientes da Declaração de Paris (2005) e a ausência do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (CHAKRABARTI, 2019).

Ao trazer as concertações sobre a efetividade da CID para a CSS, é preciso enfrentar o desafio de fazer convergir os princípios da CSS com os da Agenda 2030 (ESTEVEES *et al.*, 2019) e, ao mesmo tempo, garantir a singularidade e necessária formalização dos princípios-guias da CSS (CHAKRABARTI, 2019). Sobretudo quando, a partir de Nairóbi, tanto o sistema ONU quanto os países desenvolvidos são envolvidos nesta agenda como “catalisadores” da CSS, há que se reforçar o princípio da diferença, tanto entre os países do Sul global (desigualdade estrutural do sistema internacional) quanto na adoção e adaptação dessa abordagem para de fato não deixar ninguém de fora (*Leaving No One Behind-LNOB*) no Sul global.

Há uma parte significativa da CSS que se dá pela cooperação técnica, transferência de tecnologia, experiências, habilidades, saber-fazer, bolsas de estudo, além de esforços de manutenção de paz, apoio a refugiados e estudantes, reordenação de dívidas, facilitação de comércio, investimento privado, empréstimos e linhas de créditos menos concessionais, o que tem sido difícil de contabilizar e valorar, diante dos altos montantes da CNS (BESHARATI; ESTEVEES, 2015). De fato, a CSS não se destaca por resultados visíveis no curto prazo, nem pela necessidade de rivalizar ou mostrar maior eficiência, efetividade ou eficácia em relação à CNS.

Da mesma forma, há distintas críticas sobre os meios de avaliar/mensurar a CSS; a transparência dos relatórios que garante a *accountability* e a prestação de contas. Para Chakrabarti (2019), ela deve primar pela relação horizontal de benefícios mútuos e de respeito à não interferência em assuntos internos entre os parceiros do Sul, e não por responder às imposições externas provenientes do Norte global. Já Besharati e MacFeely (2019) defendem que é preciso que a CSS estabeleça acordos comuns para medir seu impacto em termos de desenvolvimento e mostrar seu valor, caso contrário, os países do Norte irão fazê-lo, diante da necessidade de quantificar e qualificar a contribuição do Sul global para a Agenda 2030.

Besharati e Esteves (2015, p. 306-307) explicam que o Sul evita que

“responsabilidades históricas dos doadores do CAD não sejam abrandadas, diluídas ou varridas para debaixo do tapete devido ao crescimento econômico espetacular do Sul em contraste com o cenário de crise financeira do Norte”; eles contestam a natureza deslocada do desenvolvimento e as práticas de dominação presentes na modernização. As práticas, ideologias e políticas por trás da cooperação para o desenvolvimento carregam referenciais culturais, submetem uns à performance do doar (“dádiva”) e outros de retribuí-la (MAWDSLEY, 2011), bem como integram uma agenda e governança globais de manutenção do *status quo* (KRAYCHETE, 2012).

Sobre isso, Kraychete (2012) fala do perverso entrecruzamento das noções de desenvolvimento e cooperação internacional que têm construído concepções comuns lastreadas às instituições intergovernamentais. Há uma herança que provém dos Informe Pearson e Informe Jackson e que se faz sentir no sistema da CID, ressaltando o papel da economia global de livre-mercado nas parcerias globais voltadas para a modernização dos países e estimulando iniciativas de assistência internacional. Ela introduziu uma cultura de governança global que justifica a manutenção do sistema de Bretton Woods – BM, FMI e o PNUD – para apoiar os países em práticas da boa governança e de parceria com atores do meio internacional.

A *arquitetura* da CSS no século XXI se configura a partir de uma governança internacional fragmentada, evidenciada nas reciprocidades específicas que surgem da preferência de alguns desses países pela cooperação bilateral (em relação à triangular) e da valorização da soberania dos países. Por um lado, há uma estrutura que se configura a partir do sistema ONU e dos marcos e mecanismos da cooperação tradicional, num claro movimento de expansão da concepção sobre a CSS. Por outro, há um ideário do Sul que defende o pluralismo, notadamente a partir do pensamento pós-colonial, anticolonial e decolonial. Dessa forma, a estrutura internacional pesa sobre os países do Sul e, ao mesmo tempo, convive com estruturas nacionais.

Neste sentido, a partir das formas de instituição, tal qual sistematizada por Giddens (2013), podemos identificar para a Cooperação Sul-Sul três modalidades de estruturas que condicionam as interações sociais: a significação, a dominação e a legitimação. A primeira está relacionada às ordens simbólicas, presente na constituição de um ideário do Sul, nos métodos de gerenciar as iniciativas de CTSS, inclusive, de criar indicadores para avaliá-la e nos modos de discurso, neste caso os oficiais, veiculados pelos governos e organismos internacionais e os extraoficiais, pela academia e demais

atores sociais que buscam influenciar as tomadas de decisão. A segunda relaciona-se às instituições políticas e econômicas, por meio das quais os agentes controlam os cenários, como os mecanismos, procedimentos que articulam princípios da CSS e sua prática e, também, alocam recursos humanos, financeiros e outros para essas políticas. A terceira remete às instituições normativas e legais que estão manifestadas nos consensos globais da governança global no campo da Agenda 2030 e do sistema da CID e, também, nas características burocráticas e jurídicas dos países, respectivamente.

Quanto às formas de instituição, sabe-se que as mudanças são lentas, mas nessas duas décadas, notam-se poucas inovações em termos das instituições legais (regulação normativa), da ordem simbólica e modos de discurso e das instituições políticas e econômicas que sejam capazes de revelar, nessa arquitetura internacional medidas heterodoxas ou contra-hegemônicas da CSS, para além de ser uma prática alternativa, que coexiste e complementa a cooperação tradicional.

3 OS MARCOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL E NA ARGENTINA

La condición de creación de la comunidad desde la diversidad, necesaria para hacer emerger los haberes y discursos del Sur, se encuentra en el diálogo entre pares y este exige encontrarnos para conocernos y reconocernos. Tal vez allí esté la clave para la construcción de un Sur verdaderamente global. Tal vez allí estemos fallando. (SURASKY, 2016, p. 69).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é alternativa, plural e crítica à ordem mundial. Portanto, ela reivindica um recorte espaço-temporal que, no nosso caso, são as experiências do Brasil e Argentina com a Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS). Pelo fato de os países serem diferentemente expostos às tendências globais e dinâmicas do sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), eles assumem posições políticas e papéis diferentes. Diante disso, por meio da perspectiva comparada, acreditamos poder evidenciar os elementos distintivos que se destacam em meio à forte semelhança entre os países.

O marco temporal adotado compreende as duas primeiras décadas do século XXI, porque é a partir da virada do século que tanto o Brasil quanto a Argentina mudam a ênfase do seu envolvimento na CID de beneficiários da Cooperação Norte-Sul (CNS) para prestadores na CSS. Notadamente a partir de 2003, sob a onda progressista da região, os governos dos dois países priorizam a CSS em suas políticas externas e iniciam um processo de institucionalização voltado para a prática dessa cooperação alternativa, sem, contudo, renunciar às parcerias com o Norte global.

Como Países de Renda Média (PRM), Brasil e Argentina seguem recebendo recursos financeiros da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁶. Em menor proporção, também se beneficiam da CSS. Conforme dados da Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) (2018b), entre 2007 e 2017, o Brasil atuou em 80% como

⁴⁶ Importante lembrar que a AOD também pode ser canalizada via Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme explicam Pessina e Kraychete (2020, p. 7), “em 2019, do total da OAD contabilizada pelo CAD/OCDE, apenas 13,8% foi direcionado para parcerias com ONGs, maioria baseada nos países doadores. Entre 2017 e 2018, as OSC baseadas nos países em desenvolvimento receberam apenas 5,3% deste montante. Entre os países doadores, o percentual da AOD bilateral canalizada via OSC varia: Suíça – 34,7%; Noruega - 26,5%; Reino Unido - 16%; Alemanha - 7% e França – 3,7%.”

“ofertante”, e em 5% esteve como “receptor”; a Argentina, em 68% das iniciativas, brindou cooperação a outro país, enquanto em 10% foi beneficiária.

Portanto, esse papel duplo no sistema da CID é incrementado pelas parcerias da Cooperação Triangular (CTr). Como *primer oferente*, segundo a SEGIB, eles carregam para a CTr os princípios da CSS e suas experiências e conhecimento técnico, enquanto os países do Norte contribuem com recursos financeiros e técnicos. A Argentina é o país que mais brinda ações de CTr, enquanto o Brasil é aquele que mais se destaca entre aqueles que participam de projetos de CTr (PIFCSS, 2020). Dessa forma, além de receberem apoio, eles gradualmente têm se envolvido com o Norte global para brindar cooperação a um terceiro país do Sul.

No entanto, essa condição de PRM tem interface com outras denominações que acarretam diferentemente os compromissos assumidos e responsabilidades atribuídas a eles no âmbito da governança da Agenda 2030. De *países emergentes*, a *novos provedores* ou *novos doadores*, a implicação para os países é que cada vez mais expectativas são colocadas em seu papel como provedor da CID ou como semiperiferia do sistema-mundo⁴⁷. Tais denominações também resultam em mais pressão para que os países relatem, avaliem, mensurem as iniciativas de CSS. Enquanto o Brasil integra o clube de poderes emergentes, com considerável peso político evidente no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e no BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a Argentina esteve mais limitada nas alianças políticas do Sul e mais vulnerável às oscilações da arquitetura financeira internacional (LECHINI; GIACAGLIA, 2016).

De acordo com o Programa Ibero-americano de Fortalecimento da CSS (PIFCSS, 2000), o governo alemão é o principal país parceiro dos países latino-americanos na CTr, representando 25% dos casos de CTr. Então, conforme o governo alemão, poder-se-ia classificar os países entre os *países emergentes*, que conseguiram alcançar níveis altos de desenvolvimento e com expectativa de continuar crescendo mesmo sem a AOD dos países da OCDE; e os *países âncoras*, que são as maiores economias regionais (PIB, não o PIB *per capita*), sendo que o Brasil está nos dois grupos, e a Argentina faz parte apenas do segundo grupo, como país que se destaca regionalmente (LENGFELDER, 2015). A

⁴⁷ Brussi (2015), ao revisitar a noção de semiperiferia chama atenção para sua dupla dimensão: política, as relações verticais e horizontais do sistema interestatal desenvolvidas a partir de dada posição na economia-mundo, e a econômica, a combinação dos sucessos em se apropriar dos rendimentos produzidos por velhas atividades (como os bancos) e irregular controle sobre a dimensão verdadeiramente inovadora do centro (como a tecnologia).

OCDE, por sua vez, incluiu o Brasil entre os países provedores oficiais alternativos (*other official provider not reporting to the OECD*), junto com China, Índia, Indonésia e África do Sul, no bojo do Programa *Enhanced Engagement*, lançado pela OCDE em 2007 com o objetivo de estimular a relação com eles (MELLO, 2020).

Tendo em vista isso, interessa-nos caracterizar o perfil de ambos os países para a CSS, guardando as devidas proporções quanto à diferença desses países em termos de extensão territorial e produção nacional do Produto Interno Bruto (PIB). A perspectiva comparativa, portanto, identifica os países entre si e com a região e, ao mesmo tempo, indica algumas singularidades quanto à forma de cada país responder às demandas de quem vêm de fora e as condicionalidades internas, da burocracia pública e da sociedade.

Brasil e Argentina não possuem um marco legal nem uma política pública *stricto sensu* para a CSS, no entanto, contam com um conjunto de marcos políticos, institucionais e operativos que os permitem implementar os projetos de CTSS e coordenar as distintas instituições envolvidas. Apesar de a implementação da CSS ser bastante *ad hoc* por depender de planos de governo, o que se expressa nas políticas externa e setoriais, pode-se reconhecer uma estrutura nos países que crescentemente institucionaliza essa agenda, respondendo às tendências mundiais.

Neste terceiro capítulo, buscamos entender de que forma as políticas de CTSS dos dois países refletem a arquitetura da CSS e conseguem implementar uma CSS decolonial, identificando os marcos políticos, institucionais e operacionais disponíveis. Assim, na seção 3.1, tratamos dos marcos políticos, sobretudo aqueles provenientes das políticas externas dos países; na seção 3.2, os marcos institucionais estão relacionados às regulações, aos recursos disponíveis e à forma de governança dos temas, agendas e atores; na seção 3.3, os marcos operacionais, com especial ênfase para a forma de gerir e de avaliar as iniciativas.

3.1 OS MARCOS POLÍTICOS

Entendemos a política externa como uma política pública, e as políticas públicas como um conjunto dinâmico e interativo de atores diversos com interesses próprios e comuns. No seu sentido mais estrito, conforme Howlett, Ramesch e Pearl (2009)⁴⁸, não

⁴⁸ Os autores definem a política pública como um processo cíclico de etapas que segue o modelo de solução de problemas, a saber: a definição da agenda (reconhecimento do problema), a formulação da política

podemos dizer que os países possuem um marco legal de política pública. Entretanto, no sentido abrangente, que se refere ao conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos, podemos dizer que ambos os países possuem políticas de CSS. Entendemos que este é o caso do Brasil e da Argentina (LIMA; CAMPOS; NEVES, 2014).

Nessa acepção mais abrangente, as políticas de ambos os países é bastante *sui generis* por ser proveniente de decisões com interesses públicos voltados, tanto para o plano externo quanto interno e, também, por atores que implementam a política externa, quanto os atores domésticos nas instituições setoriais em diversos temas. Assim, elas são guiadas principalmente tanto pelas diretrizes de política externa que estabelecem as prioridades nacionais quanto pelas regulações e recursos (humanos) disponíveis nos planos, programas e políticas de governo (saúde, agricultura, proteção social, e outros). Adicionalmente, essas políticas de CSS contam com recursos (financeiros, humanos, técnicos) de organizações internacionais, como é o caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) na Argentina, dentre outras.

Assim, essas políticas não se alinham somente às concepções nacionais, presentes nos marcos políticos, institucionais e operativos referidos, mas ainda às decisões, mecanismos e regulações internacionais ou dos países parceiros. Esse caráter híbrido é o que faz a política de CSS ser transversal e difusa no ordenamento interno dos países. Isso, somado à inexistência de um marco legal que enseja uma prática cooperativa que tende ser bastante flexível, coordenada pelas chancelarias, sujeita às ideologias e planos de ação dos governos de turno e às conjunturas internacionais.

Em especial aos marcos políticos do Brasil e da Argentina neste século XXI, a partir de 2003, iniciam uma curva ascendente, quando suas políticas externas reconhecem a CSS como um instrumento privilegiado, e os países do Sul como parceiros estratégicos. Contudo, a partir de 2015, observa-se uma curva descendente, provocada pelo fim do *boom* das *commodities* e ascensão de governos de direita, mas estabilizando-se em patamares mais altos do que o início da curva. Acreditamos que a explicação não pode ficar somente focada nos fatores econômicos, mas também nos políticos, considerando serem ambos os países semiperiféricos, com base em Brussi (2015).

(proposta das soluções possíveis), a tomada de decisão (escolha da solução), a implementação da política (concretização da solução) e a avaliação política (monitoramento dos resultados).

Conforme estudo da Network of Southern Think-Tanks-Latin American (NesT-LATAM), as narrativas utilizadas pelos países variaram ao longo do tempo, mas a ênfase no conceito de *cooperação horizontal* é uma constante nos dois países e ao longo do tempo. Esta foi uma tendência observada na década de 1990 na Argentina e no presente cenário brasileiro. No caso argentino, as elites dirigentes perceberam a oportunidade de inserção internacional por meio da CSS, porém evitaram aderir ao Sul diante do seu alinhamento ideológico com os princípios neoliberais. No caso do Brasil, o cenário recente demonstra interesse por uma narrativa mais abrangente e menos comprometedora, permitindo seguir com a CSS em um momento completamente avesso ao Sul global e à integração regional como o período atual (UNOSSC; UNDP, 2021a).

A Figura 2, a seguir, mostra as modalidades, arranjos, áreas temáticas e princípios que integram as políticas de CSS dos dois países. Nota-se, primeiramente, que o conceito utilizado pelo Brasil é aquele mais abrangente, conhecido como Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), que considera a cooperação técnica, além de outros tipos de contribuição feita pelo Governo Federal do Brasil, a atividades em benefício de outros países. Também, enquanto o Brasil tem apostado muito na Cooperação Trilateral – inclusive se recusando a utilizar a expressão Cooperação Triangular para marcar o princípio da horizontalidade dos arranjos triangulares –, a Argentina avança mais em termos de *cooperação descentralizada*, o que no Brasil está relegada a segunda ordem de prioridade.

If we consider the impact of the different narratives on policy changes and institutional stability, the absence of a robust legal and regulatory framework in Argentina and Brazil may have contributed to rendering SSC more susceptible to governmental and administrative changes, although it has not prevented the continuity of its activities. (UNOSSC; UNDP, 2021a, p. 32).

Figura 2: Marcos conceituais oficiais do Brasil e da Argentina (2010-2020)

Country Sources	Modality(ies)	Cooperation arrangements	
		Main thematic areas	Principles
ARG FO.AR reports	<ul style="list-style-type: none"> • Technical cooperation 	<ul style="list-style-type: none"> • North-South • South-South • Triangular • Decentralized • Agro-industry • Technological and Productive Innovation • Health • Human Rights • Environment • Public Management • Justice and Security 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontality • Solidarity • Mutual benefits • Non-conditionality
BRA COBRADI and ABC reports	<ul style="list-style-type: none"> • Technical cooperation • Humanitarian cooperation • Scholarships • Contributions to international organizations • In-country support for the integration of refugees in Brazil • Participation in peacekeeping operations 	<ul style="list-style-type: none"> • South-South • Trilateral with developed countries • Trilateral with IOs • Trilateral+1 • Health • Environment • Science, technology and innovation • Agriculture • Human rights • Water and sanitation • Public management. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarity • Non-indifference • Horizontality • Mutual Benefits • Non-intervention²¹

Fonte: UNOSSC; UNDP (2021a, p. 30).

3.1.1 Política Externa Brasileira e Argentina: as Relações Sul-Sul

Estudiosos da política externa dos dois países mostram que não há uma constância da CSS na Política Externa Brasileira (PEB) e Política Externa Argentina (PEA), sendo elas marcadas por oscilações (LECHINI, 2009a; 2014; PEREYRA-DOVAL, 2009; MALACALZA, 2014). As relações Sul-Sul, em especial, estiveram ausentes em grande parte das políticas externas dos dois países e, conseqüentemente, a CSS, sinônima de diplomacia ou relações Sul-Sul, e as iniciativas regionais ainda não chegaram a se constituir em uma tradição diplomática.

Considerando a história da política externa de ambos os países, as aproximações no eixo Sul-Sul e as reivindicações do Terceiro Mundo são esforços pontuais e não passam de empreendimentos particulares de alguns governos, em vez de se configurarem como pautas permanentes e condutas diplomáticas contínuas. O Sul global fez parte, no Brasil, do governo de Quadros-Goulart (1961-1964), Geisel (1974-1979) e Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-ago.2016), e, na Argentina, esteve presente nos governos de Illia (1963-1966), Perón e Cámpora (1973-1974), Alfonsín (1983-1989),

Kirchner (2003-2007) e Fernández de Kirchner (2007-2015) (MALACALZA, 2014), e, mais recentemente, de Fernández (2019-).

De fato, considerando os modelos de desenvolvimento, como variável interveniente da política exterior, no panorama da CSS, no Brasil e na Argentina, no século XXI, de forma comparada, Pereyra-Doval (2016), pôde-se constatar que houve maior margem de influência do Brasil na política internacional da Argentina. A política industrial do Brasil contou com um apoio logístico do Estado para sua internacionalização (destaque para o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento-BNDES), enquanto a política industrial da Argentina suscitou um Estado paternalista-protetor, que lançou mão de subsídios para reverter seu desmantelamento. O Brasil quitou sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), passando a ser credor internacional, enquanto a Argentina endividou-se ainda mais com novos credores. Constata-se, assim, que o modelo neodesenvolvimentista incorpora uma dimensão internacional e faz da CSS um instrumento estratégico, diferentemente da Argentina, que não logra implantar o modelo de desenvolvimento em sua política exterior.

No passado, a trajetória do Brasil e da Argentina, nos campos político e econômico, esteve marcada por um revezamento. O Brasil arrancou com mais força, mas a Argentina o alcançou e o superou, em quase todas as dimensões quantificáveis, nos seus anos dourados, anteriores à Primeira Guerra Mundial. Daí em diante, sobretudo após a crise de 1929 e a década de 1930 – com destaque para o ano 1935 de forte crise nos dois países –, o Brasil foi ganhando uma velocidade constantemente maior do que a Argentina em termos de consolidação do Estado.

Sabe-se que a maneira como a CSS tem sido interpretada e instrumentalizada pela política externa tem estreita relação com a história e tradição de um país, muito dependente de uma identidade política nacional, constituída com base num sistema temporal, conformado pela interpretação do passado e construção do futuro desejado (PEREYRA-DOVAL, 2009). Ressaltamos, com base no nosso marco teórico crítico, contudo, o cuidado que é preciso ter quando se adota o adjetivo “nacional”, porquanto é sabido que a identidade nacional foi construída pelas elites dirigentes, nos países que vivenciaram o sistema colonial, como o Brasil e a Argentina.

Com o foco nos elementos estruturantes das políticas externas do Brasil e da Argentina, Pereyra-Doval (2009) diz que a política externa brasileira se mostra mais ativa, porquanto estratégica e pragmática, já a argentina é mais reativa. Para o caso argentino,

cita-se a defesa da soberania e neutralidade em conflitos externos, como princípios permanentes, notabilizados em duas pessoas: Drago e Yrigoyen.

Drago fue acérrimo defensor del principio de soberanía, lo que se refleja en su famosa Doctrina [de acción multilateral, democrática e interamericana]; Yrigoyen, defensor de la ética y la moral internacional, promovió la neutralidad argentina, la cual se mantuvo durante dos guerras mundiales y se sigue manteniendo en estos tiempos. (PEREYRA-DOVAL, 2009, p. 329).

Em contraponto, no Brasil, o território nacional e a busca pela autonomia foram elementos fundantes de uma tradição diplomática com coerência estrutural, baseada nos legados do Barão do Rio Branco e de San Tiago Dantas

El Barón de Rio Branco construyó una fuerte tradición de defensa de la soberanía al abocarse a la consolidación del territorio nacional, y de resolución pacífica de conflictos; San Tiago Dantas fue un fuerte defensor del proyecto nacional autónomo de su época, el cual se apoyó en el globalismo – o universalismo – de las relaciones exteriores brasileñas. (PEREYRA-DOVAL, 2009, p. 330).

A partir dessas análises, a CSS se identificaria não apenas com a diversificação de parcerias (autonomia decisória) e globalismo, mas também com as concepções nacionais sobre a existência de uma moral internacional. Esta, muitas vezes, aparece na defesa de ambos os países pelo respeito ao Direito Internacional e na cooperação em prol de um mundo melhor. Essa tradição dos países está notabilizada em Yrigoyen, político argentino *krausista* cuja filosofia ética apontava para a crença numa ordem universal de piedade, abnegação e altruísmo. Também, em San Tiago Dantas, o diplomata brasileiro *grociano*, para quem as regras de prudência e convivência, sob os imperativos da lei e da moralidade, levam à coexistência e cooperação entre os Estados, com apoio do povo, numa relação sujeito-pensamento das tradições diplomáticas (PEREYRA-DOVAL, 2009).

3.1.2 A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira e Política Externa Argentina

Uma política externa comprometida com o desenvolvimento dos povos está presente na Carta Maior da República brasileira e no texto constitucional da nação argentina. No caso brasileiro, o artigo 4 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz os princípios que guiam as relações internacionais do país; entre os 10 incisos e um parágrafo único que compõem este artigo, estão: a autodeterminação dos povos (III), a igualdade entre os Estados (V) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (IX).

No caso argentino, a Constituição da Nação de 1853, reformada em 1994, prevê, nos artigos 25 a 27, a imigração, a navegação dos rios e a obrigação de a Nação argentina estabelecer relações de paz e comércio com outras nações; e o artigo 75 enumera, entre as atribuições do Congresso, que aprova os tratados de integração de que derivem organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos.

Os dois países, com isso, têm se destacado por uma política externa em que a cooperação é um valor e um meio. Em contraste com o século XX, a CSS no século XXI é um elemento constante na PEB e na PEA, ainda que mais ou menos alinhadas às concepções ideológicas e prioridades políticas do bloco ocidental. Segundo Lorenzini e Pereyra-Doval (2013), o nexos teoria e prática das políticas externas do Brasil e da Argentina sempre foi mais reformista, baseado nas teorias do desenvolvimento, do que revolucionário, inspirado na teoria da dependência, num processo de retroalimentação – teorias com fins práticos, e prática que habilita a teoria.

Em relação ao vínculo da CSS com a política externa, é preciso considerar as estratégias e perfis nacionais da CSS, além do impacto dos projetos de CSS nos casos concretos. Para o período de 2003-2011, Malacalza (2014) conclui que a relação entre paradigma de política exterior e CSS mostra que a política de CSS brasileira adquiriu um perfil estratégico, global e de projeção internacional, enquanto a da Argentina se limitou a ensaiar, reativamente, uma política, com ênfase no desenvolvimento de países vizinhos de menor desenvolvimento relativo. Também, para a relação entre modelo de desenvolvimento e CSS, diz-se que, em sintonia com a visão de Estado prevalecente no Brasil, seguiu-se a estratégia presidencial desenvolvimentista da política exterior, que promoveu a articulação público-privada, no marco da competitividade empresarial e da transferência de políticas na cooperação para o desenvolvimento, enquanto na Argentina as iniciativas de CSS não aparecem articuladas estrategicamente com o investimento, o comércio e o diálogo público e privado, em decorrência de seu caráter experimental, o que contou com maior participação dos entes subnacionais.

Pode-se observar que, na comparação entre os dois poderes regionais (“estados intermediários”), há diferenças significativas quanto às visões de mundo e de Estado. O Brasil projetou-se globalmente, aproveitando a janela de oportunidade para expandir a agenda externa, com destaque para a África. A Argentina mostrou-se retraída, reagindo e

restringindo-se ao contexto regional e aos modelos relativamente exitosos no nível local, como é o caso da segurança alimentar nas parcerias com os países fronteiriços.

A CSS é construído político, portanto, dependente dos atores domésticos. Para fins de inserção internacional, os países de renda média como a Argentina e o Brasil concebem-na como possibilidade de construir alianças políticas, diversificar e expandir negócios e abrir mercado para suas empresas, enquanto os países menos desenvolvidos veem a CSS como oportunidade ou alternativa para subsidiar o desenvolvimento nacional, com mais autonomia na condução dos planos de governo (LECHINI, 2014). Já para fins de desenvolvimento nacional, ela está relacionada aos modelos de desenvolvimento nos planos de governo, que resultam das arenas de interesses no interior do Estado quando os atores e suas preferências conformam e caracterizam os processos domésticos que configuram a CSS (MALACALZA, 2013). Devido a esse caráter dual, a CSS tem aumentado nos países o interesse e debate público sobre a política externa, um processo lento e gradual de abertura e conflitividade política que se observa nesses dois países (MILANI, 2018).

A política externa, na América Latina e Caribe, neste primeiro período ascendente (2003-2015), poderia se caracterizar, conforme Hirst (2010), por três tipos de entendimento sobre a CSS. Há aqueles países que adotaram um pragmatismo autônomo, prescindindo da condição de receptor para reforçar as particularidades da CSS por meio de políticas de cooperação horizontal de elaboração própria; os países que optaram pelo idealismo defensivo, compatibilizando a dupla condição de beneficiário e provedor das iniciativas como fonte de legitimação perante o Norte e o Sul, o que implicava a preferência por projetos Sul-Sul, porém com formulações críticas sobre os princípios e mecanismos do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE); e países que promoveram a terceirização prodigiosa, estimulando parcerias triangulares (Norte-Sul com Sul-Sul) como oportunidade para ampliar os laços com o mundo industrializado.

Posteriormente, Ayllón (2015) analisou as distintas posturas dos países da região e concluiu que Brasil, Argentina e Uruguai mantêm uma postura questionadora, mas de diálogo, com o atual regime da ajuda reivindicando a especificidade da CSS, sem perder a condição de receptores de AOD. Assim, o idealismo defensivo do Brasil e da Argentina reforça a ideia de, neste século XXI, da CSS como uma estratégia das políticas externas, mais do que uma política autônoma.

Mais recentemente, na Conferência de celebração dos 40 anos do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) sobre os desafios e oportunidades da CSS para a Agenda 2030, os discursos oficiais de ambos os governos⁴⁹ mostram a importância que esses países dão para essa agenda, ao se fazerem presentes e compartilhar suas políticas. Ainda que o mais alto nível da delegação brasileira tenha sido o diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e não o chanceler ou presidente do país como era de se esperar, houve uma grande delegação de representantes do governo na Conferência.

Nesta ocasião, o Brasil defendeu a prerrogativa dos países do Sul de elaborar e validar de forma voluntária metodologias harmonizadas entre si, as vantagens comparativas da cooperação trilateral e parcerias com o setor privado e entes subnacionais a serem exploradas⁵⁰. Em contraponto, a Argentina, anfitriã do evento, aproveitou para projetar o tema no país, e projetar a Argentina no cenário político internacional. Entre outras coisas, a Argentina fala do papel da cooperação como instrumento para promover relações horizontais, lembra o acordo do G20 de construir em meio à diversidade da CSS e Triangular meio de implementar a Agenda 2030, fortalecendo também o sistema da CID e da CSS.

3.1.3 As Ondas Progressista e Conservadora e a Cooperação Sul-Sul

Nas duas primeiras décadas do novo século, assiste-se a eventos em série que, primeiramente, são marcados pela ascensão de governos progressistas (socialistas, centro-esquerda e sociais-democratas) e, posteriormente, pelo retorno de governos conservadores na América do Sul (de direita e ultradireita).

[...] a ocorrência de fenômenos políticos semelhantes, em um espaço de tempo relativamente exíguo, indica que, para além das causas endógenas, específicas a cada um dos países, fatores contextuais relacionados ao plano externo podem ter algum impacto nestes resultados. (PINHEIRO; LIMA, 2019, p. 4).

A denominada “onda rosa”, ou “onda progressista” na América do Sul, alude à sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo, como Hugo Chávez na Venezuela (1998), Ricardo Lagos (2000), Luiz

⁴⁹ Ambos os discursos oficiais podem ser encontrados na página web do evento e foram comentados por nós anteriormente (CAIXETA, 2019). Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/statements/>. Acesso em: ago. 2019.

⁵⁰ Não se perde de vista, que Chackrabati (2019) sinalizou que esta seria uma das questões mais difíceis do Documento Final da Conferência, já que a expressão “CSS e Tr” parece tirar a CSS de cena.

Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), e à exceção do Paraguai, todos se reelegeram ou fizeram sucessores, e somente no Peru e na Colômbia os governos penderam para a direita (SANTOS, 2018). Os governos progressistas se destacam por, internamente, promoverem políticas de inclusão social de natureza estruturante, tendo conquistado resultados internacionalmente reconhecidos contra a pobreza e a desigualdade e, externamente, por narrativas de ênfase nas relações Sul-Sul, ampliando coalizões e as alianças inter-regionais e globais (LIMA; MILANI, 2016).

Portanto, reconhece-se que muito se avançou nos governos progressistas quanto a de CSS. Houve uma coerência entre as políticas de desenvolvimento no plano interno e externo. Não são poucos os autores que mostram que o investimento desses governos em políticas sociais direcionados ao plano nacional relacionou-se de forma virtuosa com CTSS, dedicada a apoiar outros países. Ao difundir suas políticas, os países passaram de importadores a exportadores de políticas públicas

[...] a position of policy innovation and “export”. This movement took off in the 2000s, especially with the Pink Wave and the commitment of different national governments in the region to fight against poverty, hunger and other social problems via state-driven solutions, operationalized with social policies. (OLIVEIRA *et al.*, 2021, p. 8).

A partir de 2015, a “maré azul” alude a um refluxo político, quando anuncia nova mudança nos governos da região, desta vez com tendências neoliberais. Isso se nota na eleição de Mauricio Macri, em 2015, na Argentina, de Sebastian Piñera, em 2017, no Chile (em seu segundo mandato), de Ivan Duque, em 2017, na Colômbia – pelo Centro Democrático recém-criado em oposição ao ex-presidente Juan Manuel Santos e ao acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC); de Lenín Moreno, no Equador, em março de 2017, com posições cada vez mais à direita; e de Jair Bolsonaro no Brasil em 2019 (ZUCCATO, 2019). Segundo Svampa e Splipak (2015), tal conjuntura propiciou a eleição de governos mais nacionalistas em todo o mundo e menos autonomistas na periferia do sistema-mundo e, conseqüentemente, de planos de governo contra as políticas de inclusão social e as relações no eixo Sul-Sul, num retorno da direita ao poder na América do Sul.

No período dos “cinco anos perdidos” de 1998-2003, a região foi marcada por forte crise financeira, políticas de ajuste fiscal, empobrecimento e emigração. [...] o que está em pauta no momento é, em paralelo ao ciclo anterior, uma hegemonização da direita num sentido mais amplo, em seus conteúdos pragmáticos e em suas agendas. O principal possibilitador disso está nas relações internacionais da América do Sul, leia-se, em seus processos regionais [do Mercosul para a Unasul e, com o fim desta, o Prosul]. (ZUCATTO, 2019, p. 7).

Assim, tanto os fatores conjunturais globais, como o *boom commodities* no mercado internacional com a projeção da China, quanto os nacionais, com o descontentamento das sociedades latino-americanas com as políticas neoliberais, provocaram a “onda rosa”. Ela está associada, portanto, à substituição do Consenso de Washington pelo Consenso de Pequim, que marca outro tipo de inserção periférica e dependente, baseado no neoextrativismo, desindustrialização, neodependentismo e reprimarização da economia, numa transição hegemônica dos Estados Unidos para a China (SVAMPA; SPLIPAK, 2015).

A partir de 2015, a Argentina elege uma PEA neo-institucionalista que valoriza a diplomacia multilateral e sua possibilidade de sediar grandes eventos internacionais (G20, PABA+40, Organização Mundial do Comércio-OMC), e busca “voltar para o mundo” num “giro de 180 graus” por meio de uma inserção pró-Occidente mediante, inclusive, o abandono de uma política de defesa (SIMONOFF, 2016; MORASSO, 2019; BUSSO; BARETTO, 2020).

O Brasil, antes da interrupção abrupta de um governo e a conseqüente mudança na PEB eleita, mostra já em 2015 não conseguir sustentar a “política ativa e altiva” dos governos petistas anteriores. A inexistência de uma “ideia força” capaz de mobilizar os atores da sociedade e do Estado para a inserção internacional do país (CERVO; LESSA, 2014) explica o refluxo da atuação brasileira nas agendas de CSS com perda de uma “grande estratégia” (LIMA; MILANI, 2016). Tenta-se, então, vincular a CSS às questões comerciais, de investimento e infraestrutura, o que enseja a cooperação trilateral, uma “estratégia de sobrevivência da ABC” (MENEZES; FINGERMAN, 2020).

Nesse sentido, as alterações dos planos de governo em ambos os países entre Cristina Kirchner e Mauricio Macri, na Argentina, e Dilma Rousseff e Michel Temer, no Brasil (este último provocado por um golpe de Estado), impactaram significativamente as políticas externas. Na “terceirização prodigiosa”, na classificação de Hirst (2010), a CSS perde seu *status* estratégico para a política externa e continua sendo implementada

como forma de responder às demandas externas e se aproximar do Norte global. Há, com isso, menos interesse nas parcerias bilaterais com o Sul e mais nos acordos trilaterais, sob nova orientação política, a CSS perde espaço, mas não se extingue. Seria possível falar, assim, numa continuidade com baixa intensidade política.

Além disso, ainda durante a “maré azul”, tanto o Brasil quanto a Argentina pleitearam integrar à OCDE. Segundo Mello (2020), essa adesão está relacionada a uma tendência regional, em vez de iniciativas individuais dos Estados, o que tem sido esperado pela Organização, que parece se abrir somente para a Europa do Leste e América Latina: “suggesting a retreat from global reach ambitions and a return to an institutional arrangement closer to its European and North American origins” (MELLO, 2020, p. 8). O México aderiu em 1994, Chile em 2010 e Colômbia em 2020, e a Costa Rica está em processo de adesão. A Argentina e o Brasil, junto com o Peru, são os próximos do processo, tendo já oficializado o pleito.

Segundo Mello (2020), a candidatura argentina esteve relacionada ao interesse da OCDE em pressionar para que vários países da região iniciassem seu processo de adesão. Enquanto a Argentina teria sido sugerida pelo Secretário-Geral da OCDE que tratou de defendê-la, diante do contexto de mudança, como uma “política de Estado” (em maio de 2019), a candidatura do Brasil foi alvo de barganha política com os Estados Unidos, que tentou negociá-la em troca de posicionamento do país na Organização Mundial do Comércio (OMC). De toda forma, ambos os países não avançaram quanto a isso; na Argentina, ela perdeu prioridade, e no Brasil, o ímpeto ingênuo e entusiasmado durou pouco, não havendo debate e tampouco maturidade do governo para compreender que se tratava de um processo complexo e custoso.

Assim, é possível aproximar os governos petistas dos justicialistas-peronista, que impulsionaram as alianças e projetos do Sul, evidente na diplomacia regional e no eixo Sul-Sul, assim como os governos de Temer e Macri, responsáveis por projetos políticos opostos aos daqueles que o antecederam. Entretanto, o contexto seguinte distancia os dois países, porquanto o Brasil avança para uma direita ainda mais radical com Jair Bolsonaro, e a Argentina retorna ao peronismo com Alberto Fernández no período de 2019 a 2022.

A PEA de Alberto Fernández ensaia um dinamismo pragmático com viés institucionalista. Ela se caracteriza por uma diplomacia comercial dinâmica que obedece à integração ao sistema internacional, porém com uma perspectiva plural que vai além da tríade ocidental (Estados Unidos, Europa e Japão) para valorizar a China e o Mercado

Comum do Sul (MERCOSUL) e reconhecer a prioridade da América Latina (“*nuestro hogar común*”), e defende a autonomia regional pela integração social, produtiva e democrática. Entre os desafios estão a questão da dívida externa, o acordo União Europeia-Mercosul e a reivindicação das Malvinas (SIMONOFF, 2020). Uma “política exterior das urgências” – possui baixo recursos de poder relativo (ativos ecológicos, produção de alimentos e reservas minerais), deve respeitar as regras do sistema (*rulemaker*) e está longe dos centros de poder –, que alia pragmatismo e ideologia sem estratégia consistente. A busca por novas alianças e mais autonomia na política internacional deveria se dar, então, pelo não alinhamento ativo e uma diplomacia prudente que avança por agendas específicas (ZELICOVICH, 2021).

Já a PEB de Jair Bolsonaro parece não ter rumos definidos e opera com base nos poucos grupos de interesse que o sustentam – agronegócio, religiosos neopentecostais, militares⁵¹. Do negacionismo da ciência à submissão incondicional aos EUA, a política coloca o Brasil na posição de pária no sistema internacional e nas organizações multilaterais. Nota-se, entre outros aspectos, um vácuo nas relações com a África, um retrocesso na integração regional, falta de pragmatismo nas relações com a China, agravamento das políticas insustentáveis ambientalmente e um alinhamento ideológico-religioso à Israel e Estados Unidos no Oriente Médio (AZZI; RODRIGUES; SOUSA, 2020).

Esse desencontro entre a PEA e a PEB explica a crise dos blocos regionais. Tanto o MERCOSUL (GASTÓN *et al.*, 2020; MALACALZA; TOKATLIAN, 2021)⁵² quanto o fim do regionalismo pós-hegemônico e autonomista da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) têm debilitado a Cooperação Sul-Sul no seu sentido mais abrangente, que promove a aproximação entre os países da região. Para Coronado (2020), em vez da integração autônoma, como a consolidação de iniciativas regionais por meio das quais a região pode projetar-se geopoliticamente, observa-se uma geopolítica Sul-Sul, ainda subalterna, que está atravessando um ciclo descendente nas Relações Internacionais desde 2017.

⁵¹ Importante lembrar que Jair Bolsonaro não foi eleito com a maioria dos votos, se somados os votos do candidato de oposição aos votos brancos e nulos e no presente sua rejeição chega a quase 60% (PoderDATA de Ago./2021).

⁵² Para Gastón *et al.* (2020, p. 2): “Si bien se puede sostener que de alguna u otra forma, desde la creación del Mercosur, los mandatarios de ambos os países mantuvieron una suerte de coincidencia en la forma de entender el desarrollo regional, esta será la primera vez que dichas diferencias se harían patentes en la relación bilateral, aunque no por ello sustanciarían la postura sobre el rompimiento del bloque.”

Adicionalmente, esse autor aponta como a experiência de integração autônoma mais importante no presente a CELAC, que, embora não haja unanimidade na região em torno dos megaprojetos de interconetividade como vetores do crescimento econômico proposto em parceria com a China, ela ainda é uma possibilidade de negociação.

Pode-se dizer, assim, que a CTSS continua a ser implementada pelos dois países sob forte influência do Norte e das OI, com destaque para as parcerias triangulares. Nesse sentido, em vez de decidida a partir de diplomacias ativas no Sul global, a política externa dos países parece fortalecer a governança da CSS no nível global, como é o caso da Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento (GPEDC, sigla em inglês). No cenário regional, entretanto, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) eleva a CSS, aprova resolução com recomendação para transformar o Comitê de CSS em Conferência Regional, sujeito à aprovação plenária do órgão, e a SEGIB aposta no aumento da cooperação triangular, parcerias público-privadas com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) na presidência chilena do Programa Ibero-americano de Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul - PIFCSS (2022-2025).

Nesse sentido, além do fator da “inércia burocrática” mencionado, pode-se dizer que a CSS parece ser algo menos sujeito às mudanças de governo do que às tendências do sistema-mundo. Com maior ou menor alinhamento ao bloco ocidental norte-atlântico, as iniciativas de CSS são um fenômeno bastante evidente e inevitável.

3.1.4 As Políticas de Cooperação Técnica Sul-Sul

No Brasil e na Argentina, as políticas de CTSS formam parte da política externa. A despeito de elas se caracterizarem como política difusa, uma “cooperação em mosaico” (MALACALZA, 2013), sua implementação depende, sobretudo, de órgãos que estão sediados nas chancelarias e, conseqüentemente, precisam coordenar uma série de outros atores a partir das determinações da política externa.

Desde a virada do século, notadamente nos governos progressistas, observa-se maior internacionalização dos atores domésticos e maior demanda por participação social nas políticas externas. Essa tendência também se reflete na CSS nos cenários brasileiros e argentinos, que passou a lidar com atores sociais interessados em abrir a política externa e participar das iniciativas de CSS, o que seria algo inerente à conformação das políticas de CTSS. Contudo, no Brasil e Argentina ainda é um desafio abrir os debates sobre a

política externa para a sociedade, apesar de ser uma questão levantada e ter havido alguns esforços nesse sentido relacionados aos governos progressistas.

No Brasil, destaca-se a realização, em 2014, dos “Diálogos sobre Política Externa”, de iniciativa do Itamaraty, a “Conferência Nacional 2003-2013: uma nova política externa”, que reuniu governo e sociedade, o anúncio de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CNPEB) e do Livro Branco da Política Externa Brasileira, nos moldes do Livro Branco de Defesa, e também o anúncio não chegou a se cumprir com a crise de governança a partir do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (FARIA, 2017).

Na Argentina, menciona-se a criação da “Representación Especial para la Integración y la Participación Social” (REIPS), em 2003, que coordena as atividades do “Consejo Consultivo de la Sociedad Civil” (CCSC) da chancelaria argentina. Conforme Surasky (2013a), este Conselho fomenta a participação de organizações comunitárias, empresas, sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONGs), universidades, movimentos sociais, cooperativas nas atividades e debates da PEA e recebeu estímulo do processo de integração regional (Somos MERCOSUL). Apesar de não haver menção expressa à CID, entretanto, o Conselho se estrutura com base em comissões específicas e poderia ser usado pelas OSC para buscar um papel mais ativo na CSS. De toda forma, como iniciativa da própria sociedade civil, a Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) é a principal referência para a cooperação internacional.

Em termos comparativos, há maior envolvimento e influência de sindicatos na PEA e de ONGs na PEB. Conforme Schenoni e Aztiria (2014), nota-se incidência das ONGs na diplomacia conduzida pelo Itamaraty, e este foi o caso da atuação da ABONG (Associação Brasileira das ONG) nas negociações da Agenda 2030; em compensação, mesmo durante os governos progressistas, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) teve menos influência nas agendas externas do que a CGT (Confederación General del Trabajo) na Argentina. “[...] ese surgimiento de actores transnacionales de la sociedade civil [desde Estocolmo 72], además de ser un fenómeno global, significó un cambio de la forma de formular esa política exterior en particular en Brasil, cosa que no parece haber sucedido en Argentina” (SCHENONI; AZTIRIA, 2014, p.126).

Além disso, a abertura da PEB e PEA para uma atuação mais autônoma dos entes federados é ainda uma realidade desconcertante para os governos centrais e um imperativo para a CID no cenário atual. Segundo Rodrigues (2008), em termos

constitucionais, foi após os regimes autoritários que vários países latino-americanos “devolveram competências” aos governos subnacionais, e a Argentina foi o único país a inaugurar uma cláusula constitucional para a paradiplomacia, na reforma de 1994; no Brasil, apesar das reverberações causadas pelo país vizinho (Projeto de Emenda Constitucional 475/2005), a paradiplomacia foi logo declarada inconstitucional. Esse reconhecimento no texto constitucional argentino explica alguns avanços da política de CTSS da Argentina nesse sentido.

O Itamaraty, em 1997, cria de forma unilateral um órgão para tratar de assuntos federativos e, em 2003, institui escritórios regionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nos principais estados e municípios. A Argentina, por outro lado, em matéria de federalização da política exterior, tem uma trajetória mais longa, e o atual governo de Alberto Fernández anuncia o “Programa de Asistencia Diplomacia al Interior” para avançar o contato direto entre a chancelaria e os governadores⁵³. Junqueira (2019), por exemplo, mostra que entre o nível municipal brasileiro e argentino, o Brasil conta com um número extremamente reduzido de estruturas voltadas para as relações internacionais, e menos de 10% dos 5.600 municípios estão na rede Mercocidades; enquanto a Argentina, das 76 cidades com maiores proporções geográficas e populacionais, somente 18 possuíam uma secretaria internacional, sendo 15 integrantes da rede Mercocidades. Isso evidencia o papel importante desempenhado pelos governos centrais na CSS, diante da baixa capacidade instalada nos entes subnacionais.

Isso, contudo, não garantiu para a política de CTSS condições institucionais para estimular e coordenar a cooperação descentralizada nos dois países. Segundo Malacalza (2013), é possível dizer que, na Argentina, os entes subnacionais desenvolvem uma cooperação transfronteiriça ativa por meio de processos dinâmicos e demandas locais (*bottom-up*), dando margem à experimentação de práticas *ad hoc* que ocorrem por fora da chancelaria e formam redes transgovernamentais em campos temáticos específicos, por meio de uma cooperação contínua. No Brasil, a cooperação dos vários entes subnacionais se depara com limitações de ordem legal, institucional e política, já que o

⁵³ Segundo comunicado oficial, o Programa permitirá a chancelaria acompanhar as necessidades, projetos e problemáticas das províncias, sobretudo quanto ao comércio exterior, o que ocorrerá por meio da assistência de diplomatas da chancelaria, “los que tendrán la obligación primordial de un contacto permanente y de recordar compromisos que se van tomando con los distintos gobiernos”. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/ante-gobernadores-sola-presento-un-nuevo-programa-de-asistencia-diplomatica-para> Acesso em: set. 2021.

Governo Federal tenta centralizar a coordenação das iniciativas pela ABC, mas por meio de recursos insuficientes, tanto financeiros quanto humanos.

Outro ponto relevante para as políticas de CTSS existente nos dois países é a percepção da sociedade. No Brasil, a opinião pública da população diverge da percepção dos diplomatas sobre a importância da CSS, fazendo crer que uma abertura do Itamaraty à sociedade não seria tão positivo para atribuir prioridade às iniciativas da CTSS na agenda política dos governos. Hard, Mouron e Apolinario (2020) mostram que nos países de renda média a opinião pública tem sido contrária a direcionar parte do orçamento público federal à CSS. Desta forma, eles são levados a priorizar os gastos internos diante dos altos níveis de pobreza desses países, em vez de beneficiar outros países. Em 2016, pesquisa conduzida no Brasil com 2.276 pessoas revelou que a maioria é favorável à redução ou eliminação deste tipo de gasto, indicando necessidade de debates sobre as políticas de “ajuda” a outros países. Na contramão, Milani (2017) mostra a relevância da CTSS para os diplomatas brasileiros que se mostram de acordo com a necessidade de um reforço de orçamento, profissionais e marco regulatório para a ABC⁵⁴.

Também indicou que a cooperação Sul-Sul se fundamenta nas capacidades disponíveis nas instituições brasileiras, ajudando a forjar a noção de que o Brasil deveria seguir o caminho distinto dos países doadores de AOD que são membros do CAD-OCDE. (MILANI, 2017, p. 178).

Em termos da Agenda 2030, Brasil e Argentina mantêm entre seus compromissos a prática da CTSS, no âmbito do ODS 17 “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. Na Argentina, a CTSS se reporta às metas 17.9.1 e 17.16.1⁵⁵, ressaltando que dada a natureza da CSS, as metas globais foram adaptadas, uma vez que os recursos técnicos empenhados nos projetos não podem ser monetizados (ARGENTINA, 2021). No Brasil, a CTSS vincula-se às metas 17.3.1 e 17.9,⁵⁶ com a ressalva de que como a CSS não é financeira, foi preciso criar uma meta (17.3.3) para incluir o total dos recursos não financeiros da CTSS (IPEA, 2020b).

⁵⁴ Infelizmente, não encontramos dados correspondentes para o caso argentino.

⁵⁵ “17.9.1. Porcentaje de proyectos de cooperación internacional ejecutados anualmente que tengan por objetivo el fomento de la capacidad en los países en desarrollo para la implementación de los ODS en el nivel nacional; 17.16.1. Porcentaje de proyectos de cooperación internacional ejecutados anualmente en los que participan múltiples actores con el objetivo de apoyar el logro de los ODS en los países en desarrollo” (ARGENTINA, 2021).

⁵⁶ “17.3.1 Investimento Direto Estrangeiro (IDE), assistência oficial ao desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul como proporção do orçamento nacional total, além disso, inclui-se a meta 17.3.3 ‘Total de recursos não financeiros direcionados anualmente pelo Brasil à cooperação Sul-Sul’; as metas 17.6 e 17.9 se relacionam à CSS em ciência e tecnologia e em educação respectivamente” (IPEA, 2020b).

Portanto, tanto o Brasil quanto a Argentina fizeram ajustes nas metas globais e informam que os valores são aqueles reportados pelos órgãos das chancelarias responsáveis pela CTSS, a saber: a ABC/MRE e o *Dirección General de Cooperación Internacional* (DGCIN)/Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECC).

Esta forma de posicionar-se politicamente evidencia a busca por mais autonomia e a insistência na natureza distintiva das políticas dos países para a CTSS, mesmo em um contexto em que o ideário do Sul não tem inspirado a ação política. O Relatório da COBRADI traz desde 2005 valores monetizados, provenientes do orçamento público federal; no entanto, em suas últimas edições, o relatório tem defendido a inclusão dos dados qualitativos para abarcar a contribuição do Brasil a outros países.

Enquanto os gastos realizados nas várias ações internacionais que integraram a cooperação brasileira no período estudado podiam ser obtidas mediante a consulta aos sistemas de controle da execução orçamentária existentes, a sistematização do repertório de conhecimentos técnicos e científicos veiculados requeria procedimentos próprios e adequados, além de outra métrica, de natureza qualitativa. (IPEA; ABC, 2018, p. 16),

Assim, na década de 2010, a despeito das adversidades trazidas por governos mais conservadores, as políticas de CTSS do Brasil e da Argentina têm avançado. A falta do marco legal, em comparação com outros países da região que o possuem, é reveladora; entretanto, o Brasil recentemente conta com mecanismos de publicização e transparência (o COBRADI), instrumentos de gestão, diretrizes e, no nível mais operativo, de manuais e avaliações robustas (externas e independentes) foram realizadas, chamando a atenção para uma política que tem ganhado peso nos cenários doméstico e internacional. A Argentina, por sua vez, apesar do seu baixo nível de formalização, deu um passo significativo no cenário recente, em termos de incidência política, ao sediar a Conferência PABA+40, atraindo a atenção nacional e internacional para essa agenda. Também, elaborou uma metodologia própria de Monitoramento e Avaliação (M&A) com abordagens bastante próprias para singularizar a CSS (UNOSSC; UNDP, 2021a).

3.2 OS MARCOS INSTITUCIONAIS

Se em termos legais não se alcançou formas de promover uma política de Cooperação Sul-Sul estável, em termos institucionais ela tem estado garantida. Fala-se de uma inércia burocrática que mantém as iniciativas de CTSS para além das prioridades das políticas externas dos governos de turno (MALACALZA, 2021). O que se observou para

os casos do Brasil e da Argentina foi que, diante das mudanças radicais de governos, a permanência das iniciativas de CTSS não deve desprezar a influência da burocracia, as motivações dos profissionais e a cultura institucional que existe nos órgãos responsáveis pela sua implementação⁵⁷. Em contextos adversos, essa agenda governamental tem sobrevivido, inclusive, em decorrência do protagonismo burocrático que busca sua permanência (MENEZES; FINGERMANN, 2020).

De forma geral, segundo Malacalza (2013), o experimentalismo caracteriza os dois países em detrimento de estruturas sólidas e estáveis. No caso brasileiro, se tal experimentalismo fosse somado às visões das elites, poder-se-ia falar numa política estratégica institucionalizada. No caso argentino, a falta de coordenação do FOAR e articulação entre as visões de mundo e de Estado, intensificada pelo experimentalismo, resulta numa política mais reativa aos ditames da ordem mundial do que proposta por um interesse nacional. Para o autor, o experimentalismo pode ser explicado por três fatores das experiências brasileiras e argentinas, a saber: o enfoque de cima para baixo, com limitações claras em termos de estruturas formais, frágil centralidade dos órgãos responsáveis pela coordenação prevista para as chancelarias; as redes transgovernamentais, com participação ampla e autônoma dos múltiplos atores (subnacionais, locais, não governamental), que operam fora das estruturas formais; e a descentralização do tema, que suscita mais iniciativas de baixo para cima, quando os governos subnacionais estabelecem parcerias de CSS, com base em metas próprias.

3.2.1 A Agência Brasileira de Cooperação e o *Dirección General de Cooperación Internacional/Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular*

As principais instituições encarregadas da CSS no Brasil e na Argentina encontram-se sediadas nas respectivas chancelarias. No Brasil, a ABC está subordinada à Secretaria de Comércio e Assuntos Econômicos (SCAEC) do MRE. Na Argentina, o *Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular* (FOAR) integra a *Dirección General de Cooperación Internacional* (DGCIN) do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECC).

⁵⁷ Segundo Lechini e Morasso (no prelo), Joseph Diehl trata da baixa mortalidade dos Estados e das organizações intergovernamentais por constantemente se reinventarem, invernando ou hibernando até que apareça uma nova oportunidade, algo que pode explicar a CSS no presente “aunque bajan de intensidad no mueren”.

Em ambos os países, a CTSS tem sido separada das demais modalidades de cooperação. Por isso, faria mais sentido falar das políticas de CTSS, em vez de CSS, que são implementadas de forma difusa nos dois países e coordenadas pela ABC e FOAR/DGCIN. Assim, as modalidades de cooperação educacional, científica, tecnológica, jurídica, humanitária, têm sido tratadas à parte nos departamentos temáticos correspondentes de ambas as chancelarias em coordenação com os ministérios setoriais – exceção para o caso recente da cooperação humanitária na ABC comentado adiante.

Segundo Kern e Weisstaub (2019), pode-se observar um processo de institucionalização da CSS nas estruturas domésticas institucionais dos países do Sul. Por meio de uma diversidade de instituições existentes, esses países coordenam as iniciativas de forma peculiar, já que os arranjos institucionais se relacionam às trajetórias históricas e políticas de cada país. As estruturas formais referem-se, nos países ofertantes, ao aparato da administração pública dedicado aos projetos, mas em compensação, nos países beneficiários, muitas vezes, ao aparato dedicado ao planejamento e financiamento das políticas de desenvolvimento.

When referring to the institutionalisation of SSTRc [South-South and Triangular Cooperation], *provider choices* are likely to reflect differences in *the ways countries understand its purpose* within these broad definitions. This is because public administration is embedded in broader social and political systems. Institutionalisation, defined as the formal structures, rules and features used to provide, manage, and govern development cooperation, will reflect national SSTRc definitions and perceptions. (UNOSSC; UNDP, 2021a, p. 14, grifos nossos).

Para fins analíticos, os marcos institucionais foram separados em três dimensões, a saber (UNOSSC; UNDP, 2021b): (1) a governança, que está relacionada ao papel das instituições governamentais, sua independência e suas relações com demais instituições públicas e parceiras; (2) a regulação, que considera as leis, prioridades políticas e diretrizes que dirigem os processos administrativos e de gestão; e (3) os recursos administrativos, que garantem a gestão dos projetos como os recursos humanos, financeiros e não financeiros, os sistemas de tecnologia da informação (M&A, base de dados, mensurações), além de mecanismos que garantam a transparência e comunicação.

A despeito de o Brasil e a Argentina participarem de projetos de cooperação para o desenvolvimento desde a década de 1950, como países receptores, há pouco tempo institucionalizam a CSS, o que explica os estágios prematuros em termos de governança, regulação e recursos disponíveis. Ambos os países começaram a atualizar seus marcos na

década de 1980, uma tendência comum na região latino-americana, o que não foi feito sem a influência da OCDE. Isso envolveu as constituições nacionais, artigos específicos de leis e regulamentos e leis específicas de cooperação, além dos acordos específicos de cooperação. Conforme Medina (2019), somente no século XXI houve um impulso notável na maioria dos países latino-americanos em termos normativos e institucionais.

A trajetória da institucionalização da CSS no Brasil ocorre em meio a 30 anos de experiências da ABC e outros 70 de Cooperação Técnica Internacional (CTI). Milani (2017) divide-a em: antecedentes (1940-1969), quando entidades nacionais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), dois grandes atores da CSS, fortaleceram-se com apoio de consultores internacionais e doação de equipamentos para capacitação de recursos humanos e ampliação de infraestrutura técnica; a criação do sistema interministerial de cooperação técnica (1969-1987); a criação da ABC e seus primeiros anos (1987-1994); os esforços de construção institucional (1994-2008), quando no governo de Fernando Henrique Cardoso a CTPD começa a despontar como prioridade na agenda da CID do Brasil e uma construção institucional se inicia com apoio do PNUD, através de tentativas de modernização e projetos de reforma da ABC (desde 2008) com intentos de garantir maior capacidade administrativa e autonomia operacional, sendo isso ainda um desafio.

Na periodização da Argentina, segundo Malacalza (2021), as distintas fases dessa trajetória se iniciam na década de 1950, a “pré-história da cooperação argentina”, quando a Argentina não contava com um órgão institucional especializado, mas possuía iniciativas de cooperação isoladas, lideradas pelas instituições estatais autônomas. As primeiras tentativas de institucionalização da CSS, no entanto, foram na década de 1980, quando se estabelece as bases da integração regional com o Brasil. Depois, a criação do FOAR com pretensões de preparar o país para integrar a OCDE (1989-99). No início do século (1999-2003), o FOAR vive um momento de inércia e paralisação em meio à maior crise nacional da Argentina, quando as prioridades domésticas ocupam o centro da política externa. Posteriormente, há uma revitalização do FOAR com a participação argentina na MINUSTAH/Haiti, entre 2003 e 2007, seguida da ascensão e ampliação do FOAR (2008-2011) como formas de oportunizar a CSS após a crise global via diversificação das parcerias do FOAR que alcançou a Ásia, África e Caribe anglófono (2012-2015).

A instabilidade global pós-2015 exigiu a redefinição do FOAR, que, apesar de manter a política de diversificação e a política de CSS do governo anterior, substituiu a ênfase em projetos sociais (agricultura familiar) por projetos de segurança, combate ao narcotráfico, infraestrutura, entre 2015 e 2019. A institucionalização em marcha na Argentina teve forte impulso a partir de 2003, quando o FOAR ascendeu juntamente às políticas sociais.

Es interesante comprobar que la cooperación fue reflejando las orientaciones políticas y económicas de cada etapa. Eso sí, la promoción del desarrollo productivo y del fortalecimiento institucional, así como el apoyo a los países fronterizos más vulnerables, se constituyeron en ejes estructurantes más allá de los tintes de cada gobierno. (MALACALZA, 2021, p.83-84).

Na Argentina, e em certa maneira também no Brasil, poucas instituições setoriais incluem a CSS nos seus planos de metas nacionais e relatórios de gestão. Isso reforça ainda mais a dependência delas de mecanismos e instrumentos de órgãos como a ABC e o FOAR, e posturas mais reativas do que propositivas. Os discursos ficam também mais sujeitos às orientações políticas e ideológica dos governos de turno, em vez de institucionalizados. No caso argentino, a CSS não aparece em nenhum ministério setorial à exceção do Ministério do Desenvolvimento Social. No caso do Brasil, entretanto, ela parece ser mais frequente nos planejamentos de instituições como EMBRAPA, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Saúde (MS), entre outras.

3.2.2 Governança da Cooperação Técnica Sul-Sul

A fragilidade das determinações e condições nacionais explicam certo experimentalismo na CSS dos dois países. A similaridade de seus modelos *top-down* explica-se pela limitação das estruturas formais existentes com frágil centralidade dos órgãos das chancelarias responsáveis pela coordenação das demais instituições governamentais participantes da CTSS. Estes se caracterizam por altos graus de “descentralización y fragmentación en la implementación de la Cooperación Sur-Sur, donde el éxito por motus proprio de algunas experiencias de organismos públicos (como SENAI y EMBRAPA en Brasil o el INTA y el INTI en Argentina) hace que las acciones se gesten directamente desde esas estructuras (redes transgubernamentales)” (MALACALZA, 2013, p. 352).

Contudo, certa imposição, no intento de centralização dessa agenda nos órgãos federais (*top-down*), convive com a descentralização das iniciativas de CSS para os entes subnacionais (*bottom-up*), marcando um federalismo débil. Fala-se em processos “*top-down* limitados”, no Brasil, e na experimentação “*bottom-up* aberta”, na Argentina, em função da ambivalência na escala macro (visões de mundo e de Estado das elites) e da menor presença da diplomacia presidencial, comparativamente (MALACALZA, 2013).

A ABC possui o mandato legal para planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento. Estas iniciativas podem ser do Brasil para o exterior (prestada) e do exterior para o Brasil (recebida) que se realizam por meio das parcerias bilaterais, trilaterais ou multilaterais. Para tal, a Agência conta com seis coordenações, sendo duas dedicadas a atividades-meio – administração e orçamento; e planejamento e comunicação – e cinco, às atividades-fim: a cooperação técnica bilateral nas áreas geográficas – África, Ásia e Oceania; e América Latina, Caribe e Europa; cooperação técnica multilateral, cooperação técnica e parcerias com países desenvolvidos e cooperação humanitária.

Uma cooperação que recentemente se incorporou ao mandato da ABC foi a Cooperação Humanitária (CH), que estava a cargo da extinta Coordenação-Geral de Combate à Fome (CG-Fome). Em 2017, a CH passou a ser conduzida pela ABC, mas com o mandato de atuar em situações emergenciais (doação de alimentos, medicamentos entre outros). Para tanto, a ABC passa a coordenar o Grupo de Trabalho Interministerial de Cooperação Humanitária, em vez da CGFome, desde que o GT tinha sido criado em 2006⁵⁸. Ressaltamos que essa divisão entre cooperação técnica e cooperação humanitária, que já era uma divisão de trabalho opaca (2006-2018), torna-se ainda mais confusa quando ambas as modalidades se reúnem na ABC, ensejando a “cooperação técnica humanitária”. Com a crise sanitária da pandemia de Covid-19 e várias outras calamidades recentes, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária da ABC recebeu significativo aporte de recursos orçamentários, aumentando a projeção para a ABC no atual governo de Bolsonaro e do tema na ABC⁵⁹.

Não se pode perder de vista, também, no tocante à governança da CTSS a parceria

⁵⁸ O Decreto nº 9.860 de 2019 revoga os anteriores de 2016 e 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9860.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵⁹ Informação compartilhada pelos entrevistados para a pesquisa.

da ABC com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no âmbito da COBRADI. Assim sendo, o levantamento periódico dos gastos orçamentários das instituições da administração pública federal que participam da COBRADI têm surtido reflexões sobre a política de CTSS. Até o presente, há uma série de seis edições cobrindo o período de 2005 a 2020 e 15 anos de um exercício coletivo que busca caracterizar a governança, trajetória e perfil da COBRADI para compartilhar com o mundo e com a população brasileira – iniciativa lançada em 2010 publicou retroativamente dados de 2005.

O conceito e metodologia utilizados para o dimensionamento dos gastos no Brasil, anteriormente mencionado na Figura 1, quase se confundem com a CSS, porém é preciso ter em conta que a COBRADI também abrange uma CNS em benefício do Norte e outras modalidades de CSS (IPEA, 2020). Contudo, a COBRADI contabiliza as “horas técnicas” de servidores públicos e colaboradores dedicados a tais iniciativas, um dado de grande importância para a CTSS, porquanto não é um dado monetário, mas é convertido em tal quando se estima o número de horas dos servidores públicos dedicados a projetos de cooperação técnica internacional⁶⁰.

O dimensionamento dos gastos da cooperação internacional possibilita ao governo federal assegurar a transparência e a acessibilidade aos valores monetários oriundos do orçamento público federal e que financiaram as atividades das instituições do governo federal [...]. Considerando-se que esses gastos são oriundos do orçamento federal, no âmbito das despesas de custeio da administração pública, não configuram fluxos de investimento ou subvenção a fundo perdido. O método adotado possibilita o dimensionamento dos gastos com a concessão de diárias; a aquisição de passagens internacionais; a concessão de bolsas para estrangeiros; as contribuições para organismos internacionais; as transferências para organizações internacionais; e as despesas para a realização de eventos. (IPEA, 2020, p. 9).

Na Argentina, a Direção-Geral de Cooperação Internacional estabelecida em 1983 é o principal ator da CSS responsável por coordenar e compilar informações sobre a cooperação financeira e técnica (não reembolsável) recebida pelo país. A partir de 1992, com a criação do FOAR, além da cooperação bilateral recebida, a DGCIN passa a incorporar a cooperação prestada e a gestão dos projetos de CTSS. Com isso, o Fundo passa a exercer a coordenação interinstitucional no âmbito doméstico. Recentemente, o

⁶⁰ Importante reconhecer que, também, a Argentina tem registrado em seu último relatório os “dias de intercâmbio” e o “número de especialistas mobilizados na Argentina e no país parceiro” uma estimativa que tem sido interessante neste cenário de valorização das contribuições para a CSS (ARGENTINA; OIM, 2019).

país sistematizou as experiências e capacidades de mais de 40 instituições federais e 120 províncias em matéria de cooperação técnica – a “Argentina Coopera” e a “Argentina Federal” (2013) –, revelando a amplitude e relevância desta política de CSS para o país.

Ainda há pouca transparência quanto às iniciativas implementadas pelo DGCIN/FOAR, com poucas e descontínuas publicações. Segundo Weisstaub (2014), a comunicação esteve baseada em dois informes da cooperação internacional (em 1987 e 1999), uma página Web da chancelaria, em que se publicou em formato de notícias os principais fatos e iniciativas de CSS no século XXI, e, a partir de 2008, algumas edições da Revista *FOAR*, que viriam a público para difundir informação e promover o discurso oficial do governo de turno – por ocasião da celebração dos 15 anos do FOAR – resgatam a revista. Se num primeiro momento havia um interesse em apresentar a cooperação internacional como um instrumento da política externa argentina, projetando o país no mundo, sobretudo no Norte global, num segundo, o país volta-se para o Sul alterando a forma de se comunicar, os símbolos e narrativas utilizadas e os propósitos da política de cooperação internacional.

[...] todos los documentos han cumplido con dos funciones, una explícita y una implícita. La primera, obviamente refería a la función de información. Todos los documentos presentaron datos y describieron situaciones en un marcado tono de ‘neutralidad’ que presentaba el discurso institucional como verdadero, objetivo, y despojado de intencionalidad política. La segunda, fue la de promover una serie de ideas o creencias vinculadas al grado de desarrollo del país y sobre todo al modo en que dicha imagen debía proyectarse internacionalmente. Esta segunda función está dada por su vínculo con la estructura institucional del poder. Como elementos comunicacionales constituyen soportes de un discurso que es eminentemente político. Por lo tanto, tiene como intencionalidad en su producción de sentido la generación de una creencia. (WEISSTAUB, 2014, p. 19).

Importante reconhecer que os dois países em sua estrutura federada contam com secretarias/departamentos de Relações Internacionais dentro das agências executoras setoriais – ministérios, fundações públicas, agências, entre outras. Isso garante uma estrutura de gestão intermediária, que estabelece contato direto com a FOAR e apoia os especialistas setoriais na implementação das atividades e aproximação com a CSS.

Segundo Schenoni e Aztiria (2014), no Brasil, o Itamaraty logra exercer a função de coordenador da política externa, mesmo convivendo com uma forte diplomacia presidencial, com o papel ativo do Congresso e da internacionalização das demais instituições do Governo Federal. Isso se explica pela presença efetiva de diplomatas nas

demais instituições do Governo Federal. Na Argentina, em contraponto, identifica-se uma “diplomacia paralela”, se comparado com o Brasil, pois as instituições setoriais deslocam o protagonismo do Palácio de San Martín, numa tendência crescente de internacionalização em que estabelecem vínculos externos e diretos, por si próprias. “históricamente, Brasil tuvo y tiene una estructura ministerial más desarrollada que la de Argentina, produto de una reforma del Estado notablemente más tardía y más acotada” (SCHENONI; AZTIRIA, 2014, p. 119)

Um ponto de diferença na governança exercida pelos dois países é o fato de que a ABC estabelece uma relação com as OSC de forma indireta, enquanto o DGCIN/FOAR têm acordos de cooperação diretos e, por isso, mais sólidos. Tal é o caso da parceria com a Equipe Argentino de Antropologia Forense (EAAF), uma das ativas organizações na CTSS argentina. No Brasil, as OSC são trazidas pelas instituições setoriais no momento de implementar os projetos de CTSS, conforme a demanda dos parceiros e o desenho dos projetos definidos entre as instituições governamentais parcerias com base nos acordos firmados entre países. Tal é o caso no Brasil dos projetos em HIV/Aids, um setor que possui uma larga trajetória de parceria com as OSC. A diferença entre os casos mostra uma governança mais participativa da experiência argentina em relação à brasileira.

Assim, a governança da ABC e DGCIN/FOAR para a cooperação descentralizada enfatiza o comentado anteriormente para as políticas de CTSS. Podemos dizer para o caso brasileiro que, apesar da tentativa de estimular e coordenar a relação com os entes federados pela então Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República em parceria com a ABC, sempre houve dificuldade para essa governança federada. Com vistas a criar maior elo e confiança entre eles, houve dois editais que brindaram apoio financeiro. Mais recentemente, essa cooperação descentralizada tem sido conduzida na ABC pela Coordenação-Geral de Cooperação de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos (CGTP) e, por isso, bastante vinculada à Cooperação Trilateral. Em 2015, ela se realizou em parceria com Itália e França (BRASIL, 2015), e, em 2017, reconhece-se a importância de uma rede para nomear pontos focais nos governos subnacionais e treiná-los, com o apoio de um Guia de Cooperação Internacional Descentralizada, ainda não elaborado (BRASIL, 2017b)⁶¹.

⁶¹ Isto está sintonia com o novo conceito que vem desenvolvendo o Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) dando atenção para a “Cooperación Sur-Sur y

A governança da CSS descentralizada, sob responsabilidade do DGCIN/FOAR, tem tido um forte protagonismo do “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales” pela sua atuação em promover a inclusão dos governos subnacionais na Agenda 2030. Com vista a promover a adequação e implementação dos ODS nas agendas de governo local, uma série de organizações internacionais têm apoiado trocas de experiências entre entes subnacionais de diferentes países⁶².

Como Malacalza (2013) afirmou, há uma governança da CTSS no Brasil e na Argentina bastante deficitária, além de impositivas (*top-down*). A ABC tenta centralizar a coordenação das iniciativas através de estrutura frágil dentro do Itamaraty, porquanto não possui autonomia⁶³. O FOAR, por sua vez, enfrenta problemas de coordenação hierárquica sem a autonomia requerida para a gestão das iniciativas na chancelaria, e, com isso, não reúne possibilidades de controlar e centralizar a agenda.

Nesse sentido, Junqueira (2019) argumenta que a atuação dos governos subnacionais do Brasil e da Argentina, no Mercosul entre 1995 e 2018. Nela, a problemática da cooperação internacional descentralizada (paradiplomacia) mostra um federalismo frágil nos dois países, bem como a inexistência de estruturas necessárias para que os entes subnacionais atuem e participem dos negócios estrangeiros, alinhando seus interesses àqueles dos governos nacionais.

No caso do Brasil e da Argentina, trata-se de países atuantes nas instâncias do Mercosul, que incitam propostas regionais e pautam agendas para fortalecerem seus aparatos federativos e subnacionais, desde as décadas de 1980-1990. A paradiplomacia, apesar de ser concebida como potencial para a internacionalização dos atores subnacionais, depara-se com a carência de consensos e valores comuns, interesses dispersos, particulares e momentâneos, além dos incentivos dos governos centrais e da precariedade institucional nos municípios, estados (no Brasil) e províncias (Argentina).

Triangular Descentralizada” (CSSyTr-D), conforme convocatória de estudo da SEGIB em parceria com a União Europeia, publicada em 10/07/2020.

⁶² Haja vista o evento organizado pelo governo da Argentina (MRECC e MDS) e pelo PIFCSS/SEGIB e que contou com presença do município de Curitiba-Brasil e UM-Habitat. Mais informações disponíveis em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-para-el-fortalecimiento-de-los-gobiernos-locales-de-la-cooperacion-sur-sur> Acesso em: 30 out. 2021.

⁶³ Entendemos por falta de autonomia, a falta de um mandato delegado por lei, e a falta de rubricas orçamentárias específicas para a natureza de sua atividade.

Assim, apesar dos estímulos internacionais e regionais trazidos pela consolidação da CSS na política mundial e pelos blocos de integração regional, há poucos resultados satisfatórios observados. Após investigar 40 casos de províncias, Estados federados e municípios, no Brasil e na Argentina⁶⁴, Junqueira (2019) aponta um paradoxo: há uma política de relativa oposição e disputas por autoridade destes atores com o governo nacional, mas também há interesse na parceria com os governos nacionais para garantir recursos econômicos e fiscais, mais do que estabelecer projetos de cooperação com seus homólogos, em outros países. No âmbito subnacional, a estratégia de internacionalização parece ocorrer via lançamento de uma marca, de uma imagem própria e autônoma, sem levar em consideração outras províncias, estados ou municípios, sem considerar como um meio para tal a cooperação com seus homólogos. Para os municípios, diferentemente das províncias/estados, os interesses para inserção externa variam, desde cooperação técnica bilateral e multilateral, captação de recursos, irmanamentos, participação em eventos internacionais (Brasil) até busca por projeção internacional, investimentos, troca de conhecimentos e informações e laços políticos (Argentina).

Mais especificamente, quanto à presença dos atores sociais na CSS dos dois países – as fundações filantrópicas, sindicatos e ONG –, Ayllón (2020) analisa a Central Única de Trabalhadores (CUT) no Brasil e a Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) na Argentina, e conclui:

Queda un largo camino por recorrer en la difícil tarea de facilitar la participación de las OSC en la CSS. Muchas carecen del conocimiento, capacidad e interiorización de las especificidades de la CSS; de tal modo la “colonización” de la cooperación del Norte les ha impedido darse cuenta de que muchas respuestas a sus problemas se encuentran en sociedades cercanas y en políticas públicas de otros países en desarrollo. (AYLLÓN, 2020, p. 135).

Ao reconhecer a importância dos Estados para estimular e facilitar a participação das OSC na CSS, Ayllón (2020) cita os exemplos do EAAF na Argentina, que desenvolve suas ações de cooperação como uma ONG, com apoio financeiro privado, nacional e internacional, e aportes do FOAR. Por sua vez, a CUT, no Brasil, atua como um sindicato sustentado em financiamento dos trabalhadores e recebe apoio de organizações sindicais de países desenvolvidos, na modalidade de cooperação triangular.

⁶⁴ Foram investigadas na Argentina 21 atores subnacionais, incluindo uma associação municipal, 14 cidades e seis províncias; no Brasil, 19 atores subnacionais brasileiros, inclusive três associações municipais, 11 cidades e cinco estados.

Os objetivos de ambas as iniciativas são vinculados aos ODS e a marcos de atuação do Sul global. Mesmo assim, no caso brasileiro, não há parceria com o governo nacional, talvez devido à área de atuação. Desde a última reforma trabalhista do Brasil, aprovada em 2017 por Michel Temer, que desobriga o trabalhador da contribuição sindical, o Instituto de Cooperação (IC-CUT) encontrou na cooperação triangular e nos financiamentos dos sindicatos do Norte a possibilidade de seguir atuando em países do Sul global. Ao todo são 10 projetos e atividades de formação sindical implementados pelo IC-CUT, nos países latino-americanos e africanos, que provocam a reflexão de uma perspectiva de classe para a CSS a partir da periferia do sistema capitalista.

Diferentemente, a ONG argentina de antropólogos especializados em investigar os crimes contra os direitos humanos se notabiliza na CSS. Desde 1986, o EAAF coincide com a CSS, tanto pelos princípios e práticas quanto pelos tipos de parcerias e experiências nos contextos do Sul global. Ela opera em mais de 60 países e, para tanto, conta com financiamento e apoio logístico e técnico do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, Comissões da Verdade, Tribunais de Contas, Cortes Penais e Organização dos Estados Americanos (OEA). Seus recursos econômicos provêm de uma parceria com o Ministério da Justiça da Argentina, que opera na CSS em parceria com o FOAR, às vezes até com a participação de OSC e universidades: “El bagaje del EAAF lo ha hecho merecedor de su postulación al Nobel de la Paz 2020” (AYLLÓN, 2020, p. 132).

3.2.3 Regulação da Cooperação Técnica Sul-Sul

Em termos de regulação, podemos dizer que os dois países operam sem leis elaboradas para a realidade da CSS, ou seja, para implementação de atividades fora do território nacional. Entretanto, há outros marcos legais que amparam a CID de forma geral. A atuação da ABC está amparada pelo Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas (ONU), suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica (Decreto nº 59.308/1966); pelo decreto que autoriza e regula a celebração de atos complementares no tocante à cooperação técnica recebida (Decreto nº 5151/2004) e pelos decretos que estabelecem suas competências (Decreto nº 9.683/2019; nº 10.021/2019). No caso do FOAR, a decisão administrativa 209/2018 aprova a estrutura organizacional do MRECC e seus órgãos.

No entanto, havia uma atuação fora do território nacional do Brasil e Argentina operando com base em marcos legais de países que recebiam a cooperação internacionais.

A falta de lei para implementar projetos de CTSS coloca ambos os países na condição de dependência de parcerias com organismos internacionais. O que era para ser algo transitório não acabou até o presente. Trata-se de acordos renovados constantemente com propósitos operativos e institucional (fortalecer as instituições), então não podem ser confundidos com os acordos triangulares firmados com outros organismos internacionais (PUENTE, 2010).

No caso do Brasil, estão os projetos firmados com o PNUD para a implementação de programas e projetos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), como o BRA/98/004 de 1998-2004, e de CSS, como o BRA/13/008 de 2013-2018⁶⁵, entre outros, com o fim de fortalecer a Agência no desempenho de suas funções.

No caso da Argentina, os acordos com o PNUD como o projeto ARG/12/2014 de 2012-16 de fortalecimento funcional, técnico e administrativo do MRECC através da Secretaria de Coordenação e Cooperação Internacional; o projeto ARG/17/008 de 2017-22 para apoiar as estratégias de cooperação internacional do MREC; além da parceria com a OIM, que por três décadas tem apoiado do DGCIN/FOAR com a mobilidade de técnicos argentinos a países do Sul, a vinda de técnicos estrangeiros para a Argentina e a organização de eventos (ARGENTINA; OIM, 2019) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) (ARGENTINA, 2014). Esse apoio operacional pode ir desde o treinamento e fortalecimento institucional, até a emissão de passagens, pagamento de diárias e, mesmo, a contratação de profissionais diversos, de seguros médicos e de compra de insumos no âmbito dos projetos, conforme relatado por Kern e Weisstaub (2019) sobre o caso argentino e por Milani (2017, p. 45) sobre o caso brasileiro.

Quanto às estratégias políticas e diretrizes para a CTSS e CTr, o Brasil possui as Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão das Iniciativas de

⁶⁵ “A reforma do Sistema de Cooperação Técnica brasileiro, culminando com a criação da ABC, recebeu apoio específico do PNUD para a estruturação da CTPD: inicialmente, o projeto BRA/86/001 – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) – ensejou a capacitação em planejamento e gerenciamento das ações nesse campo. A seguir, o PNUD apoiou a estruturação da ABC e a realização dos trabalhos necessários ao seu fortalecimento institucional, principalmente por meio dos projetos BRA/87/041 – Fortalecimento Institucional da Agência Brasileira de Cooperação – e BRA/87/032 – Sistemas Informatizados de Gerenciamento da Cooperação Técnica. A estruturação da CTPD teve continuidade com os projetos BRA/93/004 – Identificação e Planejamento de Projetos de Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento (CTPD) – e BRA/94/017 – Programa de Cooperação com os Países Membros da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A estas iniciativas, veio somar-se a parceria ABC-PNUD, constituída pelo projeto BRA/98/004 – Implementação de Programas e Projetos de CTPD, objeto da presente avaliação, que veio a ser o principal instrumento operacional para a cooperação técnica do Brasil com os países da América Latina, Caribe, África e Ásia/Oceania” (PNUD, 2005, p. 24).

Cooperação Técnica Trilateral (BRASIL, 2017). O Brasil, também, tem ensaiado uma nova concepção de parcerias para o desenvolvimento global com o intuito de adotar uma cooperação com países desenvolvidos mais programática e sinérgica, mediante a realização de estudos prévios para definição dos setores prioritários e modalidades⁶⁶ (BRASIL, 2017a). Na Argentina, os “Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur” (2013-2015) (ARGENTINA, 2013b) continuam vigentes no presente e definem as principais linhas de ação da cooperação internacional para as distintas áreas geográficas, sendo a América Latina a área prioritária.

Nesse sentido, a ênfase da ABC no conceito de “Cooperação Trilateral”, em vez de “Cooperação Triangular”, tem sido notável como marco conceitual para regular a formulação das diretrizes e sua aplicação no campo prático. A cooperação brasileira adota a denominação “trilateral” como definidora do conceito de “parceria horizontal”, na qual as partes podem executar diferentes papéis. Nessa modalidade, os parceiros atuam de forma consensual em todas as etapas do ciclo de negociação e de implementação de projetos, bem como compartilham responsabilidades na governança e na composição de recursos técnicos, humanos e financeiros (BRASIL, 2017b). Algo que reforça a concepção nacional sobre o Sul e projeta o Brasil nas deliberações regionais e internacionais, muitas vezes criticado como um “preciosismo”⁶⁷.

Conforme Kern e Weisstaub (2019), e também Cunha Filho (2019), nos casos argentino e brasileiro faltam respaldos normativo-legais que definam o lugar da CSS na estrutura orgânica das chancelarias e nas diretrizes sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) vigentes. Com isso, a CSS está emoldurada numa gestão ainda muito marcada pelos marcos lógicos adotados pelos parceiros da OCDE, devido à posição dos países como receptores de AOD, que é regida pelo CAD/OCDE.

⁶⁶ Com o governo britânico (DFID, atual FCDO), a cooperação entre os países avança de uma cooperação triangular para uma parceria em prol do desenvolvimento global, cujas estratégias seriam lançadas a partir da coordenação dos países em determinados temas e países africanos; o Articulação Sul, em parceria com o Institute of Development Studies (IDS) foi contratado para mapear a carteira de projetos de ambos os países e recomendar agendas e parceiros em que seria possível essa sinergia.

⁶⁷ Tal fato foi ressaltado em entrevista com representante do PIFCSS, que comentou que em todas as publicações do Programa da SEGIB há que se incluir numa nota de rodapé ao lado da expressão comumente utilizada. Também muitos estudiosos do campo defendem que em termos operacionais a diferença terminológica não tem impacto significativo, evidenciando mais uma vontade do Brasil de “aparecer” nos foros políticos e reflexões sobre o tema.

3.2.4 Recursos da Cooperação Técnica Sul-Sul

Quanto aos recursos humanos que os dois países dispõem para a CTSS, há os servidores públicos nas instituições executoras dos projetos, cujas horas dedicadas às atividades são difíceis de se quantificar. Além disso, há os profissionais da ABC e do FOAR encarregados da política de CSS e, em seu âmbito, da gestão dos projetos e iniciativas de cooperação técnica com os países parceiros.

A consideração dos servidores públicos, que são os especialistas temáticos responsáveis pelos intercâmbios técnicos, é um traço distintivo da CSS dos dois países. Eles têm sido estimados pelo Brasil como “horas técnicas”, um indicador do COBRADI que pretende transformar em valores monetários o tempo dedicado aos projetos e que a Argentina também tem estimado em termos de número de profissionais e horas dedicadas às iniciativas em seus últimos relatórios. Por essa difícil estimativa dos valores monetários gastos com as horas dos servidores públicos dedicados à CTSS, o Brasil tem chamado a atenção para a importância de ir além da quantificação dos gastos (IPEA; ABC, 2016; ARGENTINA; OIM, 2019)

No caso dos profissionais que atuam diretamente para executar as políticas de CID e CSS, ambos os países apresentam uma grande debilidade. Por não contarem com instituições autônomas operando com base num marco legal e orçamento próprio, a ABC e o FOAR contam com uma carreira profissional que não é própria nem estável. Muitos dos profissionais são contratados direta e temporariamente – na ABC, 90% dos 120 profissionais são contratados pelo PNUD, e somente 10% dos cargos são ocupados por membros de carreira do Ministério (Oficial e Assistente de Chancelaria); na Argentina, os profissionais não são todos funcionários de planta permanente e semipermanente do Ministério, e alguns deles contratados pela OIM. O FOAR conta com 10 pessoas que se distribuem entre os vários países-parceiros argentinos, e o DGCIN é uma estrutura de 30 pessoas⁶⁸.

A falta do marco legal tem impacto no afastamento de servidores públicos para outros países em missões que sejam mais extensas, um recurso. Este é o caso relatado sobre a forte presença da Fiocruz e EMBRAPA na África, que chegaram a abrir escritórios de representações fora do território brasileiro com vistas a atender aos projetos

⁶⁸ Dados atualizados obtidos nas entrevistas com representantes da DGCIN/FOAR e da ABC realizadas em setembro de 2021.

de CTSS sem que estivessem respaldados pela lei, ainda que em missão oficial. Apesar disso, no caso brasileiro, houve tentativa por parte da ABC em conduzir a elaboração e aprovação do marco legal, que estava pronto para ser enviado ao Congresso Nacional, quando chegou o novo governo e decidiu por interromper sua tramitação.

Diante disso, tanto o FOAR quanto a ABC operam sobre estruturas bastantes instáveis. Apesar das três décadas das instituições, as parcerias com os organismos internacionais para o fortalecimento da agenda da CSS, que era para ser algo transitório, não se reverteu na apropriação da gestão das iniciativas (*ownership*). Tendo em vista essa dificuldade de contar com profissionais com experiências e perfis específicos, os dois países têm apostado em cursos de capacitação e formação. Entretanto, estes não são oferecidos por escolas de governo ou por treinamentos organizados pela própria instituição, mas pelo Programa da SEGIB para fortalecer a CSS na região (as *diplomaturas*)⁶⁹, pelos acordos de cooperação triangulares (como a Agência Japonesa de Cooperação-JICA e a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ*) e universidade de outros países – o caso dos vários profissionais argentinos desta área que receberam titulações acadêmicas na Espanha.

Os recursos financeiros, entretanto, são de difícil estimativa no âmbito da CSS. Conforme discutido anteriormente, cada país do Sul global assume sua metodologia e concepção sobre como definir e mensurar as iniciativas de CSS. Apenas para ilustrar, num dos períodos de maior projeção da CTSS nos países, a ABC contava com orçamento anual de 45 milhões dólares, e o FOAR, 970 mil dólares. Os dois países, porém, possuem limitada autonomia orçamentária, o que Malacalza (2013) chamou de “cooperação mosaico”, já que o orçamento executado não provém de uma única fonte institucional-governamental, nem de uma mesma rubrica orçamentária.

Além disso, reconhece-se que a CTSS conta com pouco recurso orçamentário dedicado à política externa e outras políticas. Isso não quer dizer, contudo, que ela é pouco expressiva ou significativa, haja vista que há bons resultados relatados para algumas

⁶⁹ Além de esse apoio do PIFCSS aos países ter sido mencionado por alguns entrevistados, sobretudo da chancelaria argentina, menciona-se os cursos sobre cooperação descentralizada em andamento no presente e outro sobre os aspectos mais relevantes da CSS para profissionais das instituições responsáveis pela CID nos países-membros, sempre com um enfoque prático que considera o cotidiano dessas instituições.

iniciativas, adiante discutido⁷⁰. Segundo Besharati e Esteves (2015), percentuais expressivos do orçamento público de países como Arábia Saudita, Brasil, México, Argentina, Chile e África do Sul são dedicados à ajuda internacional (entre 40% e 90%) por meio de canais multilaterais. No caso da cooperação tradicional, os países apontados como os campeões da cooperação multilateral são a Suécia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Países Baixos e Finlândia. Enquanto isso, Portugal, Grécia, EUA, Coreia do Sul privilegiam a cooperação bilateral, sendo que a cooperação multilateral dos EUA variou entre 10% e 30% com o Banco Mundial se destacando entre as instituições multilaterais (MILANI, 2018).

Quanto aos recursos informativos que propiciam a transparência e *accountability*, sabe-se que ambos os países contam a previsão de informes anuais, e publicação de alguns deles. Apesar de serem considerados, na maioria das vezes, instrumentos administrativos internos, a ABC tem publicado na sua página Web dois relatórios referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017; e a DGCIN/FOAR publicou informes anuais em sua página Web até 2010⁷¹. Essa descontinuidade na apresentação da prática cooperativa prejudica a transparência da política da CTSS, que é problemática em termos de participação e controle social (WAISBICH, 2020).

3.3. MARCOS OPERATIVOS

3.3.1 A Gestão das Iniciativas da Cooperação Técnica Sul-Sul

O principal marco operacional que o Brasil e a Argentina utilizam relaciona-se à gestão dos projetos de cooperação técnica. É possível reconhecer que ambos possuem guias que padronizam e orientam uma gestão própria para a CSS ainda baseadas no enfoque do marco lógico utilizado na cooperação tradicional. Há diferença é temporal entre ambos os casos: o Brasil lança seu Manual de Gestão da CTSS em 2013, e a Argentina publica no período posterior à Conferência PABA+40 em 2020 – uma metodologia própria de “avaliação modular”.

⁷⁰ No caso do Brasil, o COBRADI (2017-2018), por exemplo, mostra que 85% dos gastos do orçamento público internacional se devem aos valores das transferências e contribuições para organismos internacionais; infelizmente, não conseguimos dados para a Argentina.

⁷¹ Informação disponível na seção “publicação” no sítio Web da ABC disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>; quanto ao sítio Web da DGCIN/FOAR, a página encontra-se atualmente em fase de construção, e, por isso, está fora do ar.

A proposta brasileira pretende sentar as bases conceituais, orientar a elaboração de iniciativas de CTSS (fases analíticas, de planejamento e roteiro para elaboração do projeto) e apresentar o ciclo de gestão das iniciativas de CTSS a partir dos princípios da CSS. Conforme ressaltava o então diretor da ABC, tratava-se de aproveitar a evolução desta agenda, sua prioridade política e as várias demandas recebidas para propor um instrumento executivo de adensamento das relações exteriores do Brasil.

Ao mesmo tempo, a montagem de uma estrutura dedicada a coordenar, mobilizar e operacionalizar projetos de cooperação técnica com terceiros países trouxe consigo um novo desafio. Essa nova frente de trabalho precisava contar com bases conceituais e gerenciais profissionalizadas e modernas. Nesse sentido, este Manual foi elaborado para dotar a ABC de orientações abrangentes e padronizadas para a concepção, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul. O presente esforço fundamentou-se na literatura técnica contemporânea sobre metodologias de gestão da cooperação para o desenvolvimento, bem como na aplicação dos princípios e práticas adotados pelo Brasil na cooperação Sul-Sul. (IPEA; ABC, 2013, p.11).

Fala-se de um marco operacional que orienta a implementação técnica, a realização das atividades finalísticas previstas no projeto, bem como a execução administrativo-financeira e os procedimentos e processos que amparam as atividades. Guiado pelos princípios da participação e horizontalidade, o ciclo de projetos deve incluir tanto os indicadores de efeito (para os objetivos específicos e resultados) quanto os indicadores transversais (de horizontalidade, gênero e participação) (IPEA; ABC, 2013). Além disso, reconhece-se que a ABC tem se aberto para processos reflexivos em colaboração com ONGs, como é o caso do BPC, ASUL e ABC (2017).

A recente proposta argentina de uma Metodologia de Avaliação Modular (MEM na sigla em espanhol), realizada pela Universidad Nacional de San Martín com apoio do PNUD, logra avançar mais, ao reconhecer que o contexto exige a necessidade de uma avaliação que não só considere os resultados e impactos, mas também os processos, além da necessidade de valorizar a especificidade da CSS e seus princípios.

La Metodología de Evaluación Modular (MEM) consiste en desarrollar herramientas específicas y diferenciadas para atender las necesidades de información y objetivos estratégicos de las múltiples audiencias que las demandan. De esta manera, en lugar de pensar en una única vía de entrada para “evaluar” un proyecto o programa de CSS, la MEM permite valorar dimensiones particulares y políticamente acordadas a través de proxys [cuando no es posible medir de manera directa la variable de interés]. (PNUD; ARGENTINA, 2020, p. 10).

Em comparação com a avaliação proposta no Manual da ABC, a MEM não renuncia aos nexos de causalidade e analisa as contribuições dos processos nos diversos contextos e para os múltiplos atores que se envolvam com a CTSS. Também, está menos presa a linhas de base ao dedicar-se a valorizar a percepção dos atores (o que funcionou e o porquê), favorecendo o aprendizado e, por isso, a geração de capacidade entre os atores. Em sua modulação, considera três grupos de atores e respectivas motivações: o político-diplomático interessados nos efeitos gerados pela CSS num contexto mais amplo da PEA; os gestores da cooperação, nos resultados das iniciativas e as instituições técnicas, muitas vezes atentas aos processos e os logros obtidos durante os intercâmbios técnicos, em termos pessoais-subjetivos, institucionais não previstos. Para tanto, por meio de um esquema flexível, a MEM considera as necessidades de informação das distintas audiências e inclui as capacidades dos atores como um recurso; daí os distintos módulos: relações político-diplomático; processos; resultados; sustentabilidade.

Acreditamos que se, por um lado, há uma iniciativa de ambos os países em contar com seus próprios marcos para operar a CTSS, por outro, eles ainda se mostram ou muito limitados, como é o caso do Brasil, ou inexperientes, como é o caso da Argentina. Ao perseguir uma adaptação do enfoque do marco lógico adotado pela cooperação tradicional, utilizando a árvore de problemas, as relações de causa e efeito e o encadeamento linear entre os elementos da intervenção na estrutura lógica (insumos, atividades, produtos, resultados, objetivos específicos e objetivos de desenvolvimento), pouco espaço há para inovações.

3. 3.2 Avaliação e Aprendizado

Em termos da avaliação, o Brasil e a Argentina têm conduzido nessas quase duas décadas de políticas de CTSS avaliações conduzidas pelos próprios gestores dos projetos com participação das instituições implementadoras e, para alguns casos, do país parceiro em missões conjuntas dedicadas para tal. O Brasil se destaca em relação à Argentina pela realização de avaliações externas e independentes desde 2014 com o Projeto Cotton-4. A partir de então, conta-se com a avaliação do Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral Brasil-UNICEF (2021), do Centro de Excelência de Combate à Fome (2017), sendo que os programas de cooperação ABC-PNUD que servem de acordo-base para a implementação dos projetos de CTSS também têm sido avaliados: o BRA/98/004 de

1998-2004 (PNUD, 2005), e o BRA/13/008 de 2013-2018, em fase de avaliação⁷². Para a Argentina, contudo, não se tem relatórios de avaliação publicados, à exceção da avaliação conduzida pelo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) sobre o Programa ProHuerta no Haiti (DÍAZ, 2015).

Observamos existir, ainda, uma lógica avaliativa da cooperação tradicional difícil de se romper, e da falta de critérios que deem conta de relatar, mensurar e avaliar os resultados da CTSS. Mesmo com a difícil demonstração da relação direta entre atividades dos projetos de CTSS e os ODS, ou ainda da dificuldade em acessar dados nos países parceiros do Sul, as avaliações realizadas estão focadas em resultados (*outputs*), buscando servir de fonte para a governança global da Agenda 2030 ou para demonstrar impactos no desenvolvimento dos países.

Ressaltamos a importância da avaliação para o aprendizado na CTSS, sobretudo em parceria com as contrapartes dos países-parceiros. Este é o caso da avaliação do ProHuerta no Haiti que, ainda que não tenha sido baseada em critérios predefinidos e realizada de maneira externa e independente, mostra ser uma avaliação importante para a CTSS dos sujeitos, instituições e contexto social dos países. Assim sendo, não podemos deixar de mencionar ainda que os marcos avaliativos nos países do Sul, especialmente a partir da experiência do Brasil, ainda não conseguiram a inclusão de novos atores e saberes, e não souberam propiciar análises e avaliações que tocassem a questão dos paradigmas alternativos de desenvolvimento existentes.

Note-se, nesse sentido, que a proposta alternativa apresentada no Brasil pelo BPC, ASUL e ABC (2017), sugere monitorar e avaliar não somente os resultados, mas também os processos da cooperação técnica, e entre os indicadores considerar o registro dos benefícios mútuos, a participação de múltiplos atores e a horizontalidade, que muitas vezes são vistos como princípios e, por isso, não são avaliados. Na Argentina, esses elementos aparecem resolvidos na proposta recente que prevê indicadores e metodologias dialógicas com aquelas existentes no Norte global e moduladas de acordo com os atores envolvidos.

Defendemos em outra ocasião a necessidade de uma gestão tecnossocial para a CTSS do Brasil. Ela percorreria o caminho inverso da avaliação, ou seja, partiria da

⁷² Todas elas, à exceção da avaliação do BRA/98/004 de 1998-2004 (PNUD, 2005), conduzidas pelo Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL), um *think tank* constituído neste cenário de impulso da CTSS brasileira. Mais informações em: <https://articulacaosul.org/home/>.

limitação e dos desafios reconhecidos pelos profissionais da Agência para pensar uma filosofia gestonária e objetivos estratégicos específicos para a visão e missão da CTSS (CAIXETA, 2016).

Nesse sentido, parecem-nos adequado as discussões sobre paradigmas contra-hegemônicos para a avaliação (GUSSI; OLIVEIRA, 2015), que considerem uma perspectiva antropológica para a avaliação participativa e “outras epistemologias e metodologias avaliativas” (GUSSI, 2019). Para uma CTSS decolonial, um importante passo a ser dado deve começar pela avaliação, instrumento por meio dos quais os países podem lançar critérios próprios, ensaiar formas de conectar a prática cooperativa com os princípios da CSS e, ainda, sistematizar e melhor conhecer suas experiências, fortalezas e interesses no campo. Portanto, acreditamos que o cenário emergente e fragmentado da CSS pode ser uma oportunidade para repensar marcos flexíveis, conforme constatou UNOSSC e UNDP (2021a, p. 32)

A looser institutional framework is not necessarily a disadvantage. In the cases of Argentina and Brazil, it allows for greater flexibility and adaptability to the rapid, dynamic evolution of development cooperation issues. The diversity of these cases shows that the relationship between complex, formal institutional frameworks and the configuration of a sustainable SSC policy and processes require deeper analysis. Such diverse factors as “stickiness” to the goals and values of the national bureaucracy, history, accumulated knowledge and experience, as well as networking capacity, among others, have to be taken into account. Nonetheless, within this diversity of experiences there are lessons that can be learned by the countries in the region as to how to address similar challenges.

Sabe-se que as avaliações da CSS têm sido mais frequentes nos casos que se trata da CTr, já que contam com a presença de parte de países do Norte ou das OI. No entanto, esse é um dos temas mais sensíveis na agenda dos países nesse período posterior ao PABA+40.

Alguns pesquisadores defendem que o mais apropriado para a CSS seria analisar impactos (*impact assessment*) e não avaliar resultados (*result-based management/evaluation*), porquanto a análise está mais aberta a critérios e perspectivas distintas, próprias a cada iniciativa, flexível para ser definida junto ao país parceiro e livre da comparação com métodos e indicadores utilizados na cooperação tradicional. Assim, estamos de acordo com as propostas da NeST e do Reserach and Information System for Developing Countries (RIS), que têm defendido que há diferenças em termos metodológicos entre avaliar e analisar que devem ser levadas em consideração e que

dizem respeito ao fato de que as iniciativas da CSS tendem a ser mais complexas quanto aos resultados e mais sensíveis aos efeitos da intervenção (UNOSSC; UNDP, 2019).

No campo da avaliação, esse debate também não é livre de polêmicas. Como Furtado e Gasparini (2017) explicam, há uma diferença entre avaliar e analisar que está relacionada à diferença entre as naturezas prática-política e científica-acadêmica, respectivamente. Enquanto a primeira remete à ação de julgar o mérito, a segunda busca sentido para os dados existentes. Com isso, a análise tende a ser mais abrangente e, inclusive, se presta a apoiar uma avaliação crítica de determinada avaliação (a meta avaliação) “uma reflexão externa, verificando o maior ou menor rigor que liga os passos dados às conclusões obtidas ou se (e como) a avaliação contemplou princípios éticos caros à área e aos grupos envolvidos” (FURTADO; GASPARINI, 2017, p. 2934)

Nesse sentido, tendo em vista a natureza heterodoxa da CSS, defendemos que é preciso adotar uma *lente* do Sul para analisar e avaliar as contribuições de suas iniciativas. As demandas da comunidade internacional por avaliação costumam justificar a importância de promover transparência e *accountability* no Sul global, porém há muito interesse em comprovar a efetividade, eficiência e eficácia das ações, enquadrando, com isso, a CSS nas lógicas e sistemas da CNS.

Há umnexo difícil de ser evidenciado entre as atividades de cooperação (as intervenções) e as mudanças alcançadas (os resultados/impactos). Além de seus efeitos de longo prazo, a CSS deve estar muito atenta à participação e horizontalidade, o que requer que as avaliações e análises sejam realizadas em comum acordo com a contraparte beneficiária do projeto. Assim, além de num processo contínuo de diálogo e interação entre os países, difícil de ser captado pela avaliação *ex post* e indicadores quanti e qualitativos, também é preciso considerar a CSS como catalisadora de processos nos quais operam uma série de outras variáveis que produzem os efeitos observáveis.

Isto é o que nos leva a defender que a CSS precisa inovar em termos dos marcos avaliativos e analíticos para não se restringir ao papel de modalidade complementar à cooperação tradicional. No caso do Brasil, seria preciso que os Relatórios COBRADI não se restringam aos levantamentos orçamentários e deem importância para a apresentação de dados qualitativos das iniciativas. No caso da Argentina, a nova Metodologia de Avaliação Modular introduz novos parâmetros, além de possibilitar adaptações aos distintos parceiros, temas e atores envolvidos, porém é preciso ver como ela será instrumentalizada nas avaliações realizadas.

Apesar de os dois países na condição de PRM buscarem inovar quanto ao seu papel de *provedor* da CSS, inclusive fortalecendo sua posição política como Sul global e suas diretrizes diante da crescente tendência da Cooperação Triangular, pode-se reconhecer que denominações como *países emergentes*, *novos provedores* e *novos doadores* têm sido cada vez mais utilizadas na governança internacional neste século XXI, algo típico deste pós-Guerra Fria marcado por uma ordem multipolar e potências médias desenvolvidas (GIACCAGLIA, 2016). Isso tem se revertido em pressão crescente para que esses países relatem, avaliem e mensurem os resultados e os montantes de recursos financeiros investidos na CSS. Daí a recusa de ambos em adotar em seus discursos oficiais o termo “doador”, diante da consolidação de estruturas nacionais próprias que, por vezes, mostram suas divergências com o sistema da CID.

Acerca do estudo comparado, pode-se ressaltar entre as semelhanças que: (1) os marcos políticos apresentam uma de CTSS que é difusa e coordenada por ambas as chancelarias; (2) os marcos institucionais destacam vários desafios por conta da inexistência de um marco legal, com crescente reconhecimento sobre a necessidade de *contabilizar* as ditas *horas técnicas* de seus servidores públicos dedicados à CTSS; e (3) os marcos operativos mostram a adoção de marcos lógicos provenientes da cooperação tradicional que conjugam alguns princípios da CSS, com um sistema de avaliação ainda muito incipiente, pouco participativa e inovadora, com critérios da CNS.

Entre as diferenças, citamos o fato de que a OCDE incluiu o Brasil entre os países provedores oficiais alternativos (desde 2007) e, em decorrência disso, o Brasil assumiu uma atuação mais efetiva e dinâmica no bojo da Agenda 2030. Isso explica a iniciativa brasileira que desde 2010 buscou estimar, em termos de orçamento público, o que tem sido dedicado à COBRADI, o que não encontra correspondência na Argentina – ressalta-se que a primeira edição assumiu caráter retroativo a 2005, mas só foi lançado em 2010 quando iniciaram-se os trabalhos de levantamento de dados.

No tocante às ordens institucionais no bojo da teoria da estruturação de Giddens (2013), na dimensão da estrutura, podemos notar (1) na ordem simbólica e modos de discursos que, apesar de as concepções nacionais estarem orientadas pelos princípios da CSS, ela assenta-se, ainda, sobre lógicas e marcos operacionais provenientes do exterior (governança internacional). Exceção merece ser feita à Cooperação Trilateral no caso do Brasil e às formas de conceber e relatar as iniciativas de CSS no âmbito das metas dos ODS no caso dos dois países; (2) na ordem política e econômica, que prevê a autorização

e alocação de recursos⁷³ (em termos sociais-simbólicos e materiais); o peso dos recursos externos, tanto os financeiros provenientes da AOD quanto as diretrizes das parcerias triangulares, ainda é significativo, também a mudança de governos impacta significativamente o volume das iniciativas e orçamento público dedicado a elas; e (3) na ordem legal, a regulação normativa⁷⁴ por parte dos dois países está muito atrelada às demandas provenientes do sistema da CID, porquanto as instituições legais, que não são aquelas impostas pela OCDE (os países não são membros-pleno ainda da Organização), mostram grande alinhamento com elas, os indicadores para mensurar e relatar os resultados alcançados pretendem dialogar com o TOSSD (Total de Apoio Oficial ao Desenvolvimento) e GPDEC (Parceria Global para a Efetividade da Cooperação Internacional).

⁷³ A dominação depende da mobilização de dois tipos de recursos: os recursos alocativos, que são a capacidade de controle sobre objetos, bens ou fenômenos materiais; e os recursos autoritários ou impositivos, que se refere a gerar o controle sobre pessoas ou atores.

⁷⁴ Lembrando que as regras que possuem importância para a teoria social são aquelas que garantem a reprodução de práticas institucionalizadas, ou seja, aquelas práticas mais profundamente sedimentadas no tempo-espaço, tanto aquelas informais e tácitas, como as regras de língua têm, quanto as formalizadas, como as leis.

4 OS SUJEITOS-AGENTE NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: ENTRE TEORIA E PRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA

Os seres humanos são capazes de responder pelas mudanças profundas no seu ambiente com correspondentes inovações nas percepções e comportamentos. No entanto, em uma perspectiva evolutiva, não é surpreendente que mudanças fundamentais, como aquelas trazidas pela globalização, resultem primeiramente em inovações cognitivas e intelectuais e depois desenvolvam novos conceitos e ideias que são seguidos posteriormente por mudanças reais de comportamento, na sociedade, na economia e na política (MESSNER; WEINLICH, 2016, p. 34, tradução nossa).

A ideia de fluxos transnacionais, na Sociologia das Relações Internacionais, argumenta que outros tipos de fidelidade e modalidades de ação se estabeleceram na cena internacional. Os atores sociais se organizam com base em outros interesses, que não somente aquele do interesse nacional; assim, Badie e Smouts (1995) defendem que é preciso superar o modelo estatal e seu processo de individualização das relações sociais iniciado na Europa Ocidental com as revoluções burguesas. A inflexão trazida pela emergência da África, Ásia e América Latina nas relações internacionais traz a crise do modelo estadocêntrico ao introduzir novas lógicas de interação, conformando regiões, alianças, redes ligadas às identidades e agendas comuns. Desta forma, outros tipos de variáveis são necessários para responder aos novos problemas deste campo de estudo.

Para tanto, retomamos Escobar (2007; 2017) e sua perspectiva alternativa para o fenômeno da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Novas perspectivas nos permitem fazer a crítica à “indústria da ajuda”, que se conformou no pós-Segunda Guerra Mundial inventando o Terceiro Mundo para relegá-lo à condição de ser ajudado pelo Primeiro Mundo (ESCOBAR, 2007). Então, ir além do desenvolvimento é o caminho de libertação do Sul, que deve idealizar uma cooperação internacional realmente baseada na solidariedade entre os seres humanos. Seria preciso avançar do primeiro estágio, aquele da assistência ao desenvolvimento⁷⁵, marcado pela presença do Banco Mundial (BM), dos Estados nacionais e Organizações Não Governamentais (ONGs) convencionais para um segundo estágio, o da cooperação entre grupos da sociedade com vistas à justiça social, garantia dos Direitos Humanos e promoção da

⁷⁵ Lembramos que antes a CID era denominada, na literatura clássica das Relações Internacionais, de “ajuda ao desenvolvimento” ou “ajuda externa” (*foreign aid*), que conforme remarcou Corrêa (2010), tratava-se da continuidade da presença física das ex-metrópoles e de manutenção das novas nações na órbita da política externa dos antigos colonizadores.

sustentabilidade ambiental – o que ainda é um desafio para o mundo; e por fim, alcançar o terceiro estágio, aquele da cooperação como prática da solidariedade com base na autonomia dos povos. Neste último, pensa-se a autonomia dos povos, em vez dos Estados nacionais e a realização do comum após a superação dos binários nós (os que temos) e eles (os que necessitam) como movimento de transição civilizatória (ESCOBAR, 2017).

Nessa perspectiva, seria preciso incluir o fator humano nas relações internacionais. Conforme Messner e Weinlich (2016), o estudo da “cooperação global” – libertando-se da abordagem estadocêntrica – deve privilegiar as capacidades, as condições e os limites de os seres humanos engajarem-se em iniciativas de cooperação a partir de outros campos de estudos que permitiriam evidenciar a natureza pró-social do ser humano (a “*cooperative and pro-social capacities of humankind*”), que faz da cooperação o mecanismo por meio do qual foi possível surgir a atual estrutura social complexa da mundialização.

Conforme previsto nos estudos sobre a estruturação da pesquisa social empírica: as percepções subjetivas são uma forma de consciência discursiva, o que quer dizer que ela não abarca toda a consciência prática presente nos contextos de interação. Assim, o que pode ser apreendido por meio de nossa observação e servir de base para nossas reflexões é a consciência discursiva dos agentes. Ela integra o *conhecimento mútuo*⁷⁶, conteúdo que disponibilizamos neste capítulo. Adicionalmente, não se perde de vista que a cognoscitividade dos agentes humanos aponta para algumas conotações ideológicas, porquanto elas permitem reificar as relações sociais e naturalizar discursivamente as circunstâncias e os produtos historicamente contingentes da ação humana, incluindo as consequências impremeditadas envolvidas na reprodução do sistema. Isto é relevante para nosso estudo que remete ao próprio contexto de surgimento do Sul global e da CSS, conforme explicitado mais adiante.

Assim, o que aqui denominamos de *sujeitos-agente* da prática da CTSS conforma os acordos entre os Estados nacionais, pois são responsáveis por concretizar esses acordos. Eles constituem-se o concreto das iniciativas de promoção do desenvolvimento dos países por meio da interação social, que é garantida por situações de *copresença* ou

⁷⁶ Para Giddens (2013) o conhecimento mútuo é aquele que o analista/cientista social elabora em consideração pela autenticidade das crenças (senso comum) na hermenêutica da descrição da vida social, já o senso comum implícito na conduta das atividades cotidianas é tratado como uma ‘crença falível’ diante do conhecimento mútuo. O conhecimento mútuo é encarado como o modo necessário de obter acesso ao ‘objeto de estudo’ da ciência social ou a condição para estar apto a apresentar ‘descobertas’.

da agência exercida nos encontros. Por meio dessa expressão, partimos do pressuposto de que a agência não é individual, mas sim social e moral.

Para tanto, com base em Giddens (2013) reconhecemos que essa pesquisa social se realizar por meio da *dupla hermenêutica*, quando nos colocamos lado a lado com os atores sociais que entrevistamos. Isso, porque há um duplo processo de tradução e interpretação envolvido nas descrições aqui presentes, tarefa mediada pelas redes de significado que orientam a agência. “A condição de *entrada* nesse campo é travar conhecimento com o que os atores já sabem, e têm de saber, para *prosseguir* nas atividades cotidianas da vida social” (GIDDENS, 2013, p. 335, grifos do autor). “Não há mecanismo de organização social ou de reprodução social identificado por analistas sociais que atores leigos não possam também conhecer e incorporar ativamente ao que fazem” (GIDDENS, 2013, p. 334).

Neste quarto capítulo, tratamos de explicar a agência por meio de um campo teórico bastante discutido em termos sociológicos e nos estudos internacionais, e de um campo prático, em que buscamos descrever a agência e seu potencial para a estruturação da CSS no Brasil e na Argentina. Sendo assim, na seção 4.1, tratamos de situar a agência em meio a um contexto que é social e, também, moral. Na seção 4.2, propomos uma agência na CTSS em que se envolvem os sujeitos tanto como vetores (envolvidos no desenvolvimento de capacidade) quanto como operadores (envolvidos na gestão e implementação dos projetos), dada a natureza híbrida dos países do Sul como recipientes e prestadores. Na seção 4.3, apresentamos os resultados da pesquisa de campo sobre as percepções dos sujeitos-agente na prática da CTSS do Brasil e Argentina. Por fim, na seção 4.4, tratamos de conceituar o que entedemos por sujeito ético do Sul global.

4.1 A AGÊNCIA SOCIAL E MORAL

As discussões sobre agência são de grande relevância para os estudos sobre a CID, notadamente a partir da Agenda 2030. Com o pacto global firmado entre as nações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), as agendas do desenvolvimento (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-ODM e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS) têm gradualmente apelado para o envolvimento de diferentes tipos de atores. Entretanto, nos estudos internacionais ora se trata da agência exercida pelos Estados nacionais ora da agência conforme a natureza dos atores (OSCs, ONGs e outros).

Por isso, tem sido incomum estabelecer um diálogo entre os debates sobre agência nas Relações Internacionais e na Sociologia. Na teoria social, Giddens (2013) separa a questão do que o agente faz da questão pretendido, comunicada e conscientemente realizada, definindo agência como todo e qualquer “fazer”, intencional ou não. Dessa abordagem sociológica, partem Sondermann, Ulbert e Finkenbusch (2018), para tratar da agência moral e das políticas sobre responsabilidade que são determinadas pela prática social e/ou expressão de um hábito, e não resultado de uma livre escolha.

The degree to which the *social and normative background of an individual* informs or even constitutes these processes, a core question of the “agency-structure debate”, is problematised and answered very differently depending on the theoretical stance one takes. Mainstream modern positivist theory – which dominates economic theory and has informed much of North American political science literature on interests and behaviour as well – regards the individual as mostly autonomous and rational, thereby neglecting or excluding *the role norms and other social institutions play in meaning-making processes*. These, on the other hand, have been emphasised by constructivist social scientists and critical theory. Agents rely on their individual experiences on the one hand, but also on the cultural and normative practices that set their “terms of engagement”. *Individual agency is then always to be seen in its broader social (and also organisational) context*. It can be increased by belonging to an institution or constrained by the same structures. (SONDERMANN; ULBERT; FINKENBUSCH, 2018, p. 2, grifo nosso).

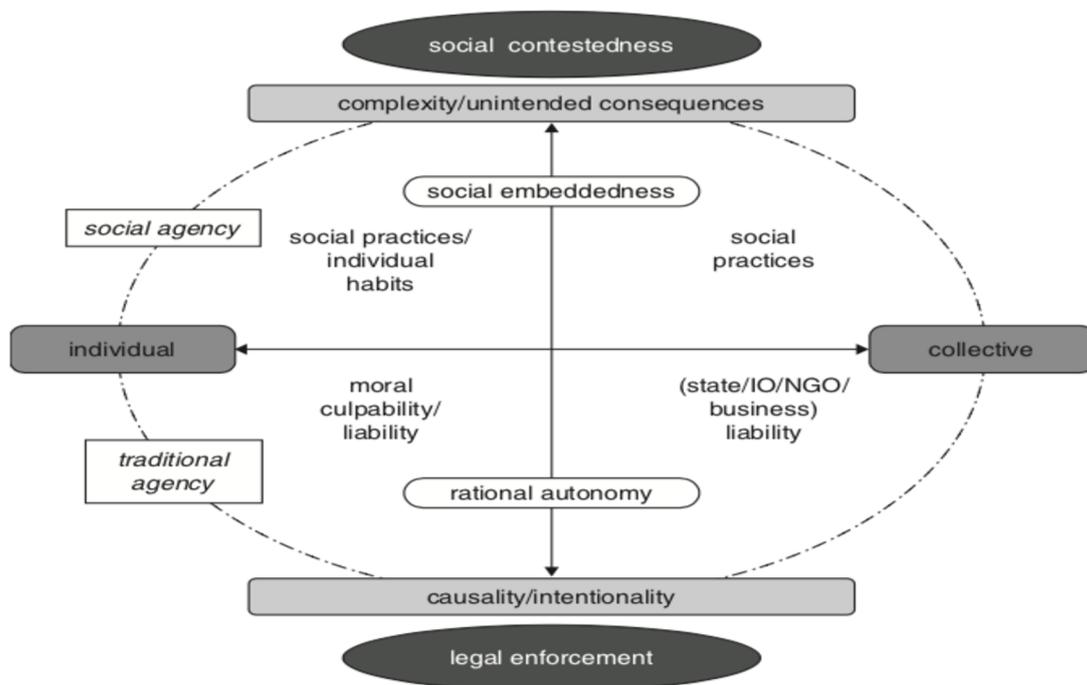
Assim, numa perspectiva sociológica crítica para a CID e a Cooperação Sul-Sul (CSS), parte-se da ideia de uma agência social e relacional que está condicionada a determinados contextos, atores e eventos da cena internacional. Entre a agência humana e a estrutura social, os sujeitos agem baseados tanto em experiências próprias quanto em práticas normativas e culturais típicas dos contextos em que vivem e se inserem. Se, por um lado, a agência está associada aos sujeitos, que formulam suas preferências e desenvolvem estratégias para alcançá-las, de outro, ela também se conecta com as estruturas, que informam as possibilidades de ação ou inação quando surgem determinadas situações, externas a eles, portanto, que devem ser interpretadas, vividas e sentidas subjetivamente.

Tratamos de agência social e moral o processo pelo qual os agentes interagem baseando-se no conhecimento que possuem das normas sociais, sendo que o comportamento dos agentes é deduzido dessa percepção subjetiva sobre um dever moral que possuem quanto ao meio social em que vivem e que há uma habilidade de avaliação e adaptação dos sujeitos ao contexto da ação quando reproduzem ou negam os padrões vigentes; eles julgam ser corretas moralmente tais regras e formulam discursivamente

suas justificativas para tais ações. Na prática social, as ações criam os agentes e dão sentido à agência, provendo-os com papéis e valores (SONDERMANN; ULBERT; FINKENBUSCH, 2018)⁷⁷.

Sondermann, Ulbert e Finkenbusch (2018) propõem a Figura 3, a seguir, para tratar as diferentes denominações de agência, localizando-a num *continuum*, e os respectivos significados da responsabilidade a partir desta agência. Como responsabilidade entendendo o que marca o meio social e moral da agência. Dessa forma, os autores pretendem avançar de uma questão teórico-conceitual para estudar as implicações políticas da ação inserida no bojo dessa agência moral e social.

Figura 3: O espectro das noções de agência e responsabilidade



Fonte: Sondermann, Ulbert e Finkenbusch (2018, p. 10).

Há diferentes formas de interpretação e diferentes graus de intencionalidade ou controle (autonomia) dos atores no exercício da agência. De acordo com os dados da figura, numa perspectiva ontológica, o mundo pode ser abordado tanto com base na causalidade ou intencionalidade quanto por meio de explicações complexas (sistêmicas) ou pelas consequências não intencionais.

⁷⁷ Os autores também se baseiam na teoria social de Giddens, utilizada por nós.

No primeiro caso, quadrante inferior da figura, tem-se a questão da autonomia racional (*rational autonomy*) e sua correspondente forma de determinar as responsabilidades sociais dos atores: a aplicação da lei (*legal enforcement*). Essa autonomia racional pode se dar (1) de forma individual, quando os sujeitos agem com base na noção de responsabilidade ou culpa moral que possuem (quadrante inferior esquerdo), muito comum no conceito tradicional de agência; ou (2) de forma coletiva, quando se enfocam as diferentes formas de agência coletiva – ou corporativa – como é o caso dos Estados nacionais, das ONGs, das Organização Sociedade Civil (OSC), que tanto tratam de problemas criados coletivamente quanto das instituições criadas para resolver os problemas comuns (quadrante inferior direito).

Legal enforcement is based on the idea that you can hold an individual or a collective liable reflecting the notion of retrospective (backward-looking) responsibility. The idea of prospective (forward looking) responsibility, however, is emphasised when you look at the duties and obligations that prescribe how actors should behave in future. (SONDERMANN; ULBERT; FINKENBUSCH, 2018, p. 10).

No segundo caso, quadrante superior da figura, trata-se dos atores inseridos no meio social (*social embeddedness*) que são dotados de responsabilidades definidas na prática social e, por isso, em meio às disputas de poder (*social contestedness*). O fato de as responsabilidades serem definidas como parte do domínio político das interações sociais, ou seja, que definem quem tem responsabilidade sobre o quê, também pode se dar (1) de forma individual, quando os sujeitos se comportam com base nas percepções subjetivas acerca da prática social e hábitos comportamentais, demarcando o conceito de “agência social” (*social agency*); ou ainda (2) de forma coletiva, quando os vários sujeitos agem em meio à prática social em interações mútuas (*relational agency*).

Dessa forma, a agência ora assume a perspectiva sociológica – da “agência social” ou “agência relacional” – que leva em conta as percepções subjetivas nas práticas sociais, ora a perspectiva individualista – a “agência tradicional” –, que evoca os sujeitos como responsáveis únicos e imediatos pela sua ação, com base normativa (legal) ou moral (culpabilidade). Aqui, optamos pela perspectiva sociológica, por ser a mais abrangente da agência social, cuja moralidade é extraída a partir da prática social e das disputas políticas sobre a responsabilidade de agir e ao agir, que se dá em meio a um ambiente sistêmico de hierarquia de poder – como o Norte e o Sul, em nosso caso. Segundo Ulbert

e Sonndermann (2018), atribuir responsabilidade é um processo político tanto quanto definir o que é correto e errado fazer e responder pelas ações – a agência moral.

Hence, practices of responsibility help to socialize individuals and collective actors into specific kinds of agents through assigning praise and blame. However, *once you are acknowledged as moral agent, in practicing responsibility these agents can (re)define what responsibility means in a specific case and what kind of obligations it entails.* (ULBERT; SONNDERMANN, 2018, p. 196, grifo nosso).

Na dimensão política da agência, então, a responsabilidade assumida por um sujeito ou atribuída por outros para outros sujeitos é parte das disputas de poder. Segundo Ainley (2006; 2008), o injusto sistema econômico internacional provoca e legitima formas de violência, como a pobreza e as decisões políticas em situação de desequilíbrio. Nesse sentido, a agência moral torna inevitavelmente política e um produto deste sistema de dominação das regras do jogo que se estabelece, conforme estudou Hoover (2018). Então, com base no senso moral de redistribuir poder político e recursos materiais em benefício daqueles que sofrem ou são afetados por interações sociais injustas, é possível reconhecer, ainda, uma *agência moral democrática*.

No meio internacional, os indivíduos agem com base em normas que são quase sempre definidas por uma governança global de que participam os Estados, mas que geram impactos sentidos pelas sociedades. Segundo Ainley (2008), não é raro o fato de os sujeitos assumirem compromissos no meio global, interagirem de forma transnacional e engajarem-se em eventos e redes que operam no meio internacional. Nesse contexto de socialização internacional, os seres humanos se preocupam com seu *status* nas relações sociais, sensibilizam-se pelas reações dos outros e reconhecem-se mutuamente como partes responsáveis. Então, distribuem entre si responsabilidades⁷⁸ ordenando suas ações, gerindo expectativas e justificando comportamentos em termos éticos.

Como fenômeno de natureza política e social, a responsabilidade também tem sido reivindicada pelos atores sociais (coletivos ou individuais) para participar das decisões políticas nacionais e globais. Tal é o caso das reivindicações por participação social nas políticas dos Estados nacionais e da governança internacional dos problemas globais. Ora ela é atribuída pelas estruturas aos atores em meios a “jogos de culpa” (*blame games*), ora os atores se engajam em algo (*accountability*). Esse envolvimento dos sujeitos-agente

⁷⁸ Segundo a pesquisadora, a responsabilidade está relacionada a sua origem latina *respondere*, e por isso supõe uma justificativa do comportamento de alguém em relação a algo que é enunciada socialmente.

enraíza-se em normativas, trazem incrustados conhecimento científico e baseiam-se em contextos ideacionais ou ideológicos; daí a importância em considerar a prática social, que não está livre de uma moral (AINLEY, 2008).

Nesse sentido, Hoover (2018) trata da tendência das interações sociais no mundo atual em que, em vez de uma responsabilidade que pesa como um fardo e que deve ser regulada/controlada por uma entidade superior, leva-se em consideração a capacidade de resposta (*responsiveness*) dos diferentes atores diante dos problemas coletivamente percebidos. Tal concepção é pré-requisito para a transição rumo a um novo paradigma defendido pelo autor: o paradigma democrático, que está assentado na agência moral, e não na agência liberal. Dessa forma, as interações e as injustiças que surgem delas requerem reparações que são definidas e disputadas numa arena de interesses (*space*), cujas contestações por mudanças normativas atribuem responsabilidades aos diferentes tipos de ator.

Assim, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável surgem como questão localizadas em uma zona cinzenta nas relações internacionais, segundo Ulbert e Sondermann (2018). Isso, porque torna-se difícil indicar quem são os responsáveis pelos eventos e quem tem capacidade e recursos para resolver os problemas de escala planetária, o que não pode restringir-se e, ao mesmo tempo, deve estar representado entre aqueles que têm poder de voto e veto nas Nações Unidas, ou seja, os Estados nacionais. Então, seria possível e desejável separar os beneficiados (sujeitos de direito) dos promotores (sujeitos com deveres).

As “identidades coletivas”, no quadrante direito da figura, possibilitam aos sujeitos envolverem-se em ações de maior responsabilidade e impacto. Para Vetlesen (2008), em decorrência da ação coletiva, os sujeitos apresentam justificativas ideológicas e, mesmo agressivas, em relação a outro grupo social. Daí a importância em se estudar os valores e práticas sociais sem perder de vista os impactos psicológicos e sociais do ato de pensar, inerentes ao exercício da agência. Ou seja: “Once collectivized, human agency in all its moral as well as spatiotemporal dimensions is conceived of in such a way that the individual is compelled to answer for everything ‘his’ group has done, does, or is alleged to be about to do” (VETLESEN, 2008, p. 61).

Segundo Ainley (2006), *agência* e *responsabilidade* são conceitos-chave da política internacional, pois numa agência de escopo internacional as responsabilidades

são fundadas com base num código moral universal altamente disputado. No entanto, é inerente à agência a responsabilidade emanada da prática social.

Trata-se, assim, de uma “geografia da responsabilidade” para se referir aos distintos contextos em que as políticas de responsabilidade são definidas, promovendo os atores mais influentes em detrimento dos atores responsabilizados. Nessa geografia, a agência moral democrática surge quando os atores se sentem no dever de redistribuir poder e recursos materiais aos mais injustiçados da sociedade, com implicação tanto na concretização da democracia quanto nas políticas contra as desigualdades, de interesse para nossa pesquisa. Para Ulbert e Sondermann (2018), há uma capacidade de exercício do senso crítico que é inerente à agência moral, que, no plano global, cria formas de hierarquias ainda mais complexas.

Na nossa discussão sobre as dinâmicas da CSS, o conceito que utilizamos de agência moral social tanto leva em consideração as percepções dos sujeitos-agente sobre seu papel na prática (social) da cooperação quanto o código moral e simbólico presente na percepção dos sujeitos. Isto é, há um grau de conscientização dos sujeitos sobre as iniciativas em que se envolvem no bojo da CSS, que nem sempre compreende o senso crítico sobre o Sul global. No entanto, notamos que quanto mais noção sobre o caráter distintivo da CSS assentado nessa identidade Sul global, mais responsabilidade se autoatribuem e mais engajamento existe.

Reconhecemos uma agência social moral para a CSS que advém da sua natureza alternativa e crítica. Simultaneamente, reivindicam-se as responsabilidades históricas do Norte, que relegou o Sul à condição periférica no sistema-mundo e as desigualdades no bojo da colonialidade do poder, do ser e do saber, e as responsabilidades políticas do Sul, que deve promover por meios próprios e em interações Sul-Sul com benefícios mútuos as condições para sua autonomia e desenvolvimento.

Com isso, não nos parece possível discutir sobre a agência na CSS sem considerar o Sul global. Isto quer dizer que uma “agência social moral” do Sul deve basear-se na noção da “prática social”, marcada por interações sociais baseadas na distribuição de responsabilidades comuns no Sul – e de “responsabilidades comuns, porém diferentes” na cena política internacional – e na noção da “moral democrática”, engajada em reverter o cenário das desigualdades em meio a um sistema hierárquico de tomada de decisões. Em ambos, requer-se sujeitos-agente conscientes de seu papel e potencial na estruturação da CSS.

4.2 OS SUJEITOS-AGENTE NA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

Tratar da agência social moral na CSS implica em observar o cotidiano dos sujeitos-agente quando atuam implementando ou gerindo os projetos de cooperação firmados entre os países e concretizados nos intercâmbios técnicos. Situamo-nos na modalidade da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS), um “denominador comum” entre os países em desenvolvimento entre uma série de modalidades possíveis que está apoiado no desenvolvimento de capacidades, incluindo o intercâmbio de conhecimentos e de experiências técnicas (BPC; ASUL; ABC, 2017). Haja vista o fato de que o primeiro plano de ação e a primeira conferência sobre a CSS centraram-se nessa modalidade, a então denominada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).

Neste estudo, verificamos a atuação dos sujeitos-agente em relação a algumas categorias do pensamento decolonial que apontam para uma agência social moral consciente e crítica, comprometida com a transformação social do Sul. As noções de alteridade, interculturalidade, transmodernidade, pluriversalismo e comonalidade se apresentam, assim, como critérios para evidenciar em que medida se tem uma prática cooperativa mais condizente com os problemas enfrentados por essas sociedades e com os princípios de solidariedade e horizontalidade, que representam, a nosso ver, o ideário do Sul desde Bandung em 1955 e subsequentes eventos (Apêndice B).

Tendo em vista que ambos os países assumem o duplo papel de prestadores e beneficiários na CTSS, separamos a discussão sobre os sujeitos-agente em dois grupos: (1) os sujeitos vetores que participam dos intercâmbios técnicos trazendo ou levando para o país o saber-fazer, o *desenvolvimento de capacidade*; e (2) os sujeitos operadores que implementam os projetos e realizam a gestão das iniciativas ao longo do ciclo de projetos – da prospecção e negociação, elaboração dos projetos, implementação das atividades, monitoramento e avaliação das iniciativas.

Tal divisão centra-se nas experiências dos dois países, primeiramente, enfocando a questão dos desafios da avaliação relacionados às evidências do desenvolvimento de capacidades e, posteriormente, a atuação dos sujeitos-agente. De toda forma, essa divisão entre as funções de vetores e operadores tende a desaparecer quando os países adotam marcos avaliativos que se tornam menos objetivos e mais participativos-subjetivos, ou seja, conforme os sujeitos-agente que operam os projetos são avaliados e os que atuam como vetores influenciam o andamento do projeto.

4.2.1 Os Sujeitos-Agente: Vetores da Cooperação Sul-Sul

Os sujeitos-agente desempenham a função de vetores na CTSS quando viabilizam o desenvolvimento de capacidade. A capacidade pode assumir múltiplas dimensões – a individual, a organizacional, a interinstitucional e a contextual; por isso, constitui-se em uma parte essencial da avaliação da CTSS. Assim, poder-se-ia dizer que esses agentes se constituem tanto em um elemento constitutivo do processo da cooperação, ao concretizarem os princípios orientadores na CSS, quanto de seus resultados, ao servir à autonomia dos países em prover soluções próprias para os problemas identificados.

Nos dois países estudados, não há robusta cultura avaliativa relacionada à CSS, mas recentemente registra-se considerável avanço quanto à avaliação da CTSS, já que ambos reconhecem o desafio de evidenciar o êxito ou fracasso dos projetos, tanto sobre o desenvolvimento de capacidade própria quanto sobre os países parceiros. Este é o caso do Manual de Gestão da CTSS do Brasil de 2013, que reconhece a dificuldade de selecionar parâmetros objetivos para algo subjetivo como as capacidades humanas, que é um processo complexo e dinâmico de adaptação e aprendizado, e frequentemente está associada a comportamentos e atitudes “cuja mensuração pode parecer intrusiva ou gerar desconforto aos indivíduos ou organizações em questão” (BRASIL, 2013, p. 58). Já a Metodologia de Avaliação Modular (MEM, sigla em espanhol) para a CSS da Argentina de 2020 explicita o efeito durador do desenvolvimento de capacidade cujas evidências perdura no tempo; além disso, este aprimoramento do conhecimento das pessoas, organizações e sociedades sobre determinado tema/problema, só é visível por meio da mudança de atitudes e acessível e das memórias, histórias e percepções, uma construção de evidências inspirada em abordagens sistêmicas.

Para melhor explicar os desafios para a construção de indicadores, recorreremos ao marco sugerido por BPC, ASUL e ABC (2017). Diz-se que há um hiato entre as formas de evidenciar ou atribuir valor às capacidades e as formas de gerar e compartilhar conhecimento. No entanto, um marco avaliativo deve ter em conta que o desenvolvimento de capacidade pode ser tanto (1) um fim, quando se trata da combinação de competências que permitem a um sistema não apenas atuar em função de seus objetivos de desenvolvimento imediatos, mas adaptar-se e inovar-se frente a novos contextos, quanto (2) um meio, ao definir e mensurar o potencial de desempenho de determinada área/setor. Também, ele deve considerar que não se trata de um processo linear de curto prazo, já que há dificuldades em explicar a causalidade entre as iniciativas, que não são traduzidas

automaticamente em resultados, e os impactos sociais gerados, apesar de que as capacidades desenvolvidas costumam apoiar processos futuros e, da mesma forma, em outros setores, além daqueles para os quais foi pensado.

Além disso, o desenvolvimento de capacidade vislumbra construções conjuntas entre países em função da horizontalidade das relações Sul-Sul, em vez da transferência unilateral de conhecimentos ou soluções únicas. Outrossim, por envolver dimensões interdependentes, as mudanças devem ser observadas simultaneamente entre os distintos níveis (individual, organizacional, interinstitucional e social), ou seja, prevê-se tanto o aperfeiçoamento de quadros profissionais, fortalecimento das organizações, quanto a dinamização da relação entre instituições em iniciativas intersetoriais e entre governo e sociedade civil (BPC; ASUL; ABC, 2017).

Tanto o Brasil quanto a Argentina têm dispendido esforços para mostrar a importância da participação de atores para realização da avaliação dos projetos da CTSS. O Brasil no Manual citado incorpora a horizontalidade e a participação como princípios que devem nortear todo o ciclo de projetos (da negociação à conclusão). A Argentina, por sua vez, por meio da MEM, sugere, inclusive, modular as metodologias de avaliação para adaptar-se aos distintos países-parceiros, propósitos e agentes – uma avaliação *à la carte* que incorpora as distintas experiências e perspectivas dos sujeito-agentes envolvidos com os projetos⁷⁹. Isso implica reconhecer que, numa abordagem mais sistêmica e abrangente, tanto os sujeitos-agente vetores do desenvolvimento de capacidades quanto operadores dos projetos acumulam conhecimentos e experiências técnicas em benefício dos países e participam das avaliações sobre as iniciativas de cooperação que estiveram envolvidos.

Importante notar que as evidências sobre o desenvolvimento de capacidade no Manual brasileiro e na MEM Argentina estão ainda muito centradas na capacidade dos Estados nacionais. O interesse de ambos se restringe, ainda, a relatar o grau de participação das OSC nos projetos, e menos em estimular, regular ou absorver essa participação na prática cooperativa. Tais são os “indicadores de participação” (BRASIL-ABC, 2013, p. 58) no caso do Brasil, e dos “indicadores estatísticos para a quantidade de pessoas e organizações da sociedade civil envolvidas” (PNUD; ARGENTINA; UNSAM, 2020, p. 28), no caso da Argentina.

⁷⁹ Conforme diplomata argentina, ex-diretora do *Dirección General de Cooperación Internacional* (DGCIN) e Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) entrevistada.

Além disso, ambos os países se deparam com a dificuldade de efetivamente incorporar a participação aos exercícios avaliativos à CTSS. Furtado (2011) mostra essa tendência geral no campo da avaliação, que deveria utilizar o “gradiente de participação” para mensurar tanto a amplitude, que diz respeito à diversidade de atores envolvidos desde o envolvimento direto até o indireto, quanto a profundidade da participação na avaliação, que sugere a efetiva inserção e o grau de envolvimento dos grupos de interesse nas diferentes fases do processo, desde o julgamento, a coleta e análise de dados e elaboração do relatório final. Isso porque há forte reconhecimento e efetiva prática participativa nas avaliações realizadas. No entanto, essas tentativas de se tornar a implementação dos projetos mais horizontal e participativa é algo muito caro à CSS.

Com base no marco conceitual discutido no âmbito da NeST (*Network of Southern Think-Tanks*), o desenvolvimento de capacidade tem sido um dos indicadores escolhidos para evidenciar a qualidade das parcerias da CSS. Isto é, tanto os relatórios de treinamentos de recursos humanos, de avaliação dos projetos quanto entrevistas aos parceiros e interessados (*stakeholders*) têm se baseado na questão das capacidades geradas na prática cooperativa entre países⁸⁰. Com isso, busca-se incentivar a construção ou melhoria de sistemas de informação e da capacidade estatística, tanto nos países de destino como nos países de origem das atividades realizadas.

Para pensar um marco avaliativo alternativo para a CSS, sugerimos refletir o desenvolvimento de capacidade com base na “avaliação em profundidade”. Segundo SILVA *et al.* (2021), assente na abordagem pós-construtivista, é possível problematizar as avaliações fundadas no marco lógico e no gerencialismo⁸¹ prevalentes no Norte global, amplamente utilizados no sistema da CID, para centrar-se nas capacidades geradas nos sujeitos pela participação na avaliação. Isso estaria mais conectado aos processos de aprendizados dos agentes, e menos à necessidade de gerar indicadores e resultados em atenção às exigências internacionais e demandas externas aos projetos, pautando-se pela importância dos sujeitos-agente ou do desenvolvimento de capacidade dos sujeitos (processos e produtos), em vez da eficiência, eficácia e efetividade.

⁸⁰ Como indicadores/mensurações tem-se: “Number of capacity-building initiatives within a given SSC agreement; Number of people trained/or part of knowledge exchange within the SSC capacity-building initiatives/projects; Evidence of application of knowledge acquired; Changes in behavior, institutional and policy practices, as a result of knowledge application” (BESHARATI *et al.*, 2015, p. 34).

⁸¹ Denomina-se “gerencialismo” a formulação de políticas públicas que primam pela busca de resultados, tal qual o *Result base-management* muito comum no campo da cooperação tradicional e do sistema-ONU.

Nessa nova concepção avaliativa, transcende-se os indicadores quantitativos e estatísticos para relatar resultados, e procura-se a “compreensão da política pública por meio da busca dos seus sentidos e significados para os sujeitos, do programa/política pública por eles vivenciados, alcançando, assim, uma profundidade analítica, sua essência” (SILVA *et al.*, 2021, p. 2624). Assim, em vez da lógica alinhada à agenda econômica e às políticas neoliberais, prioriza-se um enfoque contra-hegemônico da avaliação, para o qual a questão social é reveladora sobre “para quem avaliar”, “com que propósito” e “de que forma”. Ao superar os modelos convencionais (experiential e positivista), valorizam-se as subjetividades que permitem apreender as visões de mundo e tensões que emergem durante a avaliação.

Segundo Furtado (2011), não há roteiros prontos para garantir a participação na avaliação, porém, é preciso trabalhar para aumentar os “coeficientes de democracia intra-institucional”, promovendo a democracia gradualmente. Os “dispositivos como a avaliação participante opera entre brechas e frestas do instituído, buscando gerar processos novos [...]” (FURTADO, 2011, p. 11). Com a participação na avaliação, pode-se contar com uma cultura avaliativa no longo prazo que torna possível a efetiva construção de capacidade na CSS, inclusive por meio de subjetividades diversas e, mesmo subalternas, de forma a imprimir novos contornos na prática cooperativa entre países.

Sabe-se que o crescimento exponencial dos países desenvolvidos pode ser atribuído aos elevados níveis de formação e uso de tecnologia nos processos produtivos, um “capital intelectual” (EKOKO; BENN, 2002). Daí a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) focar o “capital humano” (LENGFELDER, 2015), o que na Cooperação Norte-Sul (CNS) visa responder aos principais obstáculos no Sul: sua falta de habilidades e conhecimentos técnicos disponíveis para solucionar seus problemas. Entretanto, no Sul global, o desenvolvimento de capacidade nem sempre deve ser explicado em função da educação formal ou do nível de capacidades técnicas, mas de saberes outros (tradicionais, autóctones), de sua capacidade de resiliência e da sua relação com o ecossistema terrestre, o “capital social”, que é determinado pelo contexto social.

This expanded definition of capacity development also reflects the concept of social capital developed by Putnam and others, which recognises the value of interactions between different social groups as a stabilising force within societies and therefore presupposes the strengthened capacity of all groups in

society to engage in such interaction. In addition, capacity development – individual, group and institutional – is also perceived as influenced by the overall societal matrix that impacts the development process (EKOKO; BENN, 2002, p. 12).

Isso é o que se pode esperar do desenvolvimento de capacidade na CSS. Consideram-se todas as pessoas envolvidas e suas perspectivas (visões de mundo), atuando como vetores do desenvolvimento à serviço de seus países e grupos sociais. Os sujeitos-agente tornam-se emancipados não apenas como resultado das iniciativas, mas como processo de construir sentido prático para a capacidade adquirida. Enfatiza-se, com isso, o propósito da avaliação de gerar aprendizado e um “*ethos* epistemológico” presente na dimensão política da avaliação (Para quem avaliar?), na dimensão metodológica ao implantar nova cultura de avaliação (Como avaliar?) e na dimensão epistemológica de avaliar para compreender a experiência política do mundo em que se vive e atua (Para que avaliar?) (SILVA *et al.*, 2021).

4.2.1 Os Sujeitos-Agente: Operadores da Cooperação Sul-Sul

Para melhor explicar os sujeitos-agente que estamos definindo aqui como *operadores* dos projetos de CSS, citamos Cesarino (2014), que propõe três categorias de agentes definidas a partir da função que exercem na prática da CTSS: (1) os diplomatas, que atuam no âmbito do discurso oficial da cooperação, que enuncia a definição formal da cooperação em termos de certos princípios e pressupostos acordados entre os países; (2) os gestores da política de CTSS (*policy*), que coordenam os distintos atores e instituições para implementar os projetos de CTSS por meio de maneiras/métodos ágeis e efetivos para o trabalho burocrático; e (3) os agentes que atuam na *linha de frente* da prática cooperativa ao implementar as atividades previstas nos projetos de CTSS, participando de treinamentos, visitas, missões e outros (Quadro 7).

Quadro 7: Escalas da Cooperação Técnica Sul-Sul

Funções	Principais atores institucionais	Atores e Políticas públicas	Dimensões da ação
Diplomacia	Chancelarias	Diplomatas e políticos que <i>operam</i> no âmbito das políticas externas	Definição das narrativas oficiais-governamentais vinculadas aos princípios da CSS; e negociações de alto nível entre países
Coordenação	Agências de CID e/ou órgãos gestores da política de CSS	Gestores dos projetos de cooperação técnica internacional que <i>operam</i> a política pública de CID e de CSS	Elaboração e execução das políticas de cooperação internacional; negociação, gestão e avaliação dos projetos de CSS
Implementação	Instituições governamentais e OSC	Técnicos do serviço público e membros de OSC que <i>operam</i> as atividades dos projetos de cooperação e as políticas públicas setoriais	Implementação dos projetos, participação nos treinamentos e visitas técnicas; negociação, monitoramento e avaliação dos projetos

Fonte: Adaptado de Cesarino (2014) com grifos nossos.

Assim, os sujeitos-agente operadores aqui enunciados abarcam essas três escalas de agência ou funções na CSS. Na maioria das vezes, assumem o perfil de servidores públicos e, em menor medida de membros de OSC, que atuam em parcerias com os governos. Esses agentes são responsáveis, desde a definição das narrativas oficiais, elaboração e execução das políticas de CSS até a implementação dos projetos, pela prática da Cooperação Técnica entre países. Destacamos, entretanto, a atuação dos sujeitos-agente que atuam na “linha de frente” da cooperação, que fazem parte das distintas práticas cooperativas e, assim, dão concretude aos discursos oficiais e políticas de CSS.

Diferentemente da cooperação tradicional, a intensidade e a força da CSS estão tanto na diplomacia quanto na implementação dos projetos. Isso porque, como a CSS se notabiliza por princípios singulares advindos de um ideário do Sul, os discursos oficiais enunciados buscam orientar a prática cooperativa nesse sentido. Além disso, em decorrência de uma fraca cultura gerencial na burocracia governamental e de marcos (políticos, institucionais e operacionais) ainda emergentes, propostos a partir das concepções nacionais dos países, poder-se-ia dizer que há maior liberdade para os agentes que operam na “linha de frente” da prática cooperativa – Cesarino (2014) chamou isso de “verdadeiros etnógrafos da CSS”, já que eles refletem e atuam no campo. Trata-se, portanto, de uma estrutura que deposita nos sujeitos-agente autonomia para responder às diversas situações e assumem responsabilidades que surgem da prática cooperativa. A CSS mostra, com isso, mais vitalidade e tensões, o que explica sua flexibilidade e potencial de inovação.

Também, na CSS os operadores não são especialistas contratados para prestar serviços em nome de governos e organismos internacionais – os consultores –, mas são eminentemente constituídos por servidores públicos. Eles dedicam parte de seu tempo aos projetos de CTSS, compartilhando suas experiências e conhecimentos técnicos com seus homólogos de outros países. Para Cesarino (2014), seria possível notar entre esses agentes públicos que ora percebem os doadores do Norte como pares com os quais pretendem estabelecer cooperação horizontal e autônoma (a Cooperação Triangular), ora pretendem superar as falhas da cooperação tradicional e a dominação histórica do Norte global, posicionando a CSS como algo distinto e superior. Isso, por meio de uma postura crítica e simbólica, de um esforço prático e intelectual de concebê-la pelo que ela não é ou o que ela deveria ser e ecoando e contribuindo, por vezes, com as discussões acadêmicas.

Também Rigueira (2021) comenta que é o servidor que gesta os projetos que dão origem às parcerias de cooperação. Isso envolve desde visitas de campo, para identificar a realidade do país-parceiro, até a concepção dos projetos de parceria, revelando, com isso, o potencial de ação e reflexão dos sujeitos-agente que atuam na operação dos projetos de CTSS, que se apresentam como entes legítimos e produtivos para o saber deste tipo de cooperação.

Na literatura sobre o tema da CID, os estudos sobre a cooperação tradicional costumam apontar para a estrutura robusta tanto nas instituições multilaterais, como é o caso da OCDE, quanto nas agências bilaterais dos países do Norte global, os gestores da *policy*. No caso da CSS, há mais análises críticas que se centram nos processos da cooperação e na atuação de seus operadores, que também exploram a interface entre a CSS e as políticas externas, a diplomacia e sua coerência com os princípios e propósitos da cooperação. Nesse contexto, é preciso valorizar a singularidade da CSS, em vez da sua incapacidade de reproduzir as estruturas da cooperação tradicional, dentre elas a atuação dos sujeitos-agente na implementação dos projetos.

Na cooperação sul-sul brasileira, e talvez em outras, o relativo raquitismo no nível da policy seria de certa forma “compensado” pela preponderância de outras culturas institucionais, expertises, e modos de conceber, operacionalizar e avaliar a cooperação no nível dos princípios e da execução. Principalmente este último é marcado por uma heterogeneidade que, no caso da ajuda para o desenvolvimento tradicional, parece ter sido há muito englobada pelos modelos estandardizados de gestão (ou se preferir, tecnologias de governo no sentido foucaultiano) prevalentes no nível da policy. (CESARINO, 2012a, p. 8-12, grifo nosso).

Para tanto, as avaliações e análises devem ser capazes de transcender a questão da efetividade da ajuda e abordar os processos da cooperação, sobretudo os resultados não mensuráveis. Deve-se ir além das costumeiras análises sobre a governamentalidade e burocratização, citados por Cesarino (2012a), e firmar uma ética para oportunizar o aprendizado e propiciar certo amadurecimento desta CSS que é emergente. Com isso, a convivência das diferenças (tensões), as soluções criativas encontradas nas parcerias da cooperação, além da qualificação das intervenções e grupos de interesse envolvidos se tornam um imperativo para que o espaço social da avaliação e das análises, instituem os canais e ampliem os meios para a reflexão. Sobretudo, desenvolvam estratégias para que os processos avaliativos da cooperação sirvam de meios para se contrapor à dominação e alienação dos que atuam na linha de frente e à padronização de indicadores que exercem um monitoramento vigilante sobre a prática cooperativa, em vez de possibilitar a correção de rumos (FURTADO; GASPARINI, 2017).

Nesse sentido, a agência social moral permite investigar o envolvimento dos sujeitos mediante determinados valores e atitudes para cotejá-los com os princípios e propósitos da CSS. Em outro momento, defendemos que a CTSS brasileira, apesar de dividida entre práticas e discursos que avançavam, algumas vezes, em diferentes direções, tem entre seus fatores positivos o engajamento de agentes que, desde as instituições implementadoras, se comprometem apoiar seus parceiros levando a cabo uma cooperação engajada e criativa, adaptada à realidade das partes cooperantes (CAIXETA, 2014).

Cabe considerar, ainda, a forma com que esses sujeitos-agente se envolvem com a implementação dos projetos de CTSS para romper com a colonialidade e suas estruturas de dominação. Nesse intuito, conhecer a forma com a qual eles lidam com os obstáculos políticos, seus interesses profissionais, os protocolos burocráticos existentes, os ambientes institucionais e as infraestruturas materiais disponíveis para propor algo novo. Segundo Cesarino (2021b), a eficiência da CSS está menos explícita entre os indicadores de resultados da cooperação que se interessa pelas evidências sobre o impacto no desenvolvimento dos países-parceiros do que entre as avaliações que os próprios agentes envolvidos fazem do processo da cooperação (*feedback*), denunciando os efeitos autorreferenciais existentes nas organizações de ajuda internacional e/ou relatando métodos novos construídos durante a prática cooperativa⁸².

⁸² A pesquisa de Cesarino (2012b) sobre a CSS do Brasil com Mali, Burkina Faso, Benin e Chade para o desenvolvimento do setor agrícola-cotonicultor revela os mecanismos autorreferenciais: a problematização e a

4.3 OS SUJEITOS-AGENTE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL E ARGENTINA

Os casos do Brasil e da Argentina apresentam fortes semelhanças quanto aos sujeitos-agente operando os projetos de CTSS – os diplomatas, gestores e técnicos do serviço público ou das OSC. As percepções coletadas entre pessoas que consideramos chave para as entrevistas da pesquisa de campo mapeiam a agência à luz da realização de uma CSS decolonial⁸³. Há dois grupos de entrevistados: os servidores públicos das instituições setoriais dos governos que se encarregam da gestão e implementação dos projetos e os profissionais das chancelarias. O primeiro grupo foi questionado sobre a estrutura da CSS disponível nos países, como apresentado, o segundo grupo, sobre a agência na CTSS, que discutimos neste capítulo.

As categorias selecionadas para a pesquisa de campo, provenientes do pensamento decolonial, nos possibilitou adotar um marco analítico crítico para caracterizar a agência social e moral da CTSS nos países estudados observando sua prática cooperativa. Para tanto, escolhemos as seguintes dimensões para analisar o exercício da agência subjetiva: (1) a atuação dos sujeitos-agente na prática da CSS; (2) a consciência desses sujeitos-agente sobre o Sul (como contexto primordial da CSS); (3) o conhecimento dos sujeitos-agente sobre CSS (seus traços e mecanismos distintos); (4) a relação dos sujeitos-agente com o outro com quem se coopera; (5) as motivações dos sujeitos-agente para envolver-se, engajar-se na prática cooperativa; e (6) os saberes alternativos mobilizados pela CTSS. A partir destas dimensões investigamos o potencial dos sujeitos-agente para a realização de uma cooperação horizontal e solidária.

Para tanto, as categorias-horizonte decoloniais nos levaram às dimensões acima descritas que revelam, de uma forma geral, que a maneira de interagir com o outro (alteridade), os diálogos interculturais abertos e interessados, a possibilidade de surgir algo novo das parcerias (a transmodernidade), o respeito pelo plural e diverso (o pluriversalismo) e a presença da comunalidade nas parcerias não são elementos

antipolítica ou tecnicização, ou seja, como a construção do problema local a ser objeto da cooperação é menos determinado por uma demanda real do que pela “ajuda” disponível fora do país que está sendo oferecida “the problem is made to fit the solution” (CESARINO, 2012b, p. 218) e como o processo de transformação de problemas que possuem natureza política são abordados de forma técnica, ignorando suas raízes sociais.

⁸³ Foram entrevistadas 18 pessoas entre seis setores governamentais no período de maio a setembro de 2021 pelo meio virtual (Skype), cujo registro e roteiro utilizados encontram-se no Apêndice A da pesquisa. Essa amostra não pretendeu ser representativa nem foi anteriormente planejada, mas serviu para revelar algumas percepções subjetivas.

viabilizados pelos processos existentes nem determinados pelos projetos de cooperação, mas sim algo inerente às interações sociais que se dão nas práticas da CTSS.

A transmodernidade remete à interação das partes de forma a produzir algo novo e de forma conjunta; sendo assim, ela tende a avançar à medida que a parceria de cooperação se aprofunda e se estende ao longo do tempo. A depender da área temática das iniciativas, da atitude dos sujeitos-agente e do processo da cooperação, ela torna-se possível, mas não é viabilizada pelos processos nem determinada pelos projetos de cooperação. Ela deve ser introduzida com base nos princípios e propósitos da CSS e por meio de maior flexibilidade da prática e conscientização por parte de seus agentes.

A alteridade informa sobre a forma como o outro, o parceiro, é visto e reconhecido na prática cooperativa. Sabe-se que há grandes desafios quanto à concretização da horizontalidade na CSS, que está concebida para atuar sob demanda de um país a outro, o que muitas vezes cria disparidades em termos de saber técnico. Nota-se que a chance de se encontrar na prática da CSS interações sociais verticalizadas (eu superior, o outro inferior) não é distinta daquelas existentes no plano doméstico. Assim, países como Brasil e Argentina, marcados por muitas desigualdades sociais, tendem a reproduzir na CSS relações ainda muito conectadas a estruturas sociais desiguais. É preciso indagar, nesse sentido, como e quando a diversidade cultural não se torna uma justificativa para as relações desiguais e, sim, em diferenças coexistentes que suscitam o diálogo intercultural.

Assim, a interculturalidade informa a postura dos sujeitos-agente que buscam conhecer o mundo do outro (suas visões de mundo, problemas sociais, culturas) para aprender, dialogar com vistas a adaptar o saber técnico a essa outra realidade. Nesse sentido, a transferência pura e simples de políticas tem sido questionada, porquanto reproduz ideias como a de que o que vem de fora é superior ao que há dentro, de que a adoção de modelos conduz a melhoria da situação. As políticas públicas são, antes, uma relação entre Estado e sociedade do que planejamentos-padrão.

O comum, por fim, tende a ser mais factível na dimensão da implementação do que da coordenação ou da diplomacia. Haja vista a alternância democrática, em que líderes, planos e discursos de governo mudam, a continuidade dos projetos de cooperação está garantida por agentes públicos comprometidos com os objetivos dos projetos. Para tanto, é na prática cooperativa que o trabalho conjunto entre os especialistas técnicos dos países parceiros consegue promover “agir em comum” para alcançar o objetivo da parceria, “decidir sobre o comum em comum”, conduzindo processos horizontais e

“colocar em comum” ou compartilhar solidariamente o que se sabe para os fins almejados.

O Quadro 8, a seguir, sistematiza as percepções coletadas na pesquisa de campo, que reconhecemos ser parte de um acumulado histórico da prática da CTSS brasileira e argentina no período de 2003 aos dias atuais – caracterizado pelas fases de ascensão (2003-2013), apogeu (2013-2014), declínio (2014-2015) e estabilização (pós-2015). Apesar de os achados da pesquisa terem sido separados entre Brasil e Argentina, notamos que há poucas diferenças encontradas. Essas diferenças apontam não só para as estruturas disponíveis nos países para a prática da CSS (marcos políticos, institucionais e operacionais), mas ainda para as interações sociais no plano doméstico. Com isso, argumentamos que há complementariedade entre as percepções subjetivas coletadas, remetendo-nos às semelhanças sociais e políticas dos dois países, à exceção do ponto de contrastante sobre gênero e raça, diferentemente percebidos pelas duas sociedades.

Quadro 8: Os sujeitos-agente na prática da Cooperação Sul-Sul brasileira e argentina

País/dimensões analisadas	Brasil	Argentina
Atuação dos sujeitos-agente	(1) valores pessoais e formação profissional explicam a fidelidade à CSS por posturas mais horizontais e solidárias na prática cooperativa; (2) atuação marcada pelo perfil do servidor público branco, com presença considerável das mulheres; (3) papel de profissionais/áreas de Relações Internacionais nas instituições implementadoras; (4) democratização e qualificação da política externa trazida pela CSS (novos atores, temas e agendas nas relações externas; (5) mesmas pessoas costumam atuar nos projetos de CSS, concentram experiências com a internacionalização das políticas e perfis subjetivos mais dispostos a cooperar	(1) identidade relacionada aos valores da solidariedade e reciprocidade (busca pela simetria nas assimetrias); (2) foco na performance da cooperação, em vez de nos processos burocráticos; (3) opera um duplo esforço para ganhar espaço nos territórios desenhados pela CNS: garante a atividade fim e opera em meio a “déficits” de mecanismos e recursos; (4) dependente do governo de turno para formar quadros de pessoal com compromisso e engajamento; (5) flexível e artesanal com grande influência das pessoas que operam e servem de guardiãs do saber-fazer da CSS.
Consciência sobre Sul	(1) questão menos conceitual e mais prática e há mais empatia humanitária do que consciência política; (2) as pessoas guiam-se mais pela busca de um futuro melhor do que pela reparação de dívida histórica do Norte para com o Sul; (3) falta de visão estratégica sobre o Sul global que oriente a atuação das pessoas na CSS; (4) movimento gradual de crescimento das pessoas interessadas e preparadas para atuar na CSS (menos teórica e estruturada); (5) pessoas conscientes da singularidade da CSS convivem com pessoas que reproduzem	(1) consciência provém da prática profissional no longo prazo que constrói um <i>ethos</i> da cooperação com seus pares; (2) familiaridade com a realidade do Sul global (exclusão social e insegurança) criam empatia e confiança importante para os vínculos sociais entre as equipes dos distintos países; (3) uma “ética da cooperação” guia a relação entre os técnicos dos países, que perdura além do projeto; (4) postura diferente na prática da CSS, valorizando as capacidades instaladas e

	a CNS (definição de prioridades e projetos); (5) poucas pessoas veem a CSS pela perspectiva do Sul global; (6) participação no campo da CSS aumenta o entendimento sobre o Sul global (consciência dos problemas e propósitos).	construindo conhecimentos e experiências em áreas específicas.
Conhecimento sobre a CSS	(1) conhecimento acumulado por meio da prática cooperativa e não da formação por expor as pessoas à experiência em vez de a Marcos teóricos; (2) intermediação conduzida pelas áreas de RI das instituições implementadoras para orientar os especialistas técnicos; (3) sistematização dos princípios da CSS na gestão dos projetos, presente no manual da ABC, ajuda a concretizar os princípios na prática; (4) conhecimento prático pessoal/institucional genuíno por concretizar os discursos políticos contrasta com o presente em que o discurso não possui ancoragem prática; (5) falta de treinamentos oferecidos pela chancelaria, mas que não é condição <i>sine qua non</i> para a CSS e mostra o peso dos perfis e atuação dos sujeitos para o êxito da CSS; (6) a brecha criativa para as pessoas pela falta de treinamentos coexiste com problemas de algumas áreas e pessoas sem formação próxima aos princípios da CSS (o discurso mais humanizado nem sempre está relacionado a ideologias de esquerda); (8) comparações inevitáveis com a CNS provoca reflexão entre os operadores para identificar a CSS (tanto subestimando-a quanto distinguindo-a); (9) Agência Brasileira de Cooperação (ABC) muito envolvida em executar as demandas não logrou preparar/formar as pessoas do governo brasileiro para a CSS.	(1) Cursos e formações específicas foram oferecidos para promover a CSS em outros países (Espanha, China, Brasil, etc.); (2) processo reflexivo que suscitou a constituição de uma carreira de profissionais com um perfil específico (novo) até então inexistente nos países; (3) visão crítica sobre a prática cooperativa tradicional e atuação limitada das Organizações Internacionais no Sul (aprendizado com a prática sobre o que se deve e não fazer); (4) aprendizado prático baseado na cultura e programas das instituições implementadoras; (5) processo de longo prazo via planejamento e criação de instrumentos/ procedimentos próprios e adequados aos propósitos da CSS; (6) a proximidade do contexto do país-parceiro requer maior flexibilidade e versatilidade para evitar imposições de condições a partir das lógicas instituições nacionais e lograr ser receptivo às condições locais; (7) surgimento da CSS muito relacionado aos blocos regionais, a cooperação bilateral estreitamente relacionada às relações multilaterais (novas relações, agendas e parcerias).
Relação com o outro	(1) varia de pessoa a pessoa, sendo a postura intercultural muito relacionada à experiência de vida (a boa formação não se reverte automaticamente em prática); (2) presença da atuação que reproduz desigualdades explicada pela matriz colonialista da sociedade brasileira para quem o outro do Sul é inferior (falta de uma cultura nacional de cuidado com outro); (3) alinhamento ideológico entre a própria ideia da CSS e atuação engajada das pessoas (entre caridade e cooperação); (4) o espírito cooperativo de apoiar o outro e adaptar as políticas a outros contextos relaciona-se à vontade para compreender a questão local; (5) a	(1) mitigar a verticalidade na cooperação ainda é limitada pelos preconceitos das pessoas sobre o outro menos desenvolvido do Sul global que demanda a cooperação; (2) os aprendizados mútuos dependem das pessoas, dos setores e dos tipos de parcerias; (3) há certo paternalismo na CSS por ainda não se conseguir romper com o esquema dual (receptor-prestador) em uma cooperação mais sinérgica; (4) na cooperação multilateral, há mais interesse em marcar/liderar a agenda, nas parcerias bilaterais há esquemas mais horizontais; (5) atitude positiva dos

	<p>aplicação prática dos princípios da CSS revela-se numa relação amistosa e aberta no geral.</p>	<p>técnicos ao construírem vínculos sociais (relações pessoais e técnicas) com suas contrapartes – empatia, gratidão e amizades que perduram; (6) relação com o outro não é algo que se ensina, mas que vem com o valor das pessoas e construído a longo prazo; (7) uma formação em políticas comparadas ajudaria a pensar tecnicamente as adaptações de iniciativas às condições estruturais do país-parceiro; (8) laços interpessoais são importantes para o êxito dos projetos, tanto no nível político quanto técnico nas instituições implementadoras.</p>
<p>Motivação para atuar na CSS</p>	<p>(1) afinidades pessoais e sentimentos de compaixão permitem às pessoas se conectarem com a dor do outro; (2) importância de trabalhar pela causa no plano nacional e em outro país; (3) reconhecimento do êxito do seu trabalho no contexto nacional; (4) possibilidade de ascensão na carreira profissional burocrática do Estado; (5) oportunidade de conhecer outros contextos, culturas e realidades; (6) engajamento voluntário (as ditas horas técnicas) dos servidores públicos, sem remuneração adicional; (7) institucionalização da CSS serve de estímulo para as pessoas se envolverem (segurança); (7) a pouca valorização da CSS na carreira de pesquisadores é compensada pela curiosidade científica e entrada em outras redes de cientistas; (8) realização pessoal de participar de viagens para locais de difícil acesso pelo turismo, prática de diferentes idiomas e vivências alternativas.</p>	<p>(1) participação numa política exterior interessada em ampliar os direitos, promover a inclusão social e o desenvolvimento equitativo e sustentável e, no contexto político regional, em promover integração dos países (harmonização de políticas); (2) os compromissos e a motivação são diferentes entre os agentes públicos de carreira, que cumprem ordens, e os políticos com mandatos específicos, que se identificam e se comprometem com o projeto político do governo de turno; (3) causa pessoal decorrente da identificação (ideológica) com a causa política e envolvimento técnico; (4) compromisso, oportunidade de capacitação e amor pela causa e pelas pessoas com que trabalham num processo participativo e construtivo; (5) participação em missões a outros países e contextos marcados por uma diplomacia de <i>networking</i>, em vez de uma diplomacia clássica hierárquica.</p>
<p>Abertura para outros saberes</p>	<p>(1) não há abertura a outros saberes, no geral, pela falta de espaço nas instituições governamentais, mesmo em governos progressistas; (2) países-parceiros não são considerados pelo que saibam, pois são demandantes; (3) falha em promover formações bidirecionais (o outro no máximo apresentava o contexto e o estado da arte sobre o tema, mas não é visto como detentor de saber); (4) instituições com regimentos, práticas e procedimentos atentos a responder por evidências científicas e indicadores pactuados internacionalmente; (5) burocratas, apesar das diferenças culturais, assumem posições hegemônicas e saber científico em ambos os países do Sul; (6) a ideologia e os discursos ressaltam-se em detrimento</p>	<p>(1) algumas áreas são mais dedicadas a isso no contexto nacional e, conseqüentemente, a CSS tende a ser mais aberta à captação de outros e novos saberes e vozes; (2) quanto mais contínua e profunda é a cooperação (mais temas e agendas), mais há espaço para esses outros conhecimentos e atores; (3) as cooperações, mesmo no Sul, seguem pautas hegemônicas lastreadas em conhecimento científico – na educação há a preocupação com a formação da identidade nacional; na agricultura, a questão do centro econômico; (4) a agenda de Estado é sensível e com forte controle dos governos para seus projetos e posições políticas; (5) diálogos interculturais implica ver o mundo e as várias</p>

	da sua concretização (requer grande esforço para amarrar a prática aos ideais); (7) difícil de ser implementada na CSS sem guias operacionais e chancelas políticas (como transformar a CSS numa via de mãodupla)	circunstâncias, assumir outra forma de encarar a realidade, incluir outros atores, seguir outros processos culturais e reconhecer outras identidades culturais, o que já é um desafio internamente.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria da autora a partir das entrevistas realizadas (2021),

A *atuação dos sujeitos-agente* na CSS tem se baseado na afinidade entre as identidades, valores e ideologias e os princípios de horizontalidade, solidariedade e reciprocidade. Conforme os entrevistados, é possível notar sobre essa atuação que tanto a formação profissional quanto os interesses pessoais servem como catalizadores da CSS; a performance da cooperação é mais importante do que os processos burocráticos, tendo em vista sua prática flexível e “artesanal”; a prioridade política e os recursos humanos para a CSS dependem dos governos de turno; e compromisso e engajamento na CSS são centrais e advêm da própria iniciativa dos sujeitos-agente.

Essa atuação está fortemente relacionada ao perfil das pessoas que compõem o serviço público dos dois países relacionado à classe média, branca e, em geral, constituída por homens. No Brasil, pesquisa aponta para o fato de que mais da metade dos ocupantes de cargos de direção são homens brancos, sendo que as mulheres negras e pardas não chegam a 5% (ENAP, 2014). Entretanto, notamos uma diferença entre aqueles que atuam na implementação dos projetos (instituições setoriais) e aqueles dedicados à gestão das iniciativas (chancelarias e “órgãos internacionais” das instituições setoriais), pois esta última tem se caracterizado pela alta presença de mulheres, tanto no Brasil quanto na Argentina.

Nas instituições setoriais, notou-se que as carreiras marcadas por servidores públicos com perfil de pesquisadores, como é o caso do INTA/Argentina, da EMBRAPA/Brasil e Fiocruz/Brasil, a prática cooperativa tem sido acompanhada de mais reflexões e há uma formação de redes de colaboração que perdura entre os países da cooperação. À exceção destas instituições, vários entrevistados se ressentem por não poder refletir sobre as experiências em que estiveram envolvidos, registrar memórias institucionais, consolidar informações e estruturar a CSS nos países. Os entrevistados mostram interesse por participar de um processo construtivo da CSS, cujo saber técnico subjetivo e institucional pode ancorar os discursos oficiais e a política externa.

Há uma *consciência sobre o Sul* que é ainda muito incipiente nas instituições públicas na prática da CSS. Não se encontrou sobre isso percepções que soubessem

identificar uma consciência do Sul como contexto primordial da prática da CSS. Podemos notar nas entrevistas que esta parece ser uma questão mais prática (espontânea e emanada de uma consciência prática) do que conceitual (racionalizada, premeditada), portanto, algo suscitado pela interação entre os agentes com empatia e humanismo, e não algo a ser ensinado ou objeto de treinamento como parte de uma estratégia (consciência discursiva) ou orientação política. Uma das pessoas entrevistadas disse que acreditava que os agentes se guiam mais pela busca de um futuro melhor do que pela reparação de uma dívida histórica, como mencionou uma das pessoas entrevistadas. Assim, não há registro de formação e treinamento que tenha buscado apresentar o ideário do Sul visando estrategicamente uma cooperação mais qualificada e com melhores resultados. Conforme se depreende das entrevistas, os entrevistados defendem a construção de uma “ética da cooperação” ou “*ethos* da cooperação”⁸⁴, que esteja eminentemente a cargo da capacidade dos sujeitos-agente, nem tanto das instituições e seus contextos sociais.

Em decorrência disso, registra-se também falta de *conhecimento teórico sobre a CSS*, o que se mostra importante dada à natureza singular deste tipo de cooperação no âmbito do sistema da CID. De fato, ambos os países não desenvolveram estratégias para apoiar as instituições setoriais e seus servidores públicos que implementam projetos de CSS, a não ser por meio de guias e manuais com orientação – no Brasil, o Manual de Gestão da CTSS data de 2013, na Argentina, os catálogos e formulários datam do mesmo ano; bem como algumas iniciativas de treinamentos esparsas, com destaque para o apoio de cursos dado pelo governo alemão e japonês aos dois países.

No caso do Brasil, destaca-se o fato de que, em 2010, houve um Programa de Capacitação em Cooperação Técnica Internacional organizado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com apoio do governo alemão. Entretanto, não houve continuidade e o que estava previsto como um curso de capacitação em diferentes módulos sobre gestão, habilidades relacionais e interpessoais acabou constituindo-se em um espaço de diálogo e retroalimentação entre as distintas instituições e profissionais participantes. Além disso, outras capacitações foram oferecidas para setores em parceria com a agência japonesa (Agência de

⁸⁴ Segundo o Dicionário *Oxford*, *ethos* seria o conjunto dos costumes, hábitos do comportamento dos indivíduos e instituições nos afazeres cotidianos, e dos valores, ideias ou crenças coletivas, típicos de determinada cultura, época ou região. Dussel (1997) defende a importância de um *ethos* latino-americano para a *praxis* da libertação a partir da singularidade da sua forma de relacionar-se com o outro e do seu saber para solucionar os problemas regionais e questões comuns globais.

Cooperação Internacional do Japão-JICA)⁸⁵. No caso da Argentina, houve a capacitação de muitas pessoas do governo por meio de cursos promovidos fora do país. Em decorrência da estreita relação da Argentina com a Espanha, que conta com um polo de formação e pesquisa expressivo na CID e CSS, muitos argentinos fizeram cursos de pós-graduação e/ou especialização na Universidade Complutense de Madrid (UCM). Além disso, há grande participação dos argentinos nas iniciativas promovidas pelo Programa Ibero-americano de Fortalecimento da CSS (PIFCSS)/Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), que tem trabalhado para fortalecer a CSS nos países, inclusive por meio de cursos de capacitação.

De toda forma, é interessante observar que o conhecimento da CSS tem sido reconhecido por parte dos sujeitos-agente como um conhecimento prático, adquirido a partir da experiência com os projetos de cooperação técnica. Trata-se de um saber-fazer técnico próprio da CSS que é “genuíno”. Sendo assim, a ausência de treinamentos oferecidos pelas chancelarias como parte das políticas de CSS mostra que essa capacitação formal/teórica não é nem condição *sine qua non* para o sucesso da política de CSS nem uma desvantagem para os bons resultados da CSS. Esse conhecimento prático adquirido no campo parte do interesse dos atores em buscar uma identidade para a CSS e de processos reflexivos dos agentes, resultando numa carreira profissional específica e nova, livre dos manuais e das boas práticas da cooperação tradicional – o “aprender-fazendo”⁸⁶.

Acerca da *relação com o outro*, é possível notar pelas entrevistas que a prática cooperativa está condicionada às ideologias e experiência de vida dos sujeitos-agente. Os entrevistados mostram que o diálogo intercultural é algo espontâneo, pois eles provêm do interesse dos sujeitos em conhecer e respeitar a realidade do outro, se envolver em interações amistosas e abertas, em construir vínculos sociais que, no âmbito circunscrito da prática da CTSS, geram benefícios mútuos. Há que se pensar, sobretudo, em como não reproduzir nas relações com o outro a matriz social discriminatória vigente no plano doméstico do Brasil e Argentina, ou seja, que vê o outro do Sul como alguém inferior.

⁸⁵ Mais informações sobre as três fases das capacitações que foram realizados entre 2013 e 2015, disponível em <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/605>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁸⁶ Na avaliação da CSS do Brasil, mencionou-se que a abordagem do “aprender-fazendo” proporcionou lições importantes, inclusive de como refinar e qualificar as demandas por CSS que chegavam ao país. Relatório disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/12961/file/Avaliação:%20Cooperação%20Sul-Sul%20Trilateral.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

Isso, porque os sujeitos-agente não contam com têm naturalizado relações solidárias baseadas no cuidado com outro e na ética, então se poderia esperar que a CSS estaria livre desta matriz colonialista.

Nesse sentido, os sujeitos-agente nas instituições setoriais, tanto brasileiras quanto argentinas, não registram casos de iniciativas de cooperação que tenham trazido um saber-fazer técnico para seus países. Constatamos que as instituições, mais do que as pessoas, se mostram pouco permeáveis aos *saberes alternativos* provenientes do outro, parceiro da cooperação por estarem assentados em saberes hegemônicos que recebem a chancela científica ou de organizações internacionais. Isso pode ser explicado tanto pela delimitação de papéis na prática cooperativa (*provedor/oferente versus beneficiário/receptor*)⁸⁷ quanto pelo fato de que os mandatos das instituições de governo estão lastreados às evidências assentadas no conhecimento científico. O fato de a CSS operar com base nas demandas recebidas pode conter uma contradição para os princípios do benefício-mútuo e da horizontalidade, já que o saber técnico, as experiências e as políticas acabam adotando um sentido unilateral.

Isso não significa, porém, que os projetos de CSS não resultem em benefícios para o Brasil e a Argentina. Entre as lições aprendidas comunicadas pelos entrevistados, está o reconhecimento de que a atuação na CSS não mais permite aos agentes públicos brasileiros e argentinos aceitar agendas e posturas impositivas na cooperação com o Norte global. Em termos de avaliação, fala-se que as ferramentas utilizadas seguem a lógica do Norte e, por isso, apesar de úteis, elas não são capazes de veicular os resultados alcançados e as externalidades geradas pela CSS. Além disso, logrou-se imprimir uma forma diferente de cooperar com países do Sul, que, apesar de não estar consolidada, ela mostra-se mais atenta e cuidadosa com os discursos e práticas horizontais. Também, em decorrência da prática da CSS, foi possível fortalecer agendas e identificar boas práticas nos países parceiros, como consequências não esperadas. Por fim, a CSS provocou nos governos e sociedades brasileiras e argentinas o sentimento de maior pertencimento à região latino-americana e ao Sul global por meio do reconhecimento de causas comuns e objetivos compartilhados.

⁸⁷ Na sistematização da SEGIB (2020), afirma-se que a CSS e Triangular resultam da sinergia entre o “Primer Oferente”, “Segundo Oferente” e “Receptor”, criando uma direção nos fluxos do intercâmbio técnico.

Entre as *motivações* dos servidores públicos para dedicar parte de seu tempo aos projetos de CTSS, mencionam-se os desafios profissionais e a curiosidade pessoal. Pode-se dizer, a partir das entrevistas, que os sujeitos-agente são motivados pela oportunidade de capacitação, de contribuir com causas que julgam nobres moralmente (ação humanitária), pela curiosidade em conhecer novas culturas (viajar e aprender outros idiomas), pela participação em processos de construção de algo novo e pelos sentimentos de amor e compaixão. Conforme relatou Cesarino (2012b), há uma “face heroica” na CSS que mostra que os sujeitos-agente não se engajam nos projetos por ambições profissionais, já que a manutenção do emprego, aumento salarial e projeção profissional não fazem parte dos interesses dos servidores públicos e, sim, o interesse em mudar de rotina, aprender coisas novas, garantir prestígio social e sanar curiosidades culturais.

Há uma diferença importante entre os setores temáticos na CSS. Assim, além da influência da formação acadêmica e interesses pessoais dos sujeitos-agente na prática cooperativa, há também algumas instituições e iniciativas que tendem a contribuir mais com a prática da CSS em decorrência dos métodos e abordagens utilizadas. Este é o caso do Programa ProHuerta da Argentina, que muito bem se adaptou ao contexto do Haiti, considerando a figura dos promotores locais que são importantes “tradutores” entre as duas culturas, segundo relatou um dos entrevistados. Além disso, há temas que estão baseados numa “moralidade maior”, como é o caso do setor de direitos humanos, cujos sujeitos-agente lidam com as diferenças culturais de forma mais humanitária e horizontal e menos assistencialista, ou ainda que naturalmente aproximam os países, como é o caso da agricultura e das doenças tropicais.

Além disso, a CTSS no Brasil e na Argentina se caracteriza por alta concentração de iniciativas no setor público governamental na esfera nacional/federal. Além da pouca expressividade de atores não governamentais e entes subnacionais nas iniciativas relatadas pelos países, segundo os entrevistados, as parcerias do governo com as OSC ocorrem somente em alguns setores, como nos casos das políticas de agricultura familiar, combate ao HIV/Aids e promoção dos direitos humanos, já que se trata de agendas domésticas caracterizadas pela participação social.

A despeito dos desafios da CTSS do Brasil e da Argentina em contar com mecanismos e experiências consolidadas que orientem e propiciem uma cooperação de fato alternativa baseada na horizontalidade e solidariedade entre os sujeitos agentes, os entrevistados mostraram-se bastante satisfeitos em haver participado da CSS e em

compartilhar suas experiências. Há entusiasmo em compartilhar reflexões, seja para o registro de memória, seja para contribuir com a continuidade e qualificação da CSS nos dois países. A CSS soube ampliar a atuação internacional do Brasil e na Argentina, abrindo espaço no Sul global, e trazer experiências técnicas de muito valor. Um de nossos entrevistados argentinos que por longos anos esteve envolvido com a CSS disse que a CSS permitiu olhar para o mundo e suas circunstâncias de outra forma, conhecer outros atores, considerar outros processos culturais e dialogar com novas identidades.

4.3.1. Raça e Gênero na Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira e Argentina

As contribuições sobre a presença de raça e gênero com a CTSS foram extraídas das entrevistas de campo realizadas. A questão racial apareceu por duas vezes nas entrevistas com brasileiros e nenhuma vez entre os argentinos. Em compensação, a questão feminista mostrou-se estar bastante presente na experiência na Argentina, se comparado à do Brasil. Nesse sentido, dois casos merecem destaque.

No Brasil, uma entrevistada relatou o caso em que sua contraparte africana notou o inusitado da sua presença e de outro colega negro como representantes brasileiros. O que poderia ser um fator de aproximação (empatia) entre os países também era algo sem grande importância para os intercâmbios técnicos, visto que a questão étnico-racial não é um tema da agenda política de países africanos, conforme notou outra entrevista da chancelaria brasileira. Na Argentina, uma das pessoas entrevistadas relatou que quando esteve em cargo de direção tratou de orientar sua gestão pela perspectiva feminista que, segundo ela, propiciou uma interação mais horizontal, comprometida e motivada dos sujeitos-agente que compunham sua equipe.

A questão racial no Brasil tem sido muito reivindicada como forma de reverter o racismo estrutural vigente nas estruturas governamentais e sociais do país⁸⁸. Há que se ressaltar dois pontos sobre raça na CTSS brasileira. Primeiramente, o Brasil é um dos principais países de destino da diáspora africana que tem no racismo uma das principais formas de desigualdade social. Isso levou a questão étnico-racial fazer parte do plano de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que se notabilizou por uma série de iniciativas afirmativas. Este é o caso da criação da Secretaria Especial de Promoção da

⁸⁸ Santos (2019) explica que há uma racionalidade racista proveniente da modernidade que instituiu a escravidão da população africana e que se reatualiza constantemente, perpetuando de diferentes formas as desigualdades sociais baseadas na raça, tal como é o racismo estrutural, que é constitutivo das relações sociais que, na sua normalidade, reproduz estigmas para notar a desigualdade, que não é somente racial, mas social.

Igualdade Racial (SEPIR) em 2003; da Política Nacional de Anemia Falciforme no Ministério da Saúde, em 2005; das políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras, estreada pela Universidade de Brasília (UnB) em 2003; e da lei de cotas raciais para o serviço público federal em 2014, para citar somente alguns⁸⁹.

Especialmente a Política Externa Brasileira (PEB), com a chegada de Lula à Presidência da República em 2003, recebeu alguns traços relacionados à valorização nacional da questão racial. Menciona-se o Programa de Ação Afirmativa para a preparação à carreira diplomática em 2002 para admissão de afrodescendentes, e a aproximação do Brasil aos países do continente africano com uma política externa orientada pela identidade sócio-histórica africana.

Saraiva (2012) explicou que a PEB sinalizou um movimento de “identidade mútua” e com “aspirações de autonomia decisória” das diplomacias e empresários. Isso incluiria entre suas prioridades, as relações com os países africanos, notadamente os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), bem como a reemergência e o fortalecimento da CSS como instrumento para tal.

Grupos se organizam em torno de temas como a diversidade cultural, a revisão da história nacional ou do papel dos africanos na reconstrução cidadã. A África é de interesse e valor na agenda externa do Brasil, seja comercial, diplomática, de barganha ou de solidariedade como ação política. (SARAIVA, 2012, p. 127).

Nesse sentido, é importante mencionar a relevância da diplomacia presidencial do presidente Lula que se engajou pessoalmente e desenvolveu uma intensa agenda política com os países africanos, estando, inclusive, alinhado com as concertações internacionais ocorridas na Conferência de Durban de 2002 contra o racismo (Figura 4).

⁸⁹ Entrevistada comentou sobre uma iniciativa da SEPIR em parceria com o MRE que teria selecionados afrodescendentes para programas de estágios nas representações brasileiras junto a ONU. Não encontramos registros ou mais informações para a iniciativa.

Figura 4: Lula perde perdão ao povo africano pela escravidão (2005)



Fonte: Foto de Ricardo Stuckert, no “Portão do Nunca Mais”, Senegal

Em 2005, o então presidente Lula pedia perdão ao povo africano pela escravidão. Acompanhado de seu ministro da Cultura, Gilberto Gil, Lula visitou o “portão do nunca mais”, na ilha de Gorée, no Senegal, ponto de saída dos navios negreiros.

“Milhões deixaram esse continente por essa “porta do nunca mais”: a porta da morte. Não tenho nenhuma responsabilidade pelo que aconteceu nos séculos 16, 17 e 18. Mas penso que é uma boa política dizer ao povo do Senegal e da África: perdão pelo que fizemos.

Só estando ali para ter a dimensão do que todas as pessoas sentiram por 300 anos.

Quando se comete um grave erro histórico, como no caso dos negros e dos judeus, o papa [João Paulo 2º] nos ensinou que é fácil pedir perdão.

Tenho consciência da dívida histórica que temos com o continente africano”, disse Lula durante a viagem.

(Facebook, Perfil Lula Oficial, Dia da Consciência Negra, 20 de novembro de 2019)

Apesar desses avanços, mudanças de governo mostraram que, de maneira geral, no presente não há agentes e estratégias que incorporem a perspectiva étnico-racial ao cotidiano das políticas públicas. Fala-se, assim, de um *ethos* sociopolítico e cultural racista que se manifesta nas instituições estatais e restringem as possibilidades de a CSS operar diferentemente, promovendo efetivamente a diversidade e a igualdade em benefício das minorias políticas, como a “maioria minorizada” da população negra no país⁹⁰. Essa ideologia de negação e do não reconhecimento do lugar do negro na história e vida social brasileira só pode ser revertido na CSS se o modelo de desenvolvimento brasileiro que a inspira for inclusivo e equânime em termos racial, étnico e de gênero (SANTOS, 2018).

Mesmo assim, relata-se a recém-publicada Portaria do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que institui o Grupo de Trabalho (GT) com vistas a elaborar as diretrizes para a incorporação das perspectivas de gênero, raça e etnia nas iniciativas de

⁹⁰ Fazemos referência ao livro de Richard Santos, que apresenta que a “maioria minorizada” é um dispositivo analítico de racialidade. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/60030>. Acesso em: 20 out. 2021.

cooperação técnica internacional, a partir de base conceitual e metodológica em todas as fases dos projetos (BRASIL, 2018).

A despeito de os indicadores raciais não serem uma questão prioritária para os países africanos na CSS, o racismo é um problema para a África. Menos como tema de interesse das políticas nacionais de desenvolvimento e mais como das relações externas, tanto aquelas que geraram a exploração do continente no sistema colonial quanto aquelas que instigaram os conflitos sociais no interior de países como Ruanda, Cabo Verde, Guiné Bissau. Entretanto, o racismo é mais um tema que aparece nos países da diáspora africana, que receberam imigração de africanos escravizados, conforme relatado por uma das pessoas entrevistadas. Por isso, o tema segue sendo importante na CSS de que participam os países africanos, pois os povos africanos continuam sofrendo com o racismo.

Baquero (2011) afirma sobre a cooperação do Brasil com a África que, teoricamente, é necessário defender a importância de se atender as demandas de grupos que foram relegados à marginalidade no interior dos países do Sul. Numa estrutura política internacional, as elites brancas e *criollas*⁹¹ invisibilizaram as populações indígenas e afrodescendentes, além de anular suas influências na construção da nação.

Teniendo en cuenta que la CSS tiene objetivos principalmente políticos (y no solo técnicos, como algunas voces escépticas han planteado), desde la perspectiva de la descolonialidad la CSS tendría dos retos. Por un lado debería buscar reformar el sistema político y económico internacional basado en clasificaciones (predominantemente racializadas) y, por otro, buscar la redefinición o el rediseño de los Estados-nación, buscando una mayor participación y reconocimiento de grupos históricamente excluidos. A largo plazo, un objetivo ambicioso sería que este tipo de clasificación como “Norte/Sur” desaparecieran. (BAQUERO, 2011, p. 170).

A questão de gênero na Argentina aparece de forma bastante pronunciada, tanto entre os movimentos sociais e consciência cidadã quanto nas políticas nacionais. Aguiar e Rojas (2020) apontam que os movimentos feministas e de mulheres têm reivindicado a radicalização da democracia como forma de expandir as demandas pela democracia anticapitalista e antipatriarcal nos contextos continental e mundial. Sendo assim, é preciso ressaltar a influência das *Madres y Abuelas de Plaza de Mayo* no cenário social e político argentino (Figura 5). Desde a redemocratização do país, esse movimento tem

⁹¹ Lembra-se que o uso em espanhol desta palavra é diferente de seu significado em português; enquanto na América hispânica “Criollo” designava os descendentes de espanhóis nascidos na América, no Brasil, se aplicava aos negros nascidos no continente americano.

reivindicado a memória, justiça e direitos humanos em benefício das pessoas e familiares desaparecidos durante o regime militar argentino (1976-1983). No presente, essa organização continua ativa na cena política do país ao se manifestar sobre distintas questões, como o desemprego e a dívida externa, e está na raiz do movimento feminista do país, reforçando o gênero feminino como agente protagonista nas demandas políticas por mudança.

Figura 5: Mães e Avós da Praça de Maio na raiz do feminismo argentino (2021)



Fonte: sítio web [feminacida.ar](https://feminacida.com.ar). Disponível em: <https://feminacida.com.ar/las-madres-una-raiz-del-feminismo/>. Acesso em: 20 out. 2021.

Não por acaso, no atual governo de Alberto Fernández, as mulheres juntamente à diversidade tornaram-se prioridade política. Além da criação do Ministério das Mulheres, Gênero e Diversidade, o Gabinete Nacional para a Transversalização das Políticas de Gênero tem trabalhado para que as distintas instituições setoriais no governo incorporem a perspectiva de gênero às políticas, programas e projetos. Nesse sentido, cita-se o empoderamento das mulheres como um dos temas estruturantes da política exterior da Argentina (ZELICOVICH, 2021) e participação de representante do FOAR/DGCIN nas iniciativas que discutem essa incorporação da perspectiva de gênero para a Política Externa Argentina (PEA) e projetos de CSS e Triangular⁹².

⁹² Conforme relata entrevistada no contexto do atual governo, que tem o objetivo de reforçar a perspectiva de gênero aos projetos de CTSS que já constavam na MEM.

Contudo, a questão étnico-racial na Argentina ainda é minimizada tanto em função do pouco debate racial no país sobre os afrodescendentes quanto pelo baixo peso relativo da relação histórica com a África. Segundo Loango (2018), apesar de alguns avanços desde a Conferência de Durban de 2001, não há ainda uma política pública *strictu sensu* para os afrodescendentes na Argentina.

Conforme a teoria decolonial, tanto gênero e sexo quanto raça e etnia são marcadores importantes da diferença colonial. A importância em incorporá-los à prática da CTSS está relacionada à própria dificuldade dos países em selecionar e trabalhar a partir de indicadores, neste caso transversais e interseccionais. No entanto, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ONU-mulheres têm apoiado os dois países quanto a esta tarefa de adotar indicadores de gênero para os projetos da CTSS no contexto mais recente⁹³. Na prática cooperativa, discute-se a necessidade de que ambos os países identifiquem o racismo e o sexismo com problemas internos, com vistas a possibilitar o intercâmbio de experiência e saberes entre países sobre o tema e maior sensibilidade quanto a estas questões durante os intercâmbios técnicos. Nos casos do Brasil e da Argentina, conforme Santos (2018), é preciso garantir que a CSS não siga sendo mediada por categorias e valores alheios às sociedades, promovendo a transferência de soluções de um contexto a outros sem considerar que o racismo e o sexismo estruturam de forma diferente as distintas sociedades.

4.4 O SUJEITO ÉTICO DO SUL GLOBAL

Com base na abordagem construtivista, que mostra a possibilidade de a agência promover mudanças na estrutura, defendemos a agência a partir de sua natureza social e moral. Sendo assim, nessa agência está contida numa prática social determinada e de numa moral democrática. A agência social e moral do Sul é particularmente marcada pela colonialidade em suas distintas facetas (do ser, do saber e do poder), enquanto a moral democrática relaciona-se com as questões das desigualdades, especialmente com vistas a promover a justiça social expressa nas políticas dos Estados nacionais.

Ainda com base na perspectiva crítica decolonial, que assume a postura crítica sobre a presente colonialidade como resultado da modernidade europeia e de relações

⁹³ No Brasil, o PNUD promoveu em julho de 2018 o debate “Os desafios para inclusão das perspectivas de gênero, raça e etnia nos projetos de cooperação Sul-Sul” (SANTOS, 2018); a ONU-mulheres, no presente, lança edital para contratação de consultoria para transversalização da perspectiva de igualdade entre homens e mulheres nos projetos de Cooperação Sul-Sul (TdR 048).

assimétrica, selecionamos algumas categorias-chave que nos permitiram investigar as percepções subjetivas acerca dos sujeitos-agente na prática da CTSS do Brasil e da Argentina. A partir disso, notou-se a presença de atitudes e reflexões de alto teor crítico e construtivo para uma prática cooperativa decolonial. Ao mesmo tempo, há uma CSS que depende do envolvimento de sujeitos-agente que possuem valores, ideologias e consciência alinhados aos princípios da cooperação horizontal e solidária. Isso requer introduzir os “sujeitos éticos do Sul global” nas análises com vistas a uma agência que seja autêntica e autônoma para a CSS, ou seja, um sujeito situado, identificado e comprometido com o Sul global.

Pensar o Sul global como identidade coletiva implica levar em consideração a marca que ele imprime no comportamento dos sujeitos. Conforme Abdelal *et al.* (2006), as identidades coletivas se expressam com categoria social que se manifesta em duas dimensões: conteúdo e contestação. A contestação diz respeito ao nível de acordo dentro de um grupo sobre o conteúdo de determinada identidade compartilhada. O conteúdo se manifesta de diferentes formas: (1) as normas constitutivas, que são as regras para o pertencimento a determinada identidade, numa identidade autoatribuída; (2) o propósito social, que se remete aos objetivos compartilhados pelos demais membros do grupo; (3) a comparação relacional, por meio da qual ela se define em comparação com outras identidades, ou seja, “aquilo que ela não é” (em contraste com o Norte global); e (4) o modelo cognitivo, que revela como as visões de mundo próprias e compreensões sobre as condições materiais e políticas do sistema-mundo possibilita surgir interesses comuns.

Assim, há interpretações e entendimentos de fatos presentes e passados que são veiculados entre o Sul global e que surgem das memórias da experiência colonial e das expectativas para o futuro das sociedades que compõem esse “lugar ideológico”. Este Sul, segundo Santos e Meneses (2010), procura reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo. Assim, o Sul passa de uma identidade atribuída pelos europeus com significado depreciativo para uma autoidentificação, baseada na ideologia crítica e no propósito comum de promover formas de interações mais condizentes com as realidades plurais do Sul global.

Para Mignolo (2000), há uma tentativa de se pensar a periferia em relação ao centro, o que tem a vantagem de partir de questões históricas e relacionais e escapar à ideologia nacional sobre a qual foi forjado o imaginário no subcontinente latino-americano. Assim, a descolonização política (ou formal) deve ser entendida como algo

abrangente e estrutural para poder indagar a colonialidade que perdura desde o fim do pacto colonial. Para tanto, é preciso adotar uma *identidade na política*.

A primeira tese, a identidade na política (melhor do que política de identidade), é um movimento necessário de pensamento e ação no sentido de romper as grades da moderna teoria política (na Europa desde Maquiavel), que é – mesmo que não se perceba – racista e patriarcal por negar o agenciamento político às pessoas classificadas como inferiores (em termos de gênero, raça, sexualidade, etc.). A segunda tese se fundamenta no fato de que essas pessoas, consideradas inferiores, tiveram negado o agenciamento epistêmico pela mesma razão. (MIGNOLO, 2008, p. 287).

Assim, esse sujeito ético no Sul global também possui uma “identidade narrativa” que, para Neres (2019), significa dizer que ele é fruto de um momento histórico específico que marca o processo de subjetivação (identidades) explicitado na narrativa eminentemente ética. Isso porque a constituição dos sujeitos diz respeito à sua relação com o outro, que, com base nas perspectivas anticoloniais e pós-coloniais, pode-se construir e interpretar esse sujeito. Em resposta ao projeto moderno europeísta, que negou a subjetividade para produzir identidades que se inferiorizavam diante do mundo hegemônico, dominador e externo, a noção de um sujeito subalterno permite introduzir parâmetros próprios informados pela condição periférica e inferiorizada.

De fato, a questão do sujeito somente aparece na proposta pós-colonialista asiático-indiana, no âmbito dos Estudos Subalternos com forte influência de Gramsci. Spivak (2014), ao questionar *Pode o subalterno falar?*, defende a crítica teórica como prática intervencionista, engajada e contestadora que ironiza a autonomia do sujeito subalterno ao apontá-lo como aquele sujeito cuja voz não pode ser ouvida e tampouco representada pelo intelectual. Com isso, o sujeito subalterno está sempre fadado ao esquecimento e à manipulação por parte dos outros (intelectuais), que de muitas maneiras são cúmplices dos interesses econômicos internacionais do Ocidente. Na verdade, o subalterno não pode falar, quando fetichizado ou objetificado e, por isso, há uma possibilidade de fazer o subalterno falar, que é torná-lo sujeito, transformá-lo num intelectual com uma tarefa circunscrita a sua causa, em vez de num “item respeitoso nas listas de prioridades globais” (SPIVAK, 2014, p. 165).

Essa subalternidade, portanto, ecoa nos processos do colonialismo interno que restringe o exercício da agência *de facto* dos sujeitos. Mesmo nas novas abordagens sobre o desenvolvimento na cena global, que centralizam a noção de bem-estar, a partir da emancipação dos sujeitos e ativação de suas capacidades, seria possível dizer que, sem a

noção da coletividade, essa autonomia fica restrita à reprodução das lógicas alheias à realidade social (SANTOS, 2019). Também, De Oto e Catelli (2018) argumentam que as práticas e dinâmicas de subjetivação na América Latina – quiçá expandida para o Sul global – estão obstacularizadas pela racialização que atravessa a vida política dos sujeitos “si alguna posibilidad heurística tiene la noción de colonialismo interno ella es que permite pensar contextos particulares por fuera de nociones estabilizadas o, de alguna manera, por fuera de la axiomática colonial de la subjetividade” (De OTO; CATELLI, 2018, p. 252).

Isto é o que Dussel (2012) denominou de “sujeito negado”, ou seja, aquele que *em* e *ante* o sistema, em decorrência de situações críticas, se constitui como o “outro”, que tem um rosto de oprimido ou excluído, que grita de dor porque já não pode viver. Trata-se da “vítima não intencional como efeito da lógica performativa do todo formal racionalizado, mostrando sua irracionalidade a partir da vida negada da vítima” (DUSSEL, 2012, p. 529). Os sujeitos do Sul global são esses sujeitos históricos que, no âmbito do sistema racional ético-material para o qual é inerente às políticas de reconhecimento e responsabilidades, chegam à universalidade como o diverso, o distinto, o portador de uma identidade outra.

Desta maneira o “sujeito” feminino (o gênero) de Rigoberta Manchú é também o sujeito indígena (a etnia), de cor morena (raça), em terras devastadas (a questão ecológica), sem direitos (exclusão jurídica), sem participação na sociedade civil dominada (o político), pobre (o econômico), camponesa (a classe), analfabeta (a cultura formal), guatemalteca (o país periférico), etc. (DUSSEL, 2012, p. 520).

Daí a questão do Sul global como identidade na política, uma estrutura que conecta esse sujeito com uma certa ética no bojo da agência moral e social. No sujeito ontológico, segundo Neres (2019), a razão (a subjetividade) e o significado dado à sua própria existência (a subjetivação) estão em constante metamorfose num plano metafísico fruto das experiências e estímulos.

Contudo, Dussel (2012) sugere ir além do plano metafísico e abordar “o sujeito humano concreto vivo”, unificando a subjetividade e subjetivação. Dessa forma, considera-se a realidade em que o conteúdo da consciência cognoscente se insere, já que o ato de conhecer é o momento da produção, reprodução e desenvolvimento da vida dos sujeitos. E essa consciência humana deve ser um ato plenamente político. Isso corresponde à relevância que assume a prática cooperativa para a estruturação, pois é no

momento dos encontros que, segundo Giddens (2013), o sujeito corpóreo pode concretizar algo na interação.

Assim, Dussel (2012), apesar de reconhecer os avanços trazidos com o pensamento pós-moderno (de Foucault) na filosofia do sujeito, faz avançar essa discussão ao situar esse sujeito ético no Sul global. Para tanto, há que se reconhecer a pluralidade desse Sul global, sem fazer uso de estruturas impessoais de discursos e textos que ignoram as distintas realidades dos países. O sujeito, nesse sentido, aparece e se constitui nos acontecimentos que o tornam possível, superando o sujeito solipsista e abstrato moderno. Na prática, os atos de fala situam concreta e intersubjetivamente esse sujeito prático, vivo, corpóreo e material. Esse sujeito ético do Sul global está imerso na realidade social de onde extrai sua identidade, pela qual se guia rumo a *praxis* de libertação, cujo discurso possui um enunciado crítico formulado a partir da sua condição de vítima empírica, já que suas vidas estão em risco, porquanto são ignoradas pelo sistema.

Entretanto, o dominado ou excluído não tem consciência ética crítica inata. Ele deve desenvolvê-la à medida que vivencia a opressão, sendo que sua condição é o ponto de partida para a reflexão ético-estratégica. Ele transita da subjetividade passiva para outra de maior consciência, pois “para se tornar sujeito é necessário efetuar uma crítica autoconsciente do sistema que causa a vitimação. [...] O sujeito sociohistórico se torna uma subjetividade libertadora só quando se eleva a uma consciência crítico-explicativa da causa de sua negatividade” (DUSSEL, 2012, p. 533).

A “subjetividade” intersubjetiva constitui-se a partir de uma certa comunidade de vida [...] Os participantes podem falar, argumentar, comunicar-se, chegar a consensos, ter corresponsabilidade, consumir produtos materiais, ter desejos de bens comuns, ansiar por utopias, *coordenar ações instrumentais ou estratégicas*, ‘aparecer’ no âmbito público da sociedade civil com um rosto semelhante que os diferencia dos outros. São os “movimentos sociais”, momentos de uma microestrutura de poder, de instituições, de sistemas funcionais produtivos, classes sociais, etnias, regiões, povos inteiros, nações, países, estados etc. (DUSSEL, 2012, p. 531, grifo nosso).

Dessa forma, introduz-se o povo como outra categoria-chave que permite compreender esse sujeito ético do Sul global por meio da sabedoria, da experiência e da consciência coletiva (CULLEN, 2015), que é externa ao sistema pela sua condição marginal (DUSSEL, 1997).

Se todo sujeito está constituído de um “saber estar” e de uma “consciência-povo”, nos termos de Cullen (2015) é preciso pensar a consciência subjetiva como um saber, de

forma que a alteridade esteja presente no “nós” e que o sabido é o simples “estar”. O “nós” é uma instância ética pela relação normatizada que assume uns para com os outros. Neste momento, surge a consciência política no povo, uma autoconsciência coletiva que cria a nação e, posteriormente, a civilização.

Assim, o povo é a consciência imediata do “nós estamos” que é formada em três momentos: (1) a conexão com a terra – como “estando aqui” (não se trata de uma oposição com o outro, mas de um sentir-se acolhido nesse outro, a terra), esse povo começa a tomar consciência como um “nós” ao comungar da vida comum da terra num sentimento de solidariedade vital com base no gozo e no esforço; (2) a construção da casa – uma *praxis* erótico-laboral do casal que constrói a casa para habitar nela, uma casa lar e escola fundada numa dimensão ética-mítica ou comunitária; e (3) a comunidade na pátria, a dimensão política que remete ao fazer acontecer para o nós, o “estar-sendo” que transforma a experiência de um povo na terra, quando o nós é uma comunidade que possui uma tradição comum, uma comunidade de origem e de destino (pátria) (CULLEN, 2015).

A organização da comunidade (e nação) permite o diálogo com outros povos, na construção da humanidade por meio da justiça e liberdade, a razão de ser dos povos. A comunidade é o verdadeiro sujeito “em si” e “para si” da história, e sua compreensão, que é a sabedoria popular, resulta da experiência dos povos (CULLEN, 2015), que também concebe o Sul global como agente político. Há uma consciência e memória baseadas, entre outras coisas, no compromisso histórico – longe de ser uma consciência mítica e ahistórica e longe de ser populista e dogmática –, que é a possibilidade de libertação dos povos e países (DUSSEL, 1997; 2012) em meio à crise moral que questiona a totalidade do sistema a partir de fora, do lugar do outro (CULLEN, 2015).

Assim, o sujeito ético do Sul global é aquele comprometido com essa libertação, porquanto a ética da libertação, para Dussel (2012), se refere ao pensamento elaborado para libertar o ser humano de um sistema que não lhe convém.

Mas seria espontaneísmo suicida para a humanidade não admitir a importância crucial e estratégica da intervenção da consciência crítica quando os efeitos perversos não intencionais do sistema (como p.ex., a miséria crescente da humanidade atual como efeito não intencional das “receitas” do FMI e do BM, com seu neoliberalismo de mercado total ortodoxo) se tornaram insuportáveis, evidentes, e põem em risco a reprodução da vida da maioria dos sujeitos humanos. (DUSSEL, 2012, p. 536).

Segundo Dussel (2012), há uma ética da libertação que se caracteriza pela *praxis* transformadora no atual contexto da globalização associada às diversas exclusões existentes no âmbito do sistema-mundo. Trata-se de pensar a razão ética por meio das estratégias a partir dos novos horizontes, dos novos movimentos sociais, econômicos, raciais, ecológicos, de gênero, étnicos e outros que surgem nesta virada de século. Ela está baseada na luta pelo reconhecimento das vítimas que operam a transformação em diversas frentes de libertação que esta Ética da Libertação fundamenta e legitima por meio de critérios e princípios éticos no cotidiano, “sem ter de esperar o tempo das revoluções quando estas são ‘impossíveis’ ”. (DUSSEL, 2012, p. 13).

A ética decide mostrar e normatizar a compatibilidade do sistema formal não intencional com a produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana de cada sujeito ético com direito à participação discursiva. Quando não ocorre essa compatibilidade (por exemplo, quando há aumento de capital, mas diminuição das possibilidades de vida e da participação discursivo-democrática da maioria da humanidade) a intervenção ético-crítica se faz necessária. (DUSSEL, 2012, p. 536).

Aqui incluímos a Cooperação Sul-Sul como mecanismo que permite a esse sujeito ético (corpóreo, real) do Sul global agir em prol dessa libertação das várias vítimas do sistema-mundo. Isso convergem com Muñoz (2016a) para quem seria necessário incluir novos atores, práticas e narrativas na CSS para que concretize seu potencial de transformação das sociedades do Sul global. Defendemos que é preciso que esse sujeito ético do Sul global seja incluído nos processos de tomada de decisão e nos projetos de CTSS. Os sujeitos dominados e excluídos dos sistemas não possuem uma consciência prática ética que seja crítica e inata, então, é preciso desenvolvê-la à medida que essa sua condição deve ser o ponto de partida para uma reflexão ética-estratégica “disruptiva”, transitando de uma subjetividade passiva para outra de maior consciência. Para isso, é preciso que haja participação de outros grupos da população dos países nesses projetos, evitando deixar que esse campo seja protagonizado pelas elites dos países.

Em consonância com Dussel (2012), para quem é preciso pensar a ética da libertação a partir dos distintos contextos para guiar uma prática de transformação imediata, colocamos no horizonte o que Svampa (2020) denominou de “cuidado de si e do outro”, que surge como novo paradigma social a partir do atual contexto da pandemia do *SARS-COV-2* (Covid-19). Vislumbra-se, então, um novo pacto social e político no bojo do “paradigma do cuidado”, que é evidente a partir da luta das mulheres contra a globalização, para além da sua própria libertação.

O bien vamos hacia una globalización neoliberal más autoritaria, un paso más hacia el triunfo del paradigma de la seguridad y la vigilancia digital instalado por el modelo asiático, tan bien descrito por el filósofo Byung-Chul Han, aunque menos sofisticado en el caso de nuestras sociedades periféricas del Sur global, en el marco de un “capitalismo del caos”, como sostiene el analista boliviano Pablo Solón. O bien, sin caer en una visión ingenua, la crisis puede abrir paso a la posibilidad en la construcción de una globalización más democrática, ligada al *paradigma del cuidado, por la vía de la implementación y el reconocimiento de la solidaridad y la interdependencia como lazos sociales e internacionales*; de políticas públicas orientadas a un “nuevo pacto ecosocial y económico”, que aborde conjuntamente la justicia social y ambiental. (SVAMPA, 2020, p. 9-10 grifo nosso).

Identificamos duplo desafío ao abordar a agência na CSS. É preciso entender de que maneira os intercâmbios técnicos da CSS têm conseguido desenvolver, por meio dos sujeitos-agente, capacidade que consiga promover o desenvolvimento dos povos e países. Além disso, é preciso indagar como o desenvolvimento pode se reverter na capacidade dos sujeitos-agente de atuar de forma autônoma e autêntica em benefício do próprio bem-estar subjetivo e do bem-viver coletivo. No primeiro caso, estamos tratando de uma questão internacional que reconhece o desafio em se avaliar as iniciativas de CSS para o desenvolvimento, enquanto no segundo caso, remetemos à discussão analítica sobre a autonomia dos sujeitos e o desenvolvimento como um objetivo para a emancipação dos países e grupos sociais.

Sendo assim, entendemos a agência em duas diferentes acepções: a implementação e gestão dos projetos de CSS e a apropriação da cooperação como instrumento à serviço da transformação social. Também, a agência em termos práticos deve ser pensada considerando a agência social moral que nos aproxima da agência conectada à responsabilidade social/moral dos agentes com seu meio social; tal que é preciso tratar da agência exercida pelo sujeito ético, corpóreo e crítico, como parte de um processo de subjetivação histórico específico, de forma que ao viver situado no exterior do sistema, pode ser conscientizado e comprometido com as causas do Sul global e suas condições de opressão vividas no bojo do sistema-mundo. Assim, esse sujeito ético do Sul global se compromete com os povos marginalizados ou grupos sociais historicamente excluídos, sejam os povos nativos (indígenas), os afrodescendentes ou as mulheres.

Da pesquisa de campo, poder-se-ia dizer que (1) as atitudes e valores esperados dos sujeitos-agente estão condicionadas à área temática das iniciativas; (2) a forma de interagir com o outro e os diálogos interculturais que se estabelecem são determinados pela afinidade pessoal e ideológica dos agentes com a ideia de uma cooperação solidária

e horizontal; (3) a possibilidade de surgir algo novo das parcerias e o respeito pelo plural e diverso está muito limitada pelo dito conhecimento hegemônico, científico, presente nas instituições governamentais; e (4) a presença de formas alternativas de cooperar não é viabilizada pelos processos burocráticos existentes nem pelos tipos de projetos elaborados e atividades planejadas, mas pela criatividade e engajamento dos sujeitos que é facilitada por estruturas flexíveis. A comparação das experiências do Brasil e da Argentina mostrou apenas uma diferença relevante: a presença de raça e gênero.

5 A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA: UM *ETHOS* LATINO-AMERICANO

En nuestra época se plantea seriamente, por primera vez, la posibilidad de realizar la empresa liberadora, no con el apoyo de otra gran potencia sino a través de la unidad y solidaridad de los pueblos oprimidos, de éste y otros continentes. La alianza, la integración y la cooperación sur-sur frente a la dominación del Norte y el desarrollo autosostenido para escapar a toda dependencia, son las consignas progresistas más recientes. Sólo la experiencia futura, basada en una clara visión histórica y en la reflexión sobre las lecciones del pasado, nos podrá decir si será posible romper con el esquema de alianza táctica con el adversario del dominador. Nos dirá, así mismo, en qué medida un proceso de liberación latinoamericano podrá contar eventualmente con el apoyo de fuerzas críticas e inconformes en el propio seno del centro dominante (BOERSNER, 1996, p. 19-20).

Em meio à pluralidade da Cooperação Sul-Sul no mundo, em que os países do Sul soberanamente determinam suas políticas para a CSS, circunscrevemos nossas análises às experiências do Brasil e da Argentina com a prática da CTSS região latino-americana, sendo que como CTSS entendemos o compartilhamento de conhecimentos e técnicas acerca de políticas públicas. Os dois países parecem ter ido se especializando em certas iniciativas de CTSS, em decorrência do dinamismo e da excelência de certas políticas sociais, instituições governamentais ou ainda dos resultados positivos de políticas e programas específicos, reconhecidos internacionalmente, inclusive multiplicando certos projetos entre diferentes países parceiros.

Isso ocorreu em consonância com a região latino-americana, que ganha projeção em termos de suas políticas públicas neste século XXI. Segundo Oliveira *et al.* (2021), a redemocratização dos países latino-americanos, nas últimas duas décadas do século passado, propiciou inovações nas políticas públicas, o que permitiu, durante o ciclo progressista do século XXI, que a região transitasse de “importadora” para “exportadora” de políticas sociais. De fato, diferentes governos nacionais da região lançaram como prioridades o combate à fome, a pobreza e outros problemas sociais para os quais havia soluções baseadas no dever do Estado, e como direitos adquiridos e reconhecidos constitucionalmente.

Para tanto, estudar a prática da CTSS nos países vai além de descrever as concepções nacionais desses países. Trata-se de uma prática híbrida, que conjuga o papel

de recebedor e de prestador, difusa, que se encontra dispersa entre muitas instituições governamentais, e intersetorial e multissetorial, que envolve distintas governanças temáticas e níveis de governança (global, nacional, regional). Outrossim, a prática cooperativa se desempenha diferentemente e é dotada de significados que vão além dos discursos e dados oficiais nacionais e se reveste de caráter simbólico (principiológico), pragmático (ontológico) e, sobretudo, qualitativo (singular). Conforme Lima e Pereira Júnior (2020, p. 19) sobre o caso do Brasil, seria possível atribuir importância aos indicadores qualitativos das distintas iniciativas praticadas pelos países.

Embora Cobradi implique gastos para sua materialização, a maior riqueza da cooperação brasileira – e sua maior contribuição – repousa no acervo de práticas colocadas à disposição da comunidade internacional, de onde se poderá derivar o esperado resultado em termos de desenvolvimento⁹⁴.

Adicionalmente, é preciso contextualizar a prática dos países na América Latina. Defendemos que as semelhanças encontradas entre as experiências do Brasil e da Argentina se deve a existência de um *ethos* da América Latina⁹⁵ na governança internacional da CSS. Observa-se, por exemplo, a identificação entre os países latino-americanos com a prática da CTSS. Além disso, não se perde de vista que os fenômenos da integração e cooperação regional contribuíram sobremaneira para esse *ethos*. Isso pode ser evidenciado tanto nas concertações regionais sobre o tema quanto nas iniciativas de cooperação entre os países da região, conforme sistematizado pelo Programa Ibero-americano de Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS).

A comparação da prática dos dois países nesta pesquisa se dá por meio de três níveis analíticos: (1) o nível microssocial dos sujeitos-agente, na implementação e gestão dos projetos de CTSS; (2) o nível macrossocial das estruturas nacionais, nos marcos políticos, institucionais e operativos que possibilitam o atendimento das demandas recebidas; e (3) o nível intermediário dos projetos de CTSS, nas parcerias com objetivos conjuntos acordados. Como instância intermediária entre agência e estrutura, os projetos

⁹⁴ Se os dois primeiros relatórios da COBRADI (IPEA; ABC, 2010; 2013) estiveram dedicados a apresentar os gastos do Governo Federal nas várias modalidades reconhecidas, a partir do terceiro relatório há uma “sistematização de conhecimentos técnicos e científicos veiculados pela agência [ABC]” (IPEA; ABC, 2016).

⁹⁵ Para Dussel (2018), o *ethos* significa uma forma de comportar-se com base na consciência objetivamente formada a partir das intenções, costumes e tradições que estão, por sua vez, assentados numa *civilização latino-americana* que se constitui da fusão dos instrumentos utilizados pelas comunidades ameríndias, da hispânica “una superestructura, preponderantemente europea, pero de raigambre americana, en vías de adaptar y adoptar la civilización universal” (DUSSEL, 2018, p. 37).

de CTSS representam o momento irredutível da prática cooperativa que habilita a articulação entre o discurso e a realidade, os princípios da CSS e as conjunturas globais, os resultados concretos da interação e as regras e recursos disponíveis na estrutura. Tal é nosso interesse na estruturação da CTSS no Brasil e na Argentina que busca:

[...] estudar os modos como tais sistemas [sociais das atividades localizadas], fundamentados nas atividades cognoscitivas de atores localizados que se apoiam em regras e recursos na diversidade de contextos de ação, são produzidos e reproduzidos em interação. (GIDDENS, 2013, p. 30).

Neste quinto capítulo, discutimos a prática cooperativa que revela a estruturação da CTSS em andamento nos dois países. Para tanto, ressaltamos as três formas de instituição ou modalidades que nos permitem analisar a estruturação: os esquemas de interpretação; a facilidade e a norma, segundo Giddens (2013). Na seção 5.1, tratamos de discutir esse *ethos* latino-americano, caracterizando a região na atual governança internacional da CSS. Na seção 5.2, apresentamos o perfil da prática da CTSS do Brasil e da Argentina para o período de 2003 a 2015, quando é possível ressaltar a presença das políticas sociais – notadamente segurança alimentar e nutricional, saúde coletiva, proteção social e direitos humanos e acesso à justiça – como contribuição desses países para o diálogo entre agência e estrutura numa CSS decolonial global. Na última seção 5.3, buscamos compreender se esse período áureo da CTSS dos dois países contribuiu para algumas mudanças que podem ser reconhecidas no presente.

5.1 O *ETHOS* LATINO-AMERICANO NA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Delinear esse *ethos* latino-americano na CSS significa mostrar as estruturas dos países e da região para a prática da CTSS. Ele está fundado na realidade social particular da região no mundo, com raízes históricas e culturais. Um regionalismo que, segundo Vivares (2018, p. 337-338, grifo nosso), explica a integração e cooperação regional:

[...] is part agency and part structure, defined by the dynamic between the whole (region), and its parts (nations), and informal or underground realities. Hence, formal and informal *regionalism can be seen as a particular configuration of social forces that are bound within a region and are functional to a specific global order in the reproduction of reality*. [...] integration refers to the outcomes of regional agency as well as the encounters and dynamics between different regionalist political projects of regionalization, which can complement or oppose regional integration according to the structures and substantive processes that give them sense and orientation.

Há um *ethos* latino-americano na CSS que está configurado em torno da modalidade técnica, que está muito relacionada ao interesse dos Estados nacionais da região em contar com políticas que respondam aos problemas sociais. Isso não quer dizer que os países da região pratiquem apenas a CTSS, e sim que o desenvolvimento de capacidade e os intercâmbios técnicos têm feito parte do cotidiano das políticas de CSS de países como Brasil, Argentina⁹⁶. Entre as características que expliquem as concertações e integração regional da CSS estão as desigualdades, as brechas estruturais para receber AOD, o desenvolvimento em transição da região no âmbito da Agenda 2030 e do sistema da CID e o duplo papel de prestar e receber apoio em termos de desenvolvimento. Esse *ethos* permite explicar como a região se posiciona no mundo (agência) e como ela condiciona a ação dos países (estrutura).

A coordenação regional avançou muito a partir de projetos políticos voltados para as diplomacias Sul-Sul, dando prioridade para a aproximação da região latino-americana, que marcaram a onda progressista.

Latin American countries have been active in strengthening regional political platforms, such as the Ibero-American Program for Strengthening South-South Cooperation (PIFCSS) or the CELAC Working Group on International Cooperation, which sustain alternative discourses and give visibility to their particular practices. (KERN; PAUSELLI, 2018, p. 191).

Nesse sentido, o *ethos* suscita um dilema para os países da região, porquanto ora se persegue o discurso da governança alternativa (plural) da CSS no sistema da CID, ora busca-se reforçar as políticas nacionais de CTSS em função das políticas externas (fragmentada). Conforme concluiu um estudo sobre os marcos institucionais dos três países mais ativos neste cenário (Argentina, Brasil e México):

[...] it is still unclear whether these countries are willing or able to pursue a new governance structure or prefer instead to maintain their development cooperation actions under their own foreign policy frameworks. The relative decline of the Global North vis-à-vis the Global South in the first 15 years of this century does not seem to have translated into a greater governance structure in development cooperation among Latin American countries. (UNDP, 2021a, p. 31).

⁹⁶ Entretanto, Martín (2015) faz uma ressalva sobre a CSS da América Latina ser confundida com a CTSS. Isso porque não se pode negligenciar outros tipos de iniciativas da região que são significativos para os conceitos mais abrangentes que a governança global tem considerado. O crédito concessional que é relevante na pauta de parcerias no eixo Sul-Sul de países como a Venezuela e o Brasil, na ALC, se equiparam à CSS da Ásia, da China e Índia.

5.1.1 As Brechas Estruturais: as Desigualdades

Em outro momento, tratamos das desigualdades como um problema que acomete o Sul global de duas maneiras: para o desenvolvimento nacional, a questão das brechas estruturais, e para a CSS, a questão da periferia e semiperiferia do sistema-mundo e o papel dual na economia do sistema-mundo. Nesse sentido, é preciso discutir a desigualdade no plural, porquanto ela compreende diversas dimensões que se encontram entrelaçadas e enredadas (política, econômica, social e outras), como um problema *no e do* Sul global (MENEZES; CAIXETA, 2020).

Num continente marcado pela diversidade étnica-cultural, como é o americano, é essencial colocar a desigualdade em tensão com o conceito de “diferença”. Considerando esse entrelaçamento dos diferentes tipos de desigualdade, tem-se um grupo de atores na condição de dependência de outros que se utilizam da noção de diferença para justificar essa desigualdade e sua posição privilegiada. Isso constitui o cerne da discussão de Quijano (2000) sobre a raça (não branca europeia) como forma de os povos europeus, durante o sistema colonial, explicar racionalmente seu domínio sobre o “outro”, o diferente por meio de um sistema de classificação social⁹⁷.

[...] a atribuição das novas identidades sociais resultantes e sua distribuição pelas relações do poder mundial capitalista estabeleceu-se e reproduziu-se como a forma básica da classificação societária universal do capitalismo mundial. (QUIJANO, 2000, p. 106).

De fato, trata-se de um traço marcante da realidade socioeconômica da América Latina. As desigualdades não podem ser confundidas com a diversidade sociocultural, que marca a riqueza (e não a debilidade) inerente à região. A desigualdade mostra o lado excludente e exclusivo de certos grupos dessas sociedades. Muitas vezes os Estados, por meio das políticas públicas, em vez de garantir a igualdade de oportunidade a seus cidadãos retribuindo a confiança destes no dito “contrato social” que o fundamenta, passa a servir aos interesses das elites dirigentes que se beneficiam do aparato estatal para

⁹⁷ O autor fala em algumas classificações sociais universais a partir do referencial europeu, a saber: (1) colonialidade da classificação social universal do mundo capitalista; (2) colonialidade da articulação política e geocultural; (3) colonialidade da distribuição mundial do trabalho; (4) colonialidade das relações de gênero; (5) colonialidade das relações culturais ou intersubjetivas; e (6) dominação/exploração, colonialidade e corporeidade (QUIJANO, 2000).

reproduzir o *status quo* do sistema e manter sua condição de privilegiada por meio da lógica da dominação.

Não se pode ignorar, então, o fato de que a América Latina é uma das regiões mais desiguais do mundo. De acordo com Alvaredo *et al.* (2017), as tendências analisadas para a desigualdade econômica indicam que a desigualdade tem aumentado em praticamente todas as regiões do mundo nas décadas recentes, ainda que em ritmos diferentes. O 1% com maior nível de renda recebeu o dobro de renda que os 50% mais pobre, enquanto a classe média global contraiu. A riqueza nacional (pública e privada) cresceu notavelmente, sendo a riqueza pública negativa ou próxima a zero nos países ricos (dívidas superam os ativos), limitando a capacidade dos governos para reduzir a desigualdade.

Mais especificamente, a América Latina, juntamente ao Oriente Médio e África Subsaariana, mantém a desigualdade estável e em níveis extremamente altos nas últimas décadas. A tendência é de que a desigualdade de riqueza seja ainda mais proeminente do que a desigualdade de renda, conforme observado nos países desenvolvidos – World Inequality Report 2018⁹⁸. Pesquisa sobre a percepção da população sobre a desigualdade de renda – Latinobarômetro 2018 – mostra que somente 16% da população latino-americana considera a distribuição de renda justa; outros 79% consideram que, na região, não se governa para o bem de todo o povo, mas para o benefício de uns poucos (ZOVATTO, 2019 *apud* VILLANUEVA, 2020).

O recente retrocesso da democracia liberal no mundo tem sido ainda mais pronunciado na América Latina. Villanueva (2020), ao discutir a implementação do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições) na região, mostra que o apoio à democracia atingiu em 2018 seu nível mais baixo desde 2001. Apesar de a região ser bem avaliada quanto aos processos eleitorais, há baixa cultura política e elevados níveis de impunidade e corrupção. Seria preciso, nesse sentido, tornar as instituições funcionais e institucionalizar a participação cidadã, numa real aproximação entre o governo e a

⁹⁸ O Informe sobre as desigualdades se baseia nas últimas evidências disponíveis sobre a distribuição de renda e de riqueza; dados consolidados e analisados pelo *World Inequality Lab* de que forma parte Thomas Piketty. “Global inequality will also increase if countries prolong the income inequality path, they have been on since 1980 – even with relatively high-income growth predictions in Africa, Latin America and Asia in the coming three decades. Global income inequality will increase even more if all countries follow the high-inequality trajectory followed by the United States between 1980 and 2016” (ALVAREDO *et al.*, 2017, p. 18).

sociedade que é urgente, numa transformação na íntegra que considere as desigualdades como um problema crônico, para o qual o ODS 16 é o ponto de partida.

Por ser constituída quase inteiramente por PRM, a região latino-americana tem vivenciado a diminuição dos recursos da AOD, do CAD/OCDE. Então, os países têm reivindicado novos critérios para a concessão da AOD de forma a incluir as *brechas estruturais*, porquanto dificultam a promoção do desenvolvimento. Como nova abordagem, as brechas estruturais baseiam-se na consideração de indicadores para a desigualdade, pobreza, investimento, produtividade, inovação, infraestrutura, capital humano, gênero, meio ambiente, dentre outros problemas que deveriam ser considerados pela OCDE na AOD (CEPAL, 2012). No entanto, somente em 2019 esta classificação altera seus critérios sob a abordagem do *desenvolvimento em transição*.

Os países latino-americanos se diferenciam muito de outras regiões do Sul. De acordo com Parra e Salinas (2020), com o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* vivido pela região nas últimas décadas numa tendência global, observa-se grande discrepância entre o crescimento econômico e o bem-estar das populações latino-americanas. Isso pode ser explicado a partir de um estudo conduzido pela OCDE, que demonstrou que à medida que as economias crescem em termos econômicos, outras dimensões do desenvolvimento adquirem maior importância para melhorar a vida das pessoas. “Al ascender en la escala de ingresos, las relaciones del indicador compuesto de bienestar con la esperanza de vida, la educación, la seguridad personal y la estabilidad democrática adquieren fuerza y relevancia” (PARRA; SALINAS, 2020, p. 4).

De fato, na região há grande heterogeneidade em termos de desigualdade social que se dá não apenas em termos das diferentes sub-regiões (Amazônia, Cone Sul, Andes, Central, Caribe, etc.), mas também das regiões dentro dos países. As discrepâncias entre as medidas nacionais do PIB *per capita* e as regiões nos países chega a representar 30% na América Latina, enquanto para os países da OCDE elas chegam à metade (16%). Com isso, a desigualdade em termos de bem-estar é determinada pelo lugar em que as pessoas vivem, trabalham e pelas oportunidades que existem no âmbito local. Não se pode, portanto, homogeneizar a situação dos países de renda média na região.

A pesar de varias mejoras sustanciales observadas en la región en las últimas décadas en el ámbito socioeconómico, la falta de seguridad individual y el empleo informal siguen estando presentes. Estos indicadores de bienestar se exacerban en algunas regiones del subcontinente. (PARRA; SALINAS, 2020, p. 7).

Com base num marco analítico estrutural e multidimensional, Parra e Salinas (2020) propõem pensar as armadilhas do desenvolvimento que produzem círculos viciosos. Dentre elas, (1) o desafio em lidar com a classe média, já que uma vez que esta cresce, aumenta-se o nível de demanda por bem-estar; (2) a pobreza que é um mecanismo que perpetua a si mesma – uma “causação circular administrativa” (*apud* MYRDAL, 1957); (3) a classificação PRM, o que afeta a capacidade dos países de sustentar um crescimento econômico durador e (4) o equilíbrio de baixo nível, que é alcançado com a informalidade na economia. Como armadilhas, elas indicam os desafios impostos pela produtividade, desigualdade, instituições democráticas e sustentabilidade ambiental, diretamente relacionadas aos ODS.

Esse novo contexto trazido pelas agendas globais do desenvolvimento (ODM e ODS) no novo século renova a visão sistêmica e universal. De acordo com Costafreda e Cortés (2020), a nova narrativa do desenvolvimento em transição pretende revisar a agenda política para contemplar os problemas estruturais dos países do Sul, criticando a abordagem da graduação adotada pela OCDE e substituindo-a pela abordagem da gradação⁹⁹. Ao propor uma politização dessa narrativa, enfoca-se a problemática das desigualdades, que está associada à crise democrática que subjaz a desconfiança nas instituições políticas e a ineficácia dos Estados, bem como as dificuldades de a governança gerar incentivos com vistas a políticas de desenvolvimento.

Outro ponto que merece atenção é a debilidade das políticas de ciência, tecnologia e inovação, com impacto sobre o desenvolvimento dos países. Conforme Álvarez *et al.* (2020), a capacidade para gerar e absorver conhecimento com vistas a superar os problemas de bem-estar social e progresso econômico deve ser vista como algo mais importante do que a posse de recursos. Além do setor público na definição das necessidades científicas e tecnológicas, as empresas também são atores importantes deste cenário – eis a diferença entre Ciência e Tecnologia (C&T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A especialização produtiva latino-americana no setor primário provoca pouca demanda por conhecimento científico e tecnológico, o que tem sido agravado com o

⁹⁹ Como explica Tezanos (2020), a “graduação” dos países está relacionada a uma classificação por “renda *per capita*” feita pelo Banco Mundial utilizada como critério para a concessão de ajuda; a transição “positiva” de um grupo a outro vem acompanhada de uma redução abrupta ou exclusão da participação nos fluxos da AOD, o que está pouco conforme com a concepção de desenvolvimento como um processo contínuo de progresso, e não uma mera superação de etapas. Daí a nova concepção que pretende substituir a “graduação por gradação”, ou seja, ir de um escalonamento simplista para uma adaptação contínua ao contexto.

fenômeno das privatizações que passaram para propriedade de estrangeiros o tecido empresarial da América Latina. O panorama para a região latino-americana pode ser descrito:

[...] el sector público sigue siendo la principal fuente de financiación y que la concentración geográfica e institucional de las capacidades es elevada. Por su parte, las empresas hacen un reducido esfuerzo en I+D [Innovación y Desarrollo], y el que dedican a actividades de innovación sigue sin ser plenamente capturado por las metodologías actuales para medir la innovación. Los vínculos entre diferentes agentes del sistema presentan grandes limitaciones. Además, existe una enorme distorsión en la estructura de incentivos, y persiste la combinación de instituciones que se originaron a partir del modelo de industrialización basado en las importaciones, junto a otras instituciones de nueva creación bajo una lógica diferente. Entre las mayores áreas de oportunidad, se identifica la necesidad de generar incentivos reales y coherentes para llevar a cabo investigaciones orientadas a problemas nacionales [...]. (ÁLVAREZ *et al.*, 2020, p. 257).

A despeito disso, os estudos sobre as desigualdades avançaram muito na região. Como conclui Svampa (2016), entre 1950 e 1975, este foi um dos campos mais ricos e férteis na produção teórica e nos debates político-ideológicos na América Latina. Neste contexto, aparecem novas categorias descritivas e analíticas, tais como: dependência, heterogeneidade estrutural, marginalidade, colonialismo interno, entre outros.

[...] en tanto matriz general de lectura, la teoría de la dependencia amplió el campo teórico problemático, iluminando incluso otras categorías de la época, tales como “marginalidad” y “colonialismo interno”, que alcanzaron mayor visibilidad gracias a que tenían a la dependencia como marco general de referencia. (SVAMPA, 2016, p. 197).

Nesse sentido, em torno da noção de dependência, alguns estudos versaram sobre os mecanismos de reciprocidade entre povos marginalizados¹⁰⁰. Na América Latina, os vínculos sociais (de parentesco e amizade) tornaram-se parte constitutiva da realidade latino-americana, quando grupos sociais procuravam sobreviver às adversidades. Assim, menos como resultado de uma crise conjuntural, as relações solidárias desenvolveram-se independente e paralelamente às trocas do mercado. Portanto, a economia popular ou social se organiza segundo uma outra lógica. A marginalidade que aborda o cerne da questão da subalternidade, na sua expressão urbano-popular, o que para Kowarick (1996 *apud* SVAMPA, 2016, p. 428) seria a oportunidade de refletir sobre as experiências

¹⁰⁰ Segundo Svampa (2016), trata-se de um estudo da antropóloga chilena Larissa Lomnitz (1973) que retoma uma reflexão de Quijano que se referia aos grupos marginalizados que se desenvolveriam como um estrato que atravessa o corpo inteiro da sociedade.

coletivas e a revalorização da subjetividade social – dignidade humana, a política presente, as dinâmicas de insubordinação e obediência, a economia moral e da justiça.

As desigualdades internas estão intimamente relacionadas às desigualdades do sistema-mundo. Conforme Piketty (2020), a desigualdade não é econômica ou tecnológica, mas, sim, ideológica e política¹⁰¹. Elas estão em crescente ascensão no mundo (desde 1980 até 2016), parecendo ser uma realidade intransponível, apesar do crescimento chinês – conforme Relatório Desigualdade Global (2018).

5.1.2 O Duplo Papel: Prestadores e Beneficiários

Para Tassara (2020) a desigualdade na América Latina é alta e persistente, mas os recentes avanços da região com a redução da pobreza, o crescimento do PIB *per capita*, a diminuição da dívida e os altos investimentos externos não se reverteram em diminuição das desigualdades¹⁰². O menor fluxo de recursos para a região provenientes da AOD – de 15% nos anos de 1970 para 7% em 2017 – também significou responsabilização da região no tocante às metas da Agenda 2030. Em contrapartida, o século XXI ensejou uma arquitetura de poder mundial alterada em função da participação desses PRM numa nova relação de economia com política global, o que explica a situação dual vivida pela região no cenário da CID.

Na geopolítica atual, as periferias continuam enfrentando as desigualdades globais e, alguns países, sofrendo a desconexão forçada, como explica Menezes (2020). As desigualdades entre as nações é um debate ainda incipiente, se comparado ao das desigualdades dentro das nações. Entre a periferia e o centro do sistema-mundo, uma semiperiferia surge que deveria ser sensível às periferias que não apresentam mais interesse nem econômico, nem estratégico para os países e empresas do oligopólio mundial, evitando reproduzir as lógicas de um sistema desigual e excludente.

¹⁰¹ Comentários sobre o livro, ainda não traduzido e vendido no Brasil, e entrevista com o autor podem ser encontrados em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/-Capital-e-Ideologia-de-Thomas-Piketty-A-desigualdade-nao-e-economica-ou-tecnologica-ela-e-ideologica-e-politica/4/47001>. Acesso em: maio 2020.

¹⁰² A afirmação se refere ao caso da América Latina, conforme demonstra Tassara (2020, p. 169), a partir do Índice de Gini agregado para a região, na série histórica de 1970 a 2016; excetua-se o caso do Brasil que teve uma queda considerável de 2005 a 2015 (de 56,3 para 51,9), voltando a subir após 2015, e do caso da Argentina, que teve uma queda grande a partir de 2002 até 2013 (de 53,8 para 40,9), voltando a subir a partir de 2017 – conforme BM. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR-AR>. Acesso em: 03 set. 2021.

Nas duas primeiras décadas do século XXI, tivemos importantes iniciativas nas relações internacionais na articulação de países semiperiféricos-grandes, como a iniciativa BRICS, em 2009, e o debate entorno das novas estratégias de desenvolvimento na busca de romper com a lógica neoliberal. Merece destaque também a renovação da cooperação internacional para o desenvolvimento como o fortalecimento das iniciativas de Cooperação Sul-Sul. Apesar de parte dessas experiências reproduzirem uma lógica assimétrica das relações internacionais, elas expressam também possibilidades de solidariedade na geopolítica mundial e favorece a aproximação de áreas da periferia que nem sempre se comunicam. A ascensão da China como potência vai redesenhando a ordem global, mas isso não implica que seja em favor do conjunto das nações periféricas. (MENEZES, 2020, p. 138).

Destarte, o papel que a América Latina deve desempenhar no tocante à cooperação internacional e a Agenda 2030 suscitou o enfoque do desenvolvimento em transição. Conforme sinaliza, a América Latina seria tomada como potencial parceira nos desafios globais e não mais receptora da AOD tradicional. Este novo paradigma enfatiza que cooperação técnica trascienda la asistencia financiera internacional e incluya un nuevo conjunto de modalidades, incluyendo, entre las mismas, el intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre políticas, desarrollo de la capacidad y transferencia de tecnología” (OCDE, 2017, p. 33-34).

Nesse sentido, a participação da América Latina no sistema da CID está estreitamente relacionada ao desenvolvimento social. Como região é que ao mesmo tempo prestadora e beneficiária da CID, nascem na América Latina propostas para desenvolvimento dos países a partir da qualidade de vida dos povos em detrimento do PIB, incidindo nas negociações e implementação da Agenda 2030. De forma a pautar a desigualdade e a inclusão social na CID, trata-se da condição de “não pobreza” que possui forte presença de vulnerabilidade social e insegurança econômica (*las trampas de renta média*) e deve ser incorporada às parcerias de cooperação, sobretudo nas tradicionais de que participam os países desenvolvidos (TASSARA, 2020). A região avançou em termos econômicos e tem tido maior relevância política, o que explica o dinamismo da presença da região na governança global da Agenda 2030 e na prática da CTSS.

mayor confianza en sí mismos, los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. (TASSARA, 2020, p. 13).

Contudo, o cenário presente, ao mesmo tempo que mostra um panorama político regional e global não tão favorável à CTSS, traz oportunidades para que os países

repensem sua prática. Conforme explicam Costafreda e Cortés (2020), há uma encruzilhada: por um lado, a região enfrenta a mudança de ciclo econômico e político que ameaça o contrato social vigente entre Estado e sociedade, com uma memória recente de garantia dos direitos humanos e reivindicações em prol das políticas sociais; por outro, a comunidade internacional e o sistema da CID têm se dedicado a pensar o papel dos PRM na CSS por meio de melhores estratégias e instrumentos que sirvam de incentivos, e meios para estimulá-los a solucionar o problema estrutural das desigualdades.

En este contexto, se abren dos oportunidades relevantes: una agenda global renovada (la Agenda 2030), de mirada más sistémica y universal, y la cristalización de una nueva narrativa (el DeT [Desarrollo en Transición]) entre un conjunto relevante de actores de la cooperación, que recoge buena parte de la agenda política de las trampas de la renta media y de las críticas del enfoque de la graduación. (COSTAFREDA; CORTÉS, 2020, p. 250).

A América Latina tem sido muito notabilizada no campo da CSS, haja vista o fato de ter hospedado por duas vezes as duas Conferências sobre o tema, em 1978 e 2019. Além disso, o perfil dos países em iniciativas de CSS permite identificar uma unidade regional, ainda que ela oscile em função da demanda dos países do Sul, das políticas governamentais que tendem atribuir maior ou menor prioridade a ela como estratégia de política externa¹⁰³. Trata-se de uma região que se notabiliza nos fóruns regionais e globais multilaterais pela sua experiência dupla como receptores e beneficiários da CID. Também, a CSS regional é dinâmica em termos de escala, alcance e atores envolvidos, com recente avanço em termos de discussões conceituais, metodológicas e de sistematização e mensuração das iniciativas, que serve de inspiração para o debate global.

Nesses 40 anos de existência, a CSS adquiriu uma certa estabilidade e institucionalidade, tanto no plano internacional, junto as agências do sistema ONU, dos países desenvolvidos, nas parcerias triangulares, quanto nacional, nas políticas dos países do Sul global. Isso contribui para que os programas e políticas da cooperação internacional sejam menos dependentes dos planos de governo de turno (CAIXETA, 2019). Assim sendo, apesar de o período de 2003 a 2015 ser aquele de maior proeminência de iniciativas de CSS e dos blocos regionais, não se pode negar que as iniciativas de CTSS após 2015 estão em níveis mais altos do que antes do período de sua

¹⁰³ Gardini (2011) argumenta que desde os anos 2000 a região latino-americana sob a “onda rosa” inova politicamente ao associar ideologia e pragmatismo combinados numa política externa mais assertiva que considera e calcula sua intensidade, circunstância, propósito e arena de interesses.

ascensão, ainda que os blocos regionais estejam em claro declínio e que o orçamento e importância política dedicados pelos países à CTSS tenha diminuído.

5.1.2 A Governança Regional para a Cooperação Sul-Sul

A América Latina conta com uma exitosa governança regional. Tais são os casos da SEGIB, com os Relatórios de Cooperação Sul-Sul anuais e o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS), e da CEPAL, com a concertação em prol de posição comum para negociar com a OCDE nova abordagem para a graduação dos países que resultou na diminuição da AOD para a região.

Os casos de governança regional da CSS no bojo de bloco regionais como a CELAC e o MERCOSUL se caracterizam como políticas de CSS em benefício do aprofundamento dos processos de integração e cooperação regional, nem tanto como concertações regionais em prol da compatibilização dos discursos e das políticas de CTSS disponíveis nos países, como aquelas observadas na SEGIB e CEPAL. Sendo assim, elas merecem análises específicas e separadamente, conforme adiante discutido.

Desde a publicação anual e sistematizada das iniciativas da CTSS na região por parte do PIFCSS/SEGIB¹⁰⁴, em 2007, os países têm conseguido avançar quanto à sistematização das iniciativas, capacitações dos profissionais dos governos dos países e elaboração de guias e reflexões sobre a prática da CTSS.

Nessa trajetória histórica, pode-se identificar três fases: (1) de 2009 a 2011, os países começam a articular uma agenda de debate própria, elegem a horizontalidade e a cooperação técnica como traço distintivo da colaboração e articulação entre pares e para o fomento da integração regional e das alianças políticas dos países; (2) de 2012 a 2015, os países procuram assumir protagonismo no debate da agenda pós-2015, reivindicando sua particularidade como PRM e assumindo seu papel duplo na CID, atuando ora como beneficiários da CID e CSS, ora como prestador, considerando a CSS como complementar à CNS; e (3) de 2016 e 2017, sob os desafios trazidos pelos 17 ODS, os países reconhecem a CSS como meio de implementação das metas da Agenda 2030, prospectam os desafios desde o PABA+40 – a saber a CSS e CTr em ciência, tecnologia

¹⁰⁴ Ibero-américa reúne todos os países da América Latina, incluindo Haiti e República Dominicana no Caribe e os países da Europa Ibérica – Espanha, Portugal e Andorra. Para uma estimativa mais próxima do que se conhece por CSS, que não seja triangulada por países desenvolvidos, os relatórios separam a cooperação bilateral, a cooperação triangular e a cooperação regional.

e inovação; o diálogo e as negociações sensíveis entre a CSS e CNS por meio da CTr; a promoção da CSS descentralizada; as parcerias multilaterais; e a criação e o fortalecimento de sistemas de informação e sistematização das iniciativas (SEGIB, 2018a; 2017).

O PIFCSS, criado em 2008, tem desenvolvido marcos conceituais e metodológicos para identificar, medir, quantificar e caracterizar a CSS na região. Por meio de consensos políticos e do fortalecimento da capacidade técnica (humana e institucional) dos países, pode-se contar com mais gestão das iniciativas e do conhecimento sobre a CTSS. O Programa tem conseguido estabelecer denominadores comuns entre os países com vistas a aproximar os países dos conceitos e entendimentos regionais que criem sinergia entre os países, tanto em termos de cooperação técnica, quanto de troca de experiências com a gestão da CTSS, almejando aprendizados coletivos¹⁰⁵ (SEGIB, 2018a).

O Brasil, no entanto, diferentemente da Argentina, questiona a legitimidade da SEGIB como espaço regional de decisões estratégicas entre os países, já que governos europeus formam parte do Programa. Há resistência tanto por parte da ABC quanto por parte da Unidade Técnica do PIFCSS, que nunca selecionou pesquisadores brasileiros em seus editais¹⁰⁶.

Adicionalmente, no âmbito do Comitê de CSS da CEPAL¹⁰⁷, os países reunidos têm discutido sobre possíveis definições e metodologias que permitam mensurar a CSS. Nesse sentido, o Comitê apresentou uma proposta metodológica e identificação de indicadores que permitissem aos países conectar as dimensões técnicas e políticas da CSS. Essa contabilização dos recursos direcionados à CTSS abarca contribuições provenientes das contas nacionais, destinadas a atores não governamentais (fundações, organismos internacionais, entre outros), em dinheiro e os ativos financeiros, além de bens, serviços e ativos não financeiros (CEPAL, 2016).

¹⁰⁵ Num breve mapeamento das publicações do PIFCSS/SEGIB, registramos diretrizes, evidências, lições aprendidas e propostas de indicadores para a Cooperação Descentralizada Sul-Sul (CDSS), a CTr, Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSyTr), além de orientações para a sistematização das iniciativas de CTSS com vistas à gestão do conhecimento, aprendizados em benefício dos ODS.

¹⁰⁶ Nos últimos anos enviamos uma série de propostas para os editais da SEGIB de realização de pesquisa e capacitações que oferece o PIFCSS, e nunca fomos selecionados; mais recentemente, ouvimos de pesquisadores de outros países da região que nunca tinha visto um brasileiro ser selecionado em razão de resistências por parte da Organização.

¹⁰⁷ A partir de 1948, cria-se a CEPAL como uma das cinco das Nações Unidas para as diferentes regiões do mundo; a CEPAL busca contribuir com o desenvolvimento econômico dos países da região e reforçar a integração entre eles e com as demais regiões do mundo, posteriormente incorpora o desenvolvimento social e o Caribe (em 1984). Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca>. Acesso em: 03 out. 2021.

Mais recentemente, a CEPAL em parceria com o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) analisou-se as experiências do Paraguai e Uruguai em termos de valoração da CSS (ALEMANY; VACCOTTI, 2021). Também, por meio dos casos de seis países – entre os quais não estão Brasil e Argentina –, avançou-se quanto à proposição de metodologia e marco de ação para mensurar e avaliar a CSS tendo por base a Agenda 2030 sendo reconhecida “la necesidad de avanzar en propuestas de medición general, cuantitativa y cualitativa, de la cooperación Sur-Sur.”, como salienta Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL (OVIEDO, 2021, p.8).

Entretanto, há muitas incertezas a respeito da efetividade desses mecanismos multilaterais de governança e nota-se falta de coordenação entre os vários fóruns regionais existentes (MALACALZA, 2020). Provavelmente, a principal conquista da governança regional tenha sido a negociação e implementação da Agenda 2030 (TASSARA, 2020). De fato, os avanços observados foram a adaptação dos indicadores globais da CSS às realidades nacionais, conforme comentamos. Segundo a CEPAL (2021, p. 8), “[...] gran parte de la región, ha sido crítica respecto de la posibilidad de adherir a un sistema tradicional de valorización de la cooperación cuyo criterio es la cuantificación de recursos económicos involucrados”.

5.1.3 A Cooperação Sul-Sul na Integração Regional

Numa América Latina dividida quanto à integração regional e CSS, Ayllón (2016) mostra dois pontos de vista. O primeiro diz que o panorama fragmentado da região reflete uma diversidade que é positiva, porquanto expressa o pluralismo em que convivem diferentes propostas de desenvolvimento em torno de mínimos denominadores comuns. O segundo lamenta o processo de fragmentação ideológica, porque ele impede a região de construir consensos sobre seu papel no mundo e nos modelos de desenvolvimento, de forma que sejam mais justos e adequados às realidades do Sul global.

Nesse sentido, a fase de baixa prioridade política da CSS a partir de 2016 mostra distintos projetos políticos que convivem, mas não negam as iniciativas de CSS. Entre orientações bolivarianas, reticentes e globalizadas, há mais prejuízo para os blocos regionais do que para as dinâmicas da CTSS. Em certo sentido, pode-se dizer que a CTSS, sobretudo em sua modalidade bilateral, mostra-se mais difusa por estar pulverizada entre as distintas instituições públicas nacionais e subnacionais; ordinária porque combina o trabalho ordinário das instituições com as redes de colaboração técnicas entre países que

se formam por meio dos projetos de cooperação ou dos blocos regionais e seguem ativas; e tímida, pela baixa projeção e envergadura em termos de planos políticos dos governos.

No entanto, os mecanismos de integração regional incorporam a CSS à sua forma de promover a integração para o desenvolvimento. Este é o caso das organizações intergovernamentais como a UNASUL, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o MERCOSUL, além de seus homólogos em outras sub-regiões da América Latina (CAN – Comunidad Andina de Naciones, CARICOM-Mercado Comum e Comunidade do Caribe, entre outros). Também as iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a ALBA-TLP e os acordos como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e os fundos FOCEM-Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul/MERCOSUL estimulam os países a coordenar iniciativas e harmonizar suas políticas de forma multilateral, além de permitir a aproximação e o desenvolvimento de acordos bilaterais de cooperação.

Uma das iniciativas regionais que mais avançou quanto à CSS foi a CELAC. Há uma geopolítica Sul-Sul, ainda subalterna, que está atravessando um ciclo descendente nas relações internacionais desde 2017, entretanto, pode-se dizer que a experiência de integração autônoma mais importante no presente é a CELAC, apesar de não haver unanimidade na região em torno dos megaprojetos de interconetividade como vetores do crescimento econômico, propostos em parceria com a China (CORONADO, 2020).

Isso é corroborado por Tassara (2020), que sugere dentre as principais medidas a serem adotadas pela região: legitimar a CELAC para coordenar as políticas públicas na escala regional e representar os interesses dos países nos foros internacionais, juntamente a promover instituições mais sólidas para a gestão da CSS e políticas sociais, vislumbrando responder às desigualdades, com vistas à Agenda 2030.

Também Ayllón (2015) chama a atenção para o necessário fortalecimento da governança regional da CSS na América Latina por meio do Grupo de Trabalho de Cooperação Internacional da CELAC, tendo em vista o sentimento de ser excluída dos fóruns de negociações importantes sobre o tema.

[...] los países del Sur Global, de manera señalada los latinoamericanos y caribeños más activos a través de sus programas de Cooperación Sur-Sur (CSS), se sienten poco partícipes de los intentos por construir una gobernanza global de la cooperación impulsada por la OCDE, especialmente en los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, oscilando sus actitudes entre el distanciamiento, el rechazo, la apatía o la adhesión condicionada y reticente. (AYLLÓN, 2015, p. 1).

Também o MERCOSUL, em seus 30 anos de trajetória, tem hoje a CSS entre suas estratégias para promover maior integração entre seus países-membros. Há uma gradual institucionalização da CSS no bloco no cenário recente, com o estabelecimento, em 2008, do Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul, com a missão de elaborar as bases conceituais, metodológicas e operativas de um programa de cooperação em setores estratégicos; em 2012 com a criação do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) para coordenar a cooperação técnica entre os países do bloco; em 2014, com a adoção da nova Política de Cooperação Internacional e, em 2018, com a elaboração da Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021 (GRAZIANO; CAIXETA, 2021). Conforme Oddone e Perotta (2014, p. 357), “si bien en materia de cooperación Sur-Sur los países del MERCOSUR parten de disímiles trayectorias y estructuras nacionales, se puede observar una creciente sintonía en procesos y en articulación de proyectos por áreas temáticas”.

5.1.4 A Cooperação Técnica Sul-Sul Latino-Americana

Há mais de uma década tem-se traçado um perfil para a Cooperação Técnica Latino-americana¹⁰⁸. Segundo dados dos Informes da Cooperação Sul-Sul, desde 2007 até 2019 o espaço ibero-americano tem construído seu relato sobre o tema, com apoio do PIFCSS, que visa fortalecer as iniciativas cooperativas (SEGIB, 2018a; 2020). Um dos desafios presentes tem sido ampliar o apoio do PIFCSS às iniciativas de CTSS, de forma que envolva mais atores, mais modalidades e consiga consenso entre os países da região acerca do processo avaliação¹⁰⁹.

Um traço marcante dessa cooperação técnica na América Latina são os princípios da horizontalidade e solidariedade e os recursos não financeiros (*in kind*). De acordo com Rollón e Altrogge (2019), na “cooperação técnica pública” enfatiza-se o setor público e

¹⁰⁸ Entretanto, Martín (2015) faz uma ressalva sobre a CSS da América Latina ser confundida com a CTSS. Isso porque não se pode negligenciar outros tipos de iniciativas da região que são significativos para os conceitos mais abrangentes que a governança global tem considerado. O crédito concessional que é relevante na pauta de parcerias no eixo Sul-Sul de países como a Venezuela e o Brasil, na ALC, se equiparam à CSS da Ásia, da China e Índia.

¹⁰⁹ Entrevista com representante do PIFCSS em 27/08/2021 revela que nesta primeira década o PIFCSS esteve muito centrado nos países, fortalecendo os sistemas nacionais de CSS, e para a nova etapa vislumbra-se como desafio a inclusão de novos atores deste cenário, sobretudo os ministérios setoriais dos países, as ONG, os governos locais, o setor privado. Espera-se com a presidência chilena (do Conselho Intergovernamental e da sede da Unidade Técnica do PIFCSS) para o período 2022-2024, aproveitar a experiência do Chile com a CTr, cooperação descentralizada e avaliação para fazer avançar esses temas.

as políticas públicas do Estado – se dá entre funcionários públicos, a transferência de conhecimento técnico com vistas a encontrar soluções a partir de experiências e contextos similares e o fortalecimento das capacidades visando às políticas públicas.

Assim, o dinamismo da CTSS na região parece responder às necessidades dos países latino-americanos de conduzir o desenvolvimento nacional. As iniciativas têm se dedicado a reforçar o papel do Estado na garantia do desenvolvimento nacional “La cooperación técnica adquiere una función pivote” (PARRA; SALINAS, 2020, p. 21). Com isso, dedica-se, sobretudo, a (1) saúde – investigação médica, desenvolvimento de medicamento e a garantia de acesso, combate a doenças e desnutrição, gestão e incentivos para maior universalidade e qualidade dos serviços sanitários, doações e transplantes de órgãos, entre outros; (2) fortalecimento das instituições de governo para a gestão, monitoramento e avaliação das políticas públicas, acesso à justiça, reforço da segurança pública e defesa nacional; e (3) agropecuária – melhor uso e rendimento dos solos e produção de cultivos tradicionais, apoio à agricultura familiar e de pequena escala e sua inserção na indústria, o que contabilizam 45% de todas as iniciativas no período de 2007-2017 (SEGIB, 2018a).

Num contexto de reemergência da CSS no atual século XXI e diante do refluxo da AOD em benefício da região que passou de 10,1% em 2001 para 4,1% em 2010, o volume dos projetos segue aumentando. À exceção do período 2014-2015, pode-se dizer que de 2006 até 2017, o número das iniciativas relatadas pelos países só aumentou, sendo que neste ano de 2015 de crise o volume das iniciativas (com 1300 iniciativas) ainda era 12% superior ao de 2007 (com 1200 iniciativas) (SEGIB, 2018a).

Isso foi acompanhado de significativa inovação nos países latino-americanos, que souberam combinar ideologia e pragmatismo nas suas políticas externas. De acordo com Gardini e Lambert (2011), 11 países da região mostraram grande destreza diplomática e política ao perseguir o interesse nacional e a autonomia internacional. Também conforme Malacalza (2020), nos casos do Brasil, Colômbia, Peru, Argentina e Chile, houve maior alinhamento das políticas a uma visão empresarial e tecnocrática, enquanto nos casos do México e Uruguai predominaram a visão neoestruturalista cepalina, que combinou para a política doméstica diferentes atores e interesses sociais e econômicos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o papel preponderante do Estado nas iniciativas de CTSS ainda ofusca os demais atores deste cenário. Além do seu dever de promover o bem-estar social dos povos, ele ainda é o ator com maior peso na política da

cooperação no âmbito global e protagonista nos fóruns multilaterais de negociação política e técnica das várias agendas da CTSS – notadamente a concepção e os princípios da CSS e, mais recentemente, a avaliação, contabilização/mensuração e compartilhamento das boas práticas e lições aprendidas.

Na América Latina, o caráter político e intergovernamental da CTSS privilegia o Estado e suas agendas neste cenário, inclusive com forte vínculo entre a CTSS e as políticas externas. Há um papel dual que esses países assumem como prestadores e beneficiários da cooperação, o que implica grande complexidade para a gestão institucional dos fundos e instrumentos da CID (MEDINA, 2019). Com isso, explicamos a dificuldade de países como Brasil e Argentina em se desfazerem das lógicas que imperam na CNS tradicional e inovar a gestão e prática das iniciativas de CTSS, como avaliar o impacto de suas iniciativas e de mensurar sua contribuição (técnica e financeira) para o desenvolvimento global.

Apesar disso, a região conseguiu avançar significativamente na elaboração de marcos normativos para a CSS. Medina (2019) comenta sobre o impulso notável no século XXI, quando a maioria dos países atualizaram os marcos desenvolvidos na década de 1980, com forte influência da OCDE, para a realidade da CSS e CTr. Com isso, os marcos normativos (constituições nacionais, artigos específicos de leis e regulamentos e leis específicas de cooperação) somam-se aos marcos políticos (acordos específicos de cooperação) para construir os marcos institucionais. Dessa forma, as instituições responsáveis pela gestão da CTSS nas estruturas internas dos Estados também elaboram as políticas de cooperação, coordenam-se com os planos nacionais de desenvolvimento e articulam-se com as políticas exteriores, no plano nacional, e com a agenda dos ODS, no plano internacional.

Diz-se que essa Cooperação Técnica desencadeou relações solidárias e estimulou e reforçou a integração da América Latina. Conforme Brun (2016), com base nos casos do Chile, Brasil e Venezuela, na primeira década do século XXI (2000 a 2012), houve um adensamento material e estreitamento moral¹¹⁰ que partiu da cooperação técnica e expandiu para novas modalidades de atuação, como a cooperação científica, triangular, perdão da dívida e assistência humanitária, diversificando laços oficiais no eixo Sul-Sul.

¹¹⁰ Segundo a autora, há uma complementaridade entre estreitamentos material e moral, com base em Durkheim, para quem a densidade moral não pode se intensificar sem que a densidade material aumente simultaneamente (BRUN, 2016, p. 326)

Também Hirst (2010) afirma que a CSS, como estratégia de política externa, mostrou que na região havia grande motivação política por parte dos países proveniente da solidariedade social e cooperação intrarregional – maior união e integração.

Mais recentemente, Malacalza (2020) classificou, no período recente, as mudanças políticas na CSS. Há países que viveram giros narrativos, já que foram marcados por mudanças bruscas, como é o caso do Brasil (do PT para Bolsonaro), México (do PRI para López-Obrador) e Equador (de Corrrêa para Moreno). Os países que mostram certa continuidade como o Peru, Chile, Colômbia e Costa Rica assumem narrativas mais bem caracterizadas como um “globalismo adaptativo”, seja como países membro da OCDE¹¹¹ (Chile desde 2010), seja solicitantes de adesão (Costa Rica e Peru em 2012, e Colômbia em 2013). Países como Argentina e Uruguai pendem para um “globalismo reformista”, ligados a proposta de uma CSS mais autêntica. Além dos países com narrativas contra-hegemônicas como Venezuela e Cuba, observa-se forte semelhança entre as experiências na região, a ponto de mostrar uma unidade regional, conquanto que com a formação de subgrupos de países. Isso requer análises mais cuidadosas sobre algumas categorias relevantes para determinadas questões da região.

Desta forma, é preciso alguns marcos interpretativos que permitem classificar os diferentes subgrupos de países quanto às suas políticas de cooperação. Segundo Malacalza (2020), eles estariam dedicados: (1) a busca por prestígio está presente de forma significativa nas políticas do Chile, Colômbia e Uruguai, e mais secundariamente da Argentina, Brasil, Costa Rica, Peru e Equador; (2) a promoção de bens públicos globais ocupa o centro das políticas de Costa Rica, Colômbia, Chile e Equador; (3) o humanitarismo, como questão moral (obrigação), é mais frequente nos casos de El Salvador e Haiti, beneficiados da CSS; (4) segurança é um componente normativo importante para as políticas de Colômbia e México; (5) a geração de riqueza está presente nos casos do Brasil, Cuba, México e Venezuela, via cooperação financeira reembolsável que habilita a conexão entre CSS, comércio e investimentos; (6) a integração regional desempenha importante papel no estímulo de iniciativas bilaterais e multilaterais da CSS nos vários países da região; (7) as dinâmicas transfronteiriças fazem parte das políticas

¹¹¹ Malacalza (2020) argumenta que a relação com a OCDE atravessa a realidade de quase todos os países no tocante à CID e, por conseguinte, à CSS. Além dos países membros plenos – México desde 1994, Chile, 2010 e Colômbia, convidada em 2018 –, nos demais países que iniciaram a adesão ou manifestaram intenção em fazê-lo, vários documentos de desenvolvimento e cooperação foram aprovados, e a linguagem utilizada neles está alinhada às recomendações da OCDE.

de CSS da Argentina e do México, países que costumam cooperar com seus vizinhos; e (8) a inércia burocrática tem grande incidência sobre as políticas no nível subagencial (ministério setoriais), já que permite perenizar os financiamentos e garantir continuidade da cooperação.

A partir desses critérios, revela-se que na América Latina, há uma concentração setorial, em função das políticas públicas exitosas dos países e, também, concentração em zonas fronteiriças ou prioritárias da região, como estratégias provenientes das políticas externas dos países. Excetua-se os casos do Brasil e de Cuba (em maior escala) e Costa Rica e do Uruguai (em menor escala), cujas políticas apresentam maior dispersão para outras regiões. Acerca das bases institucionais e organizacionais, os países mostram quatro tipos de estrutura institucional para a CSS, a saber: (1) de agências vinculadas à Presidência da República (Colômbia e Uruguai); (2) de agências sediadas nas chancelarias, mas com certa autonomia (Chile, México, Peru); (3) de agências constituídas como órgãos dependentes das chancelarias (Brasil, Argentina, Costa Rica, Equador e Venezuela) e (4) de agências ligadas ao ministério de Planejamento ou instituições executoras (Cuba)¹¹².

Nesse sentido, além do reconhecimento da CSS como meio de implementação efetivo para a Agenda 2030, há também maior estímulo dos países do Sul global a cumprir suas metas. Rivero e Xalma (2020) defendem que houve evolução quantitativa (número de iniciativas) e qualitativa – a capacidade institucional, alinhamento com os ODS, iniciativas mais diversas e inclusivas. Como evidência, o ano de 2013, apesar de assistir à redução do número de iniciativas, apresentou mudanças na prática da CTSS, pois a redução da cooperação bilateral abriu espaço e maior interesse para as modalidades trilateral e regional.

Así pues, puede afirmarse que, en términos generales, la región puso rumbo a la Agenda 2030 con “más CSS”, tal y como sugiere el hecho de que el volumen total de intercambios creciera y fuera capaz de mantenerse en cifras superiores a las de años atrás. Pero Iberoamérica también encaró la nueva agenda con una “mejor CSS”, o al menos con una cooperación instrumentalizada a partir de herramientas de mayor dimensión, ejecutadas con presupuestos más altos y en periodos más extensos de tiempo, con un predecible mayor impacto y alcance,

¹¹² Em geral, quando os países participam como beneficiários da CSS, a pasta tende a ficar sediada nos ministérios de Planejamento para facilitar a coordenação dessas iniciativas com as prioridades de desenvolvimento nacional, e quando são ofertantes, a pasta tende a ficar a cargo dos ministérios de relações exteriores para garantir seu alinhamento com as políticas externas (MALACALZA, 2020, p. 25).

y sumando si cabe mayores esfuerzos y compromisos por parte de los socios implicados. (RIVERO; XALMA, 2020, p. 486).

Há algumas deficiências que são estruturais na cooperação latino-americana. Brun (2016) diz que a CSS ainda se encontra muito dependente da ação política e do voluntarismo dos governos, prejudicando a continuidade e amadurecimento das iniciativas de CTSS. Malacalza (2020) levanta alguns dilemas políticos que também se relacionam à estrutura internacional. Com base na crise de hegemonia, ciclos políticos e econômicos e definição de uma visão estratégica, há que se pensar as narrativas, valores e identidades para a CSS, num espaço político de políticas de Estado nos países. Também, há marcos interpretativos para a CSS que são plurais e que orientam estrategicamente as iniciativas nos países em termos geográficos e setoriais, entre concentrar ou diversificar, atuar regional ou transregionalmente, guiar-se primariamente pelos ODS ou pelas políticas domésticas. Por fim, as bases institucionais e organizacionais da CSS nos países precisam seguir uma política para melhor planejar a profissionalização dos órgãos gestores e os meios de execução das iniciativas, especialmente os modelos institucionais, os atores e sua forma de atuação.

Outrossim, a participação dos atores sociais na CSS tem sido, ainda, bastante insignificante. Como atores sociais, entende-se as organizações da sociedade civil (OSC)¹¹³, que procuram cada vez mais influir na CSS a partir deste século XXI e que têm despertado gradual interesse no campo (AYLLÓN, 2020; DOLCHETTI-MARCOLINI, 2019). A despeito de seu potencial das OSC para identificar a CSS com as vozes do Sul global quanto aos saberes alternativos (indígenas, tradicionais, populares etc.) nas políticas públicas nacionais e globais, ainda não há um marco para sua participação. Para Ayllón (2020), isto está relacionado com o fato de esta agenda ser parte da política exterior dos países, uma política pública pouco transparente e aberta à participação social nos países e muito vinculada à burocracia diplomática. Essa insignificância em termos de volume merece atenção, entretanto, não se perde de vista os impactos positivos que têm sido capazes de gerar em alguns setores como a segurança alimentar e nutricional e a saúde.

¹¹³ Segundo Agarwal (2018, p. 91), o termo “sociedade civil” se refere a uma ampla gama de ONGs e sem fins lucrativos que possuem forte presença e papel na vida pública; trata-se de grupos comunitários, sindicatos, grupos indígenas, organizações de caridade, organizações religiosas, associações profissionais e fundações; elas expressam interesses e valores (ético, cultural, político, científico, religiosos e filantrópico) de seus membros (*apud* FEE 2012). As OSC, em parceria com os governos, têm gradualmente se envolvido com a CSS.

Para Dolcetti-Marcolini (2019), também há invisibilização das OSC nas agendas de CID e CSS na região. Ainda há pouco envolvimento dos atores sociais na concepção das iniciativas; além disso, o tema desperta pouca atenção da opinião pública e sua prestação de contas e transparência é débil nas estruturas dos países. Para tal, os casos do Brasil e da Argentina são reveladores.

Apesar disso, pode-se notar o potencial da região para a CSS na CTSS. Frequentemente a região tem sido reconhecida pelo impulso à CSS dado pelas políticas sociais, inclusive atuando como “incubadora” de novas ideias, novos instrumentos financeiros e novas abordagens ao desenvolvimento (QUIÑONEZ, 2010). Em especial, menciona-se as abordagens socioeconômicas elaboradas que têm enfatizado a equidade e igualdade de oportunidades nas políticas públicas, como é o caso das políticas focalizadas em grupos indígenas e mais vulneráveis e da participação das comunidades no desenho e implementação das iniciativas.

A América Latina tem muito a contribuir para o desenvolvimento e a cooperação internacional como região que atua em dois sentidos. Explica Malacalza (2019a; 2019b) que a região tem sido exposta aos riscos globais do meio ambiente, movimentos forçados de migração e desastres naturais e, com isso, sua luta contra as mudanças climáticas requer que se pense a “oferta bens públicos globais” por parte da comunidade internacional. Em outro sentido, os países latino-americanos podem ser importantes parceiros na esfera multilateral, já que a região tem sido depositária de significativos bens e serviços ambientais e sociais para o mundo – hospeda vastas florestas, aquíferos e corais (pulmão e reserva para todo o planeta), além de diversas políticas sociais reconhecidas internacionalmente.

Concordamos com Benzi e Lo Brutto (2013), que apresentam uma análise menos indulgente sobre os desafios que se apresentam à CTSS da América Latina. Eles defendem que é preciso realizar uma revisão conceitual tendo em vista as múltiplas estratégias de inserção (internacional e regional) dos “novos emergentes”. Desta forma, é preciso equacionar o caráter ambivalente da CSS, que, ao mesmo tempo, reivindica seu potencial alternativo e complementar à cooperação tradicional. Também, há uma dificuldade de sair da reprodução do sistema e da sua subordinação aos padrões de desenvolvimento dominantes, sendo que a cooperação e o desenvolvimento tão singulares quanto são conjuntamente expressões do sistema capitalista mundial, mas é preciso ousar o desenvolvimento alternativo ou alternativas ao desenvolvimento. Outro ponto

seria sair da relação simbiótica entre ajuda, política exterior e interesses econômico-comerciais ligada à projeção de poder no plano internacional, já que são vieses do estadocentrismo, para alcançar uma mudança civilizatória de base social alternomundista, impulsionada por organizações indígenas e camponesas que ainda cultivam um imaginário emancipatório.

Apresentar um *ethos* latino-americano na CSS significa descrever a maneira peculiar de a região conceber e praticar as iniciativas cooperativas no eixo Sul-Sul. Para nós, trata-se de um comportamento singular proveniente de sua trajetória histórica, de uma orientação moral própria da sua realidade socioeconômica e dos usos sociais que a região faz desse mecanismo no plano internacional. Ao questionar o sistema-mundo moderno capitalista forma-se um sentido comum entre os países latino-americanos e caribenhos para pensar iniciativas de promover seus projetos de desenvolvimento. A Cooperação Técnica, eminentemente baseada na ação institucional-governamental, é uma das particularidades da região latino-americana em que o Estado atua como protagonista da oferta de bem-estar social, com base num contrato social que tem sido gradualmente conscientizado e reivindicado pelos povos. Os casos do Brasil e Argentina, nesse sentido, são elucidativos, porquanto se classificam como países “reticentes” e, em decorrência disso, têm promovido a ideia de Estados mais comprometidos com o desenvolvimento no Sul global – apesar do “período de exceção” de Bolsonaro no Brasil.

5.2 O PERFIL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL E DA ARGENTINA NO SÉCULO XXI

Denominar a cooperação técnica de modalidade da CSS implica situar a análise. Há distintos conceitos, metodologias disponíveis no Sul global. A *Network of Southern Think Tanks* (NeST), por exemplo, entende a cooperação técnica como um instrumento, pois se refere ao *como fazer?* junto às contribuições a fundo perdido (*grants*), os empréstimos (concessionais ou não), as contribuições *in-kind*, o apoio direto à orçamento, perdão da dívida, linhas de crédito, parcerias público-privadas e bolsas de estudos. As modalidades de CSS, *o que fazer?*, compreendem a cooperação educacional e cultural, a reconstrução pós-conflito e acordos de paz, a assistência humanitária e apoio a refugiados, a construção da infraestrutura, as contribuições a organismos multilaterais, o comércio, o investimento, a cooperação científica e tecnológica (BESHARATI *et al.*, 2015).

Daí os esforços empreendidos por esses dois países em compilar e sistematizar as experiências e resultados quanto à prática das iniciativas de CTSS, que foram alcançados.

No Brasil, além dos relatórios da Cooperação Brasileira par ao Desenvolvimento Internacional (COBRADI), há uma série de publicações sobre a CTSS de instituições brasileiras (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-EMBRAPA, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, entre outras) e de determinados programas (o Cotton-4). Na Argentina, há alguns *catálogos* das iniciativas realizadas e da *expertise* das instituições públicas - provinciais, da administração pública federal e em projetos específicos.

Em termos das iniciativas setoriais, os dois países parecem ter ido se especializando, seja em decorrência do dinamismo e da excelência de certas instituições governamentais, seja por causa dos resultados positivos de políticas e programas específicos. Houve casos que no mesmo setor temático ambos os países se projetaram, como na agricultura familiar, quando também avançou a cooperação regional, em que vários países harmonizaram suas políticas para o setor. Isso explica as contribuições argentina e brasileira para o Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2) “fome zero” (SEGIB, 2018a). Em outros setores, experiências específicas atraíram a atenção internacional notabilizando o país, gerando mais demandas que explicam a multiplicação de certos projetos e parcerias, como é o caso da Antropologia Forense argentina e do Programa de Alimentação Escolar brasileiro.

O conjunto das iniciativas da CTSS mudam ao longo do tempo, por estarem relacionados a determinados contextos. Essa variação no portfólio dos projetos dos países se explica pela relação das políticas de CTSS com as políticas públicas governamentais, sobretudo no caso dos países provedores do Sul global. Durante a onda progressista, houve uma sinergia e coerência que uniu os planos internos e externos, o que fez convergir as políticas sociais e de cooperação técnica no eixo Sul-Sul, deslocando o pêndulo do polo dependentista para o autonomista, conforme bem definiu Morasso (2018). Isso porque governos mais comprometidos com o Estado de bem-estar social na região, como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e o Partido Justicialista (PJ) na Argentina, impulsionaram uma série de políticas nacionais que foram implementadas paralelamente à diversificação das parcerias no Sul global. Assim,

Despite the challenges of the time, this new political context [the democratization of the 1980s and 1990s] opened the door to policy innovation and fresh ideas introduced by social movements, civil society associations and new political parties. From the late 1980s until the early 2000s, Latin America became a laboratory for public policies, in particular social policy [...] This movement took off in the 2000s, especially with the Pink Wave and the

commitment of different national governments in the region *to fight against poverty, hunger, and other social problems via state-driven solutions, operationalized with social policies.* (OLIVEIRA *et al.*, 2021, p. 2; 8, grifo nosso).

Com o fim do ciclo progressista, entretanto, assistiu-se ao rompimento dessa sinergia, conseguindo-se, mesmo assim, manter a prática da CTSS. Com apoio das parcerias triangulares com organizações internacionais e países desenvolvidos mirando a Agenda 2030, com *know how* disponível em determinadas instituições nacionais e, ainda, com a presença de instituições que estão menos na linha de frente dos novos planos de governo – este é o caso dos projetos executados pelas universidades ou organizações da sociedade civil –, pode-se dar continuidade a muitas das iniciativas.

Também é importante considerar que, em se tratando do domínio das políticas nacionais, os projetos de cooperação são arranjos políticos implementados por meio de processos fragmentados segundo as respectivas arenas. Assim, eles estão condicionados às disputas de atores e interesses, e conjunturas políticas. A efetividade e a continuidade das iniciativas de cooperação dizem respeito aos contextos particulares, os quais são mobilizados recursos, capacidades instaladas e habilidades específicas, conforme ressaltaram Pomeroy, Suyama e Waisbich (2021) e Cabral (2020).

Segundo os relatórios anuais do PIFCSS¹¹⁴. Um primeiro esforço comparativo em termos de volume de projetos e setores demonstra a similaridade da vocação de ambos que é direcionada às questões agropecuárias. Nos últimos três anos (2018, 2019 e 2020), os informes trazem este tema entre os três principais setores que os dois países prestam cooperação. Entretanto, é preciso ressaltar que quando cotejado com os principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com que os países contribuem, os projetos agropecuários explicitam seus distintos objetivos. Esses objetivos variam entre aqueles projetos dedicados às políticas de inclusão social e agricultura familiar, relacionados ao ODS 2 (Fome Zero), ou projetos que contribuem para o desenvolvimento sustentável, o ODS 13 (Ação pelo clima), ou ainda à produção agropecuária, no âmbito do ODS 8 (Trabalho decente e Crescimento econômico) (SEGIB, 2018a; 2019; 2020).

¹¹⁴ Ressaltamos que há grande debilidade nesses dados oficiais comunicados pelos países ao PIFCSS, já que países como o Brasil são resistentes em assumir esse espaço como aquele legítimo para o tema, considerando a presença dos países ibéricos europeus. Notamos, por exemplo, a subnotificação das iniciativas de CSS com países africanos entre os dados que especificam. Infelizmente, a série histórica de 10 anos dos “*Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*” (2007-2017) só traz ficha separada dos países nas últimas três edições mencionadas.

Na última edição do relatório (SEGIB, 2020, com dados de 2019), o ODS 2 sai da lista dos três principais para os quais contribuíram as iniciativas do Brasil e da Argentina. Além disso, trata-se de dois países que se destacam na região por priorizarem a cooperação com países da América do Sul, notadamente países fronteiriços.

5.2.1 As Políticas Sociais

A prática da CTSS dos dois países no período de 2003-2015 se caracterizou por políticas sociais, que tiveram o intuito de promover o bem-estar social por meio de políticas de caráter distributivo, ou seja, promovendo a inclusão social e dando especial atenção aos grupos mais vulneráveis. Assim, é importante delimitar essa prática a partir da fase de auge da CSS na região (2003-2015), quando as políticas sociais dos países ganharam reconhecimento internacional e foram “exportadas” para outros países do Sul, muitas vezes com apoio das organizações internacionais e dos países desenvolvidos - um “ativismo estatal pós-neoliberal” na região latino-americana (HIRST, 2011).

No presente, contudo, várias dessas políticas foram desmanteladas, especialmente aquelas direcionadas ao ODS 2 acima mencionado, ameaçando o dinamismo e a efetividade da CSS no futuro próximo. Tanto para o caso brasileiro quanto argentino, a agricultura familiar esteve entre os mais prejudicados.

Family farming policies developed significantly in Latin America between 1995 and 2015, often promoted by rural social movements. Despite their results in terms of the promotion of food and nutritional security and productive and social inclusion, a process of dismantling has recently taken place. [...] the dismantling of family farming policies – and other policies as well – goes hand-in-hand with the global wave of fragilization of democratic institutions and the arrival in power of right-wing conservative groups. (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020, p. 63).

No caso do Brasil, ainda é preciso mencionar que o país retorna ao mapa da fome a partir de 2017 (Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE 2017-2018) com 5 a 7% da sua população convivendo com a fome¹¹⁵. Isso corrobora outros retrocessos quanto aos programas de alimentação escolar, de compras públicas de alimentos, do Guia de Alimentação da População Brasileira, que estão sob o risco de extinção no governo Bolsonaro (2019-2022).

¹¹⁵ Conforme explica a ENSP/Fiocruz em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/noticias/brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome>. Acesso em: out. 2021.

Contudo, o período áureo enfocado coloca em evidência muitas iniciativas que foram sistematizadas pelos dois países. Por meio dos aprendizados nacionais, das boas práticas ofertadas e das capacidades construídas em determinados setores, a política da CTSS construiu um legado difícil de se apagar. Apesar do contexto adverso para as políticas sociais com a onda conservadora e a pandemia da Covid-19, algumas das iniciativas seguem em andamento, em razão do apoio que recebem das organizações internacionais, particularmente do sistema ONU ¹¹⁶, e dos países desenvolvidos no bojo da Cooperação Triangular (CTr). Elas desempenham papéis relevantes neste cenário ao construir “pontes” entre a demanda e a oferta, fortalecendo a CSS como meio de implementação da Agenda 2030.

Portanto, várias iniciativas bem-sucedidas se replicam e se difundem entre os países ao longo do tempo. Isso explica o potencial de certas políticas e projetos se estenderem em novas fases, chegarem a novos países e passarem de iniciativas bilaterais para triangulares, ganhando mais robustez. Os debates sobre a transferência, a difusão e a circulação de políticas públicas (OLIVEIRA *et al.*, 2021)¹¹⁷ reforçam a CSS:

Countries have to interact and (sometimes) cooperate around shared policy problems. The global canopy of international organizations, actors, networks has grown and thickened, and they very much remain in the transfer business. The simple logic of lessons-drawing and learning takes place daily for good, technical reasons – when confronted with a policy problem, it makes sense to see what other have done, what seems to work, and what mistakes to avoid. Understanding the dynamics of transfer are as important as ever. (PAL, 2021, p.196).

Nesse sentido, os dois países receberam demandas vinculadas às suas políticas sociais, o que se observou como parte da *ascensão do Sul*. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, registrou-se um progresso impulsionado por três fatores: um Estado proativo na promoção do desenvolvimento, esforços para participar dos mercados mundiais e implementação em políticas sociais inovadoras. Assim, por meio de investimentos públicos em serviços sociais, vários países lograram diminuir a desigualdade social, num círculo virtuoso entre políticas sociais e crescimento

¹¹⁶ Vide informes do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Assembleia-Geral sobre o que tem sido feito e recomendações, conforme conta no Apêndice C desta tese.

¹¹⁷ Segundo Oliveira *et al.* (2021, p. 7): “This phenomenon [policy diffusion] can be analyzed as a movement with different ranges of reach that vary from a punctual displacement from A to B (transfer), a broader flow that can be regional or clustered from A to B to C, to D and so on (diffusion), and a vast movement that implies moving forward and backward, in time and space (circulation).”

econômico¹¹⁸. Neste relatório, Brasil e Argentina estão entre os países mais bem posicionados quanto à redução da pobreza entre 2002-2011 (população que vive com menos de 1,25 dólar por dia e em situação de pobreza multidimensional) e, conseqüentemente, registraram grande redução do déficit em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, de 1990 a 2012.

De toda forma, no Brasil a CTSS esteve fortemente focalizada na transferência de políticas sociais e reforço das capacidades institucionais nos dois continentes: América Latina e África, em comparação as outras modalidades – ciência e tecnologia, logística, cultural, agropecuária, defesa e indústria e energia (MILANI, 2017). No caso dos projetos com países africanos, a área mais demandada tem sido historicamente a agricultura, esteja relacionada à agricultura familiar como os projetos de sementes crioulas com a África do Sul, de processamento da mandioca com o Quênia ou de caju com Gana, ou à pecuária com a Tanzânia e Burquina Faso, ou ainda à cadeia produtiva do algodão com Burquina Faso, Benin, Chade, Mali e Togo (o Cotton-4 + Togo), que contou com recursos do contencioso do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de 2009.

Na Argentina, os projetos de CTSS estiveram agrupados entre os eixos dedicados à administração e governabilidade, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável. O primeiro dedicado à estrutura estatal para a gestão e formulação de políticas públicas com mais de 40 projetos em distintas áreas (justiça e segurança; educação, cultura e comunicação; gestão pública; saúde; meio ambiente e indústria; comércio e finanças; trabalho, emprego e inclusão social; ciência e tecnologia). O segundo, baseado na experiência argentina em Medicina e Antropologia Forense, objetiva prestar apoio em matéria de memória, verdade, justiça e reparação, oferecido aos povos que tiveram seus direitos fundamentais vulnerados por governos autoritários. O terceiro eixo direciona-se a iniciativas de desenvolvimento dos setores agroindustriais, saúde e serviços com vistas à inclusão social e preservação dos recursos naturais (ARGENTINA, 2013a). De 1992 a 2018, a cooperação brindada pelo *Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular* (FOAR) esteve direcionada aos setores da alimentação, justiça e direitos humanos, produção sustentável e trabalho decente (ARGENTINA; OIM, 2019).

¹¹⁸ Recentemente, estudo sobre a desigualdade de renda no Brasil mostrou uma queda de 2002 a 2017 – Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/novo-estudo-sobre-desigualdade-e-debatido/>. Acesso em: out. 2021.

Selecionamos alguns casos que nos permitem demonstrar de que forma a CTSS do Brasil e da Argentina logrou promover políticas sociais em outros países do Sul. Várias dessas iniciativas apresentadas foram divulgadas na série de boas práticas organizada pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC), como é o caso das iniciativas relacionadas à alimentação escolar, inspiradas no caso do Brasil, que são mencionadas três vezes, e da Antropologia Forense e dos transplantes de órgãos baseados no exemplo da Argentina, que aparecem duas vezes cada uma¹¹⁹.

Acreditamos que tal identificação entre os projetos de CTSS e os propósitos de inclusão social marca a experiência desses dois países quanto às suas políticas de CTSS, que estiveram mais próximas à promoção do bem-estar social e, portanto, à inclusão de novos temas, agendas e atores nos intercâmbios Sul-Sul (Quadro 9).

Quadro 9: A prática da Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil e da Argentina e as desigualdades do Sul

Setor	Contribuição para o Sul global	Cooperação Técnica Sul-Sul e as desigualdades
Segurança alimentar e nutricional	Promoção do direito humano à alimentação; combate à miséria e à pobreza; produção local e consumo público de alimentos; agricultura familiar; direito humano à alimentação.	Promoção de agricultores familiares (modelo de desenvolvimento contra hegemônico); forte participação de atores sociais nas políticas públicas e projetos de cooperação; CTSS busca pautar agenda internacional e CTSS regional.
Saúde Coletiva	Fortalecimento de sistemas nacionais de saúde pública, tecnologias sociais de baixo custo e alto impacto no desenvolvimento social do país.	CSS estimula a cooperação horizontal contínua (redes), cooperação estruturante (sistemas públicos nacionais), CSS, Cooperação Sul-Norte (CSN) e cooperação tecnológica
Acesso à Justiça	Resgate da memória das vítimas de violência e conflito; reconhecimento do “terrorismo de Estado”; direito humano à identidade; conscientização e mobilização social-cidadã.	Cooperação Sul-Norte (CSN) em benefício do Norte com experiência do Sul (questiona a lógica do sistema da CID), cooperação científica e técnica.
Proteção Social	Focalizadas em grupos vulneráveis da população, inserção social pelas políticas afirmativas/focalizadas.	Transferência de políticas sociais, intercâmbio de ideais, paradigmas e conceitos (não só da política <i>per se</i> e seus instrumentos), apoio de Organizações Internacionais (OI) para sistematizar, traduzir e difundir as experiências exitosas.

Fonte: Elaboração própria da autora (2021).

¹¹⁹ Nos três volumes da série “Good practices for South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development”, encontramos seis registros de iniciativas do Brasil e seis para a Argentina, sendo que outras três delas foram em comum: uma triangular com participação do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em desenvolvimento da primeira infância e duas relacionadas à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e diplomacia da Saúde.

Nota-se que as políticas de CTSS do Brasil e da Argentina suscitaram práticas de cooperação que se direcionaram para reforçar o Estado de bem-estar social. Por meio do compartilhamento de conhecimento e experiências quanto às políticas e programas sociais, essas parcerias possibilitaram às instituições e aos sujeitos envolvidos dedicarem-se aos problemas sociais e à falência dos modelos de desenvolvimento neoliberais e hegemônicos importados do Norte global.

5.2.1 As Políticas Sociais de Segurança Alimentar e Nutricional

Um dos temas mais interessantes no âmbito da CTSS dos dois países é o conjunto de políticas relacionados ao direito humano à alimentação e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Vários fatores nos chamam a atenção em ambos os países quanto a esses projetos, pois eles (1) envolveram atores sociais em parcerias com governos; (2) trataram de iniciativas multissetoriais distribuídas entre distintos ministérios setoriais; (3) ocorreram paralelamente ao *boom* do agronegócio em países considerados “celeiros” do mundo, uma dualidade típica de países democráticos e suas agendas políticas (CABRAL, 2020); (4) constituíram-se numa alternativa ao modelo de desenvolvimento ao focar a agroecologia e a agricultura familiar, numa espécie de CSS contra-hegemônica (CAIXETA; MORASSO, 2021); e (5) tiveram impulsionadas pela integração/cooperação regional, por meio da qual a difusão das políticas de agricultura familiar alcançaram êxitos significativos – tal é o caso da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (GONZÁLEZ, 2020; POMEROY; SUYAMA; WAISBICH, 2021).

O Brasil elegeu José Graziano para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2006, hospedou três importantes iniciativas de caráter internacional – o Centro de Excelência contra a Fome em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPG-IG) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Mundo sem Pobreza (*World Without Poverty*, WWP) com o Banco Mundial (BM) –, e se tornou referência para a Iniciativa Livre de Fome da FAO para a América Latina e o Caribe. Todos esses casos foram de grande importância para a envergadura da CTSS brasileira quanto ao tema da SAN.

No caso do Brasil, Pomeroy, Suyama e Waisbich (2021) mostram como o programa brasileiro de compras públicas locais, no marco do Programa de Alimentação

Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criou uma sinergia com a CTSS. No período do ciclo progressista (2003-2016), em que a cooperação para o desenvolvimento deu maior ênfase ao intercâmbio de ideias e princípios (como a redistribuição de renda, combate à desigualdade, participação cidadã/social e interação intersetorial), o Brasil compartilhou conhecimentos e experiências, muitas vezes sobre as políticas de uma forma bastante completa – desde o desenho das políticas até a negociação com a sociedade civil.

Assim, a presença de SAN na CSS se torna ainda mais evidente quando a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) propõe uma estratégia de cooperação para o setor, em parceria com as organizações internacionais. Para difundir o modelo brasileiro de política que está direcionado tanto a oferta quanto a compra local de alimentos, o Brasil, em parceria com a FAO, desenvolveu o programa de apoio às estratégias nacionais e sub-regionais e superação da pobreza em países da América Latina e Caribe por mais de 2008 a 2018¹²⁰.

Também a criação do Centro de Excelência contra a Fome pelo Brasil em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) mostra o alcance da política brasileira que chegou a 30 países para assisti-los tecnicamente quanto à elaboração e implementação de programas sustentáveis de alimentação escolar. Além de fornecer alimentação a crianças em escolas, os programas de alimentação escolar podem ser vinculados à agricultura local e fortalecer a agricultura familiar e economias locais. Trata-se de uma política intersetorial de segurança alimentar e nutricional com impactos multidimensionais – educação, nutrição e saúde¹²¹. O Centro de Excelência aparece como uma boa prática, bem como o programa de alimentação escolar – vide *Good Practices in South-South and Triangular Coop for Sustainable Development*, vols. 1 e 3 (UNOSSC, 2016, v. 1, p. 11, V. 1; UNOSSC, 2020, v. 3, p. 81).

No caso da Argentina, o Programa *ProHuerta* foi levado para diferentes países do Sul, desde a América Latina até a África, sendo a cooperação com o Haiti aquela mais longeva e bem-sucedida. Segundo Lengyel e Malacalza (2011), um acordo Sul-Sul

¹²⁰ Mais informação disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1065>. Acesso em: 01 set. 2021.

¹²¹ Avaliação externa independente realizada mostra para o período de 2011-2016 em 28 países que 69% reconheceram a contribuição do Centro de Excelência contra a Fome (PMA e BRASIL) para uma maior autonomia dos países no desenho e implementação de políticas e programas de alimentação escolar. Relatório disponível em: https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/CP05_IER_Web.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

escalou para outro Sul-Sul-Norte, devido ao seu êxito em fomentar a autoprodução e autoconsumo num contexto bastante frágil e vislumbrar a autonomia das comunidades locais. Tratou-se de uma cooperação dedicada à formação de *huerteros* e doação de sementes para o cultivo de horticultura orgânica, dedicada em princípio à zona de Gonaives e, posteriormente, tendo se expandido geograficamente. O projeto atraiu outros parceiros do Norte, além de ter sido apoiado pela UNASUL, que permitiu ampliação do projeto com aportes de mais recursos, incluindo uma avaliação externa de meio-termo (DÍAZ, 2015).

El programa ya tiene un impacto concreto para las familias y pequeñas asociaciones rurales en seis de diez departamentos (provincias), beneficiando a 36 mil personas. En 2013 se espera alcanzar los 220 mil beneficiarios, con la colaboración de Canadá, España, y el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Sobre esta red ahora se abre un nuevo desafío, colaborar en la construcción de una Red de Protección Social. (LENGYEL; MALCALZA, 2011, p. 4).

Entre os resultados positivos gerados pelo projeto está a discussão sobre a necessidade de um programa haitiano de segurança alimentar. Um projeto com alto componente social, o *ProHuerta* no Haiti foi bem percebido pela população local pela melhora em termos qualitativos e quantitativos da sua alimentação e pela possibilidade que dava à população em poupar gastos com as refeições. Entre outras coisas, apontaram inovações sociais, tecnológicas e organizacionais, numa iniciativa multissetorial com melhoria da alimentação e saúde, gestão local, fortalecimento da dimensão/capital social e impactos econômicos (DÍAZ, 2015).

Também não se perde de vista a projeção internacional adquirida pelo *ProHuerta*. A Argentina passa a ser reconhecida pelo seu papel nessa agenda em foros multilaterais como a Conferência sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural no Haiti, que ela copreside com a França em 2008, ano de alta dos preços dos alimentos provocada pela crise econômica mundial; e na conferência de doadores do Haiti, entre o G10 composto por países desenvolvidos (LENGYEL; MALCALZA, 2011). Essa cooperação fez parte da South-South Expo de 2016, quando se apresentam seus resultados quantitativos (UNOSSC, 2016).

O tema de SAN na CSS do Brasil e da Argentina, além disso, indica alguns resultados positivos para a agenda regional e internacional. González (2020) destaca a importância da cooperação intrarregional alcançada pelos países no âmbito da REAF do MERCOSUL. A participação de organizações de agricultores familiares neste espaço

regional provocou modificações nos contextos nacionais, constituindo-se em uma oportunidade política “[...] la instalación del MERCOSUR les permitió a los actores sociales pensarse regionalmente y encontrar una nueva arena de acción política frente a los cambios que había tenido lugar en las arenas nacionales y, específicamente, en su relación con los Estados” (GONZÁLEZ, 2020, p. 829). Milhorange e Soule-Kohndou (2017) assinalam como organizações como o PNUD e a FAO adaptaram seus mandatos às novas agendas sugeridas pelo Sul, como é o caso dos programas de agricultura familiar. Nesta discussão, é preciso sinalizar a influência dos atores domésticos nas políticas e normas internacionais e nos contextos de destino das transferências de políticas.

Contudo, a CTSS em SAN convive com outra CTSS ligada à produção de alimentos para o agronegócio. Como países exportadores de *commodities*, Brasil e Argentina, em resposta às demandas recebidas, também têm apoiado outros países do Sul com a produção de gêneros alimentícios e sua inserção na cadeia produtiva global – tal é o caso do projeto do algodão, caju, cana-de-açúcar, cereais como milho, soja e trigo. Isso foi o que Cabral (2020) definiu como um “binarismo agonístico”, que é típico das disputas de poder, conflito e antagonismos entre os modelos hegemônicos e contra-hegemônico de desenvolvimento que se expressam nas arenas domésticas e, também, na CSS¹²². Entretanto, isso impõe um desafio “[...] technologies and policy design may travel, but what about power struggles which are rooted in Brazil’s [and Argentina’s] history, geography and society?” (CABRAL, 2020, p. 127). Uma pergunta que requer estudos de caso que permite investigar em maior profundidade os arranjos que se estabelecem, os interesses que prevalecem e as reverberações das parcerias de CTSS.

5.2.2 As Políticas Sociais de Saúde Coletiva

A saúde é um setor que chama atenção nas práticas da CTSS do Brasil e da Argentina voltadas para o desenvolvimento social. Por meio de seus sistemas públicos e universais de saúde, os dois países reúnem uma série de políticas com resultados notáveis mundialmente e, por isso, têm recebido demandas para cooperar em distintos temas. A saúde é um dos principais temas no portfólio de projetos da ABC, após a agricultura, que

¹²² Cabral (2020) analisa o perfil dual da cooperação agrícola brasileira em que tanto há o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), quanto a CSS e a CNS. A cooperação tradicional poderia estar associada ao agronegócio, modelo de negócio rentável no mercado neoliberal, e a cooperação horizontal, ao desenvolvimento alternativo da agricultura familiar.

reúne mais de 30% dos projetos. Na Argentina, apesar de não ser tão volumosa quanto a número de projetos, a saúde tem se destacado entre as boas práticas cooperativas – no “*Good Practices in South-South and Triangular Coop for Sustainable Development*”, há pelo menos duas menções à CTSS da Argentina relacionadas a transplantes de órgão e de sangue (UNOSSC, 2018, v. 2, p.195; UNOSSC, 2020, v. 3, p. 123).

A saúde coletiva está fortemente vinculada às reivindicações do Sul global e suas propostas em torno de sistemas de saúde nos países. Na década de 1960-1970, o Movimentos de Países não Alinhados (MNOAL) defendeu ações em saúde, a atenção comunitária e a priorização da saúde pública ou coletiva. Posteriormente, a reforma neoliberal dos sistemas de saúde nos anos 1980-1990 teria valorizado as intervenções tecnológicas e de produtos (drogas, vacinas e equipamentos) em detrimento dos sistemas de saúde. Nos anos de 2000, a Cúpula do Milênio e a Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde na Organização Mundial da Saúde (OMS), que foi criada em 2005, recolocam na pauta a saúde e o Sul global (ALMEIDA, 2017; BUSS; PELLEGRINI, 2007).

Dessa forma, a onda progressista na região latino-americana viria a oportunizar o surgimento da “cooperação estruturante em saúde” com a CSS. Essa nova abordagem seria uma forma de reorientar e tornar mais eficaz a cooperação técnica no setor da Saúde com ações voltadas para os sistemas de saúde, as doenças e povos negligenciados¹²³. Seu objetivo estaria centrado, seja no reforço de instituições, no estímulo às políticas públicas, seja na governança do sistema de saúde e apoio às escolas de saúde pública e formação de pessoal técnico (BUSS; FERREIRA, 2017).

No caso do Brasil, avançou-se muito quanto à prática e reflexão sobre a CTSS em saúde, com destaque para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Essa Fundação, junto com outras instituições que compõem o complexo do Sistema Único da Saúde (SUS), conta com uma série de institutos envolvidos em projetos estruturantes no eixo Sul-Sul. Para citar somente dois exemplos: o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), envolvido com o projeto da fábrica de medicamentos em Moçambique¹²⁴, uma das

¹²³ Anteriormente discutimos a importância dos determinantes sociais da saúde para a CTSS do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose, porque tratava-se de uma “doença negligenciada e de populações negligenciadas, o que a coloca no centro das discussões sobre os determinantes sociais da saúde e, portanto, das discussões concernentes aos países em desenvolvimento” (CAIXETA, 2014, p. 120).

¹²⁴ Nesse momento, tomamos conhecimento da notícia de que a Fábrica acaba de ser inaugurada. Essa iniciativa que se concretizou por uma cooperação técnica e outra científica e tecnológica atendeu a

iniciativas de maior peso de toda a CSS brasileira; e o Instituto Fernandes Figueira (IFF), que implementa uma das iniciativas mais bem-sucedidas e celebradas pelo governo brasileiro: a implantação de Bancos de Leite Humano (BLH), que disponibiliza aos países-parceiros uma tecnologia social de alto impacto e baixo custo, em termos de saúde pública, e que se notabiliza pela fidelidade aos princípios caros da CID e CSS: a sustentabilidade e a apropriação, porquanto cada BLH criado representa mais um nodo das redes criadas que permitem o constante intercâmbio técnico¹²⁵. Não se pode deixar de mencionar, ainda, o fato de que a Fundação conta com funcionários públicos (permanentes) contratados como pesquisadores no seu quadro, o que garante a continuidade das iniciativas e pesquisa sobre elas.

Adicionalmente, a parceria trilateral de tipo Sul-Sul-Sul somou capacidades técnicas e financeiras do Brasil e de Cuba em benefício do Haiti para reconstruir o sistema de saúde do país pós-terremoto de 2010. Segundo Kastrup *et al.* (2017), foi fundamental para tal a identidade estrutural e ideológica entre os sistemas de saúde de Cuba e do Haiti para que a iniciativa fosse estruturante. O Brasil firmou parceria com o governo de Cuba para a realização de um projeto que tratou dentre outras coisas de quatro linhas de ação fundamentais para um sistema nacional (1) construir infraestrutura; (2) recuperar unidades hospitalares e contribuir na aquisição de equipamentos, ambulâncias e insumos de saúde, ambas com apoio do PNUD; (3) capacitar profissionais de saúde haitianos; (4) fortalecer a atenção básica em saúde no Haiti; e (5) qualificar a gestão assistencial e de vigilância epidemiológica no Haiti, com apoio de universidades no Brasil (URGS e UFSC) e Fiocruz.

Por meio das ações em rede, governamentais e sociais, a cooperação horizontal e ampla se estende no tempo, pois viabiliza o intercâmbio técnico frequente entre os atores participantes. Este é o caso da saúde nos processos de integração regional, que foram

demanda moçambicana, recebida pelo Brasil em 2002 (Protocolo Brasil-Moçambique de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica em Saúde). Por meio da parceria, “foi possível a implementação da infraestrutura fabril, aquisição, doação e instalação de equipamentos, a transferência de tecnologias para a produção de medicamentos e a capacitação de pessoal para que a Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM) pudesse gerir administrativa e tecnicamente a fábrica, de forma autônoma. Notícia disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-conjunta-brasil-mocambique-1>. Acesso em: 01 out. 2021.

¹²⁵ Freitas (2014) comenta que da Rede Brasileira, passou-se a Rede Latino-Americana e Rede Ibero-americana, além de ter sido criada a Rede da CPLP de BLH. Em entrevista com funcionário da ABC, sugeriu-se citar o BLH como um caso para ser estudado e divulgado, já que é um de maior sucesso do Brasil, mais informações disponível em: <https://rblh.fiocruz.br/expansao-da-rblh-e-agencia-brasileira-de-cooperacao>. Acesso em: 01 out. 2021.

bastante relevantes para a CTSS na região, e do subgrupo de trabalho n. 11 do MERCOSUL que opera por meio de três comissões (produtos de saúde; vigilância em saúde e serviços de atenção à saúde) e da Reunião de Ministros da Saúde. Também do Conselho Sul-Americano de Saúde, conhecido como UNASUL-saúde, que criou o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (Isags) e cinco redes de instituições que se pretendem estruturantes – de Escolas Técnicas de Saúde (Rets); de Institutos Nacionais de Saúde (Rins); de Escolas de Saúde Pública (Rensp), de Institutos de Câncer (Rinc) e de escritórios de Relações Internacionais e de Cooperação em Saúde (Redssur Oris).

Nesse sentido, o esvaziamento da UNASUL trouxe significativas perdas para a cooperação na região que estava baseada na saúde como um “direito humano social inalienável” e possuía uma cooperação constante e estruturante¹²⁶. Segundo Buss *et al.* (2017, p. 448):

Esses arranjos institucionais em torno de trabalho sobre questões setoriais supõe a existência de mecanismos virtuosos dedicados ao intercâmbio, produção e utilização equitativa do conhecimento como um bem público regional no campo da saúde.

Há poucas avaliações realizadas (externas e independentes) sobre a CTSS em saúde conduzida pelos dois países, o que dá pouca credibilidade para as iniciativas. Segundo Almeida (2017), as altas expectativas por resultados efetivos convivem com mecanismos administrativos bastante limitados na cooperação em saúde, sendo que o foco na construção de capacidades em saúde exige certo preparo por parte dos países que cooperam em demonstrar resultados concretos diante dos compromissos internacionais assumidos e do orçamento público dispendido. No entanto, por ocasião de celebração dos 30 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, a Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (AISA) aproveitou para registrar as várias agendas e tipos de cooperação em que atua, resultante de um período bastante “ativo e altivo” da saúde pública na política externa brasileira¹²⁷. No caso da CTSS, a AISA

[...] conta com mais de cem projetos e atividades de cooperação em saúde em execução em todos os continentes, principalmente em áreas como a

¹²⁶ Souza (2019), sobre o fim do Isags/UNASUL, comenta que há recuos políticos significativos para a região, já que não parece haver espaço para a saúde nos novos mecanismos de integração como o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), no entanto, é preciso reconhecer que todos esses avanços trilhou um caminho sem volta.

¹²⁷ Em outro momento, contamos a história de uma iniciativa da AISA, que visava monitorar e avaliar os projetos de CTSS em saúde, diante da falta deles no contexto nacional e de sua importância para a gestão das iniciativas (ALENCAR; CAIXETA; FIGUEIREDO, 2018).

implantação de bancos de leite humano, a formação de recursos humanos, o fortalecimento da atenção básica, o enfrentamento ao HIV/Aids e às hepatites virais, o fortalecimento da vigilância epidemiológica, a promoção da segurança alimentar e nutricional e a gestão em saúde. (BRASIL, 2018a, p. 12).

Tanto o Brasil quanto a Argentina possuem acordos de CSS realizados sob o amparo da OPAS¹²⁸. A CSS bilateral oferecida pela Argentina tem um perfil muito diverso e uma contribuição significativa à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, além de seu apoio aos sistemas nacionais de saúde pública e à segurança alimentar. A CSS bilateral oferecida pelo Brasil, por sua vez, está concentrada na saúde da mulher e neonatal – com destaque para os projetos de BLH, saúde sexual e reprodutiva e saúde da primeira infância, além da presença da saúde em projetos de segurança alimentar e políticas sociais (de caráter intersetorial) (SEGIB; OPAS, 2019)¹²⁹.

5.2.3 As Políticas Sociais de Acesso à Justiça

Um dos temas que mais têm se destacado no portfólio da CTSS da Argentina é o direito humano à justiça. A parceria da Equipe Argentina de Antropologia Forense (EAAF) com o FOAR/DGCIN-Dirección de Cooperación Internacional denota as altas demandas e o trabalho de excelência do EAAF reconhecido no Sul global. Com o fim de investigar as violações de direitos humanos no mundo e promover um dos direitos fundamentais dos seres humanos, o EAAF tem trabalhado na América Latina, África, Ásia e Europa contra o “terrorismo de Estado”, articulando o saber científico à busca pela justiça. Com o rigor do conhecimento baseado em evidência e da agenda de direitos humanos, o EAAF fornece provas para que se possa restituir a identidade daqueles que tiveram suas vidas ceifadas por poderes criminosos, incluindo aí os Estados quando estão sob regimes autoritários, numa abordagem bastante eloquente (CLACSO; UNQ, 2019).

¹²⁸ A Organização é uma das precursoras em tratar da cooperação horizontal. Entretanto, até o momento, diferentemente das várias agências do sistema ONU, a OPAS/OMS não incorporou a expressão “Cooperação Sul-Sul” a seu mandato que a reconhece pela expressão “*Cooperation Among Countries for Health Development (CCHD)*”, que desde 2013 adotou um documento de política e uma resolução orientadores aprovados pelo seu Conselho Diretivo, que executa as funções delegadas pela conferência.

¹²⁹ Tendo em vista o fato de que os dados do relatório são retirados do Sistema Integrado de Dados de Iberoamérica sobre a CSS e Tr do PIFCSS/SEGIB, chamamos a atenção para dados subestimados para o caso do Brasil. Quanto a AISA/Ministério da Saúde (MS), observamos que há vários projetos, denominados de TCC (*Technical Cooperation Among Countries*), que são realizados diretamente pelo Ministério da Saúde do Brasil e países parceiros com apoio da OPAS e que não são informados à ABC (e ao PIFCSS), em decorrência do privilégio que goza com seu acordo de Sede anterior ao da ONU, que a permite operar diferentemente das demais organizações internacionais.

Constituída como uma organização científica da sociedade civil e sem fins lucrativos, o EAAF utiliza a Arqueologia e a Antropologia Forense para descobrir crimes cometidos, garantir a memória dos povos nos países que vivenciaram a violação dos direitos humanos e oferecer a oportunidade de repará-los, promovendo o direito à identidade e a busca pela justiça dos povos. Sua primeira experiência internacional data de 1986 nas Filipinas, o que foi seguido pela realização do I Seminário Latino-americano de Aplicação das Ciências Forenses em 1987 e intensa atuação centrada na América Central na década de 1990, num contexto marcado por insegurança proveniente das desigualdades sociais.

Entre as iniciativas de destaque citam-se a assistência técnica para identificação de vítimas de desaparecimento forçado com El Salvador; a capacitação em Medicina e Antropologia Forense com Vietnã, Tailândia, El Salvador, Bolívia, Paraguai, Equador e Timor-Leste; capacitação em Entomologia e Odontologia Genética na Bolívia (ARGENTINA, 2013a). Além disso, o apoio dado à Escola Africana de Ação Forense Humanitária (África do Sul, Namíbia, Quênia, Togo, Costa do Marfim, Serra Leoa, Burundi, Sudão, Etiópia, Marrocos, Líbia e Argélia) constituiu importante rede de especialistas no continente que suscita uma série de mobilizações e políticas públicas – identificação de corpos em catástrofes e crimes complexos, criação de banco genético e melhor administração da justiça nos países. Isso inclusive suscitou parceria do EAAF com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), quando se espera fundar uma escola regional para o norte da África (ARGENTINA; OIM, 2019).

Segundo relata Ayllón (2020), no século XXI, a EAAF realiza em torno de 20 missões internacionais por ano e está presente em 60 países e, para tal, goza de apoio financeiro, logístico e técnico do Alto Comissariado dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das cortes penais de vários países em todos os continentes. Isso valeu, inclusive, na sua nomeação para receber o Prêmio Nobel da Paz em 2020, indicado pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Universidade Nacional de Quilmes¹³⁰.

¹³⁰ Notícia disponível em: <https://www.clacso.org/postulan-al-equipo-argentino-de-antropologia-forense-al-nobel-de-la-paz-2020/>. Acesso em: out. 2021.

O EAAF reforça a bem-sucedida atuação de atores sociais (organizações da sociedade civil) na CSS e, em decorrência disso, mostrou-se mais estabilidade durante a mudança de governos.

Un juicio evaluativo del trabajo del EAAF y de su contribución desde el ámbito de las OSC a la CSS argentina arroja un balance ejemplarizante de cómo articular la colaboración público-privada y aprovechar las experiencias y conocimientos sociales y científicos. Varios rasgos de la actuación del EAAF muestran clara sintonía con los principios y prácticas de la CSS: el alineamiento con las prioridades nacionales, el enfoque bajo demanda; la orientación a la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional, la construcción entre socios de soluciones a necesidades sociales y de política pública, o la sensibilidad a las cuestiones culturales para garantizar el respeto a las creencias religiosas en la manipulación de restos mortales. (AYLLÓN, 2020, p. 132).

Esse alinhamento com a CSS e os Direitos Humanos (DH) faz do EAAF uma das iniciativas que mais notabilizam a transformação social, nas políticas públicas sociais. Acredita-se que ao fortalecer a memória dos povos, é possível que eles reivindiquem seus direitos e cobrem do Estado os serviços necessários para o bem-estar social. Como uma iniciativa que busca desde o campo científico parcerias com os governos e apoio de organizações internacionais fortes, com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a OEA, pode-se considerar que se trata de uma demanda por uma CSS mais horizontal e solidária.

Adicionalmente, tal qual o BLH mencionado, a cooperação do EAAF inverte a direção do fluxo do apoio concedido, materializado na Cooperação Sul-Norte (CSN). Portanto, é possível reinterpretar a lógica da CID e visibilizar um tipo de cooperação ainda incipiente, mas significativa, porquanto assume o sentido inverso da CNS. Dessa forma, seria possível chegar a modelos alternativos de cooperação e de desenvolvimento que mostre a diversidade e a complexidade de processos cooperativos que promovem uma variedade de atividades participativas e solidariedades articuladas em interações sociais fora do domínio dos Estados.

5.2.4 As Políticas Sociais de Proteção Social

A proteção social esteve muito presente na CTSS no período dos governos petistas e kirchneristas quando convergiram as diretrizes de política externa com a notabilidade que adquiriram certas políticas de proteção social vigentes nos dois países. Entende-se por proteção social todos os serviços sociais fornecidos pelo Estado com o objetivo de

promover a equidade social – assistência social, Previdência Social, saúde, educação, água e saneamento, redistribuição de terras, segurança alimentar e nutricional, dentre outros –, garantindo o direito humano à seguridade social e aos serviços sociais previstos nos artigos 22, 25 e 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (CAIXETA; SUYAMA, 2015).

Conforme Surasky (2010; 2013a), nesse período, a concepção do assistencialismo na cooperação argentina é substituída pela concepção de direitos garantida por políticas públicas de inclusão baseadas nos princípios da economia social. Ayllón e Leite (2010) mostram, também, que no Brasil prevaleceu nesta primeira década do século XXI a filosofia “associação para o desenvolvimento” centrada nos princípios da solidariedade e corresponsabilidade quanto ao desenvolvimento socioeconômico nos países em desenvolvimento. Assim, essas interações solidárias entre os países alinham-se a determinados grupos sociais, sobretudo no caso da população brasileira que se aproxima dos países africanos tanto com base em interesses comerciais (empresários) quanto de lutar pela igualdade racial e de promover uma memória e identidade afrodescendente no Brasil (Movimento Negro).

No caso do Brasil, entre 2003 e 2015, a cooperação técnica em proteção social reunia cinco pastas do governo executivo: Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Previdência Social e Trabalho e Emprego. Com 68% dos recursos para a América Latina e o Caribe, essas ações multidimensionais se caracterizavam por forte presença de acordos triangulares, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Agência para o Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID), o Fundo de Populações para as Nações Unidas (UNFPA), a OXFAM Internacional, o então-Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Os projetos estiveram voltados, sobretudo, para o fortalecimento da implementação das políticas existentes e apoio à formulação de novas políticas, seguido da capacitação e formação de técnicos nos países, o desenvolvimento de capacidades profissionais e institucionais.

Trata-se de uma cooperação estruturante voltada para fortalecer os sistemas de proteção social existentes, além de pautar e contribuir para a instituição de políticas públicas em outros países em que eles inexistiam. Por meio do compartilhamento da experiência brasileira com programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Mais Alimentos e o Programa de Merendas Escolares, alguns

já mencionados (CAIXETA; SUYAMA, 2015), essas políticas sociais distributivas e focalizadas estiveram em alta, inclusive com apoio do BM, não livres de críticas (LAVINAS, 2018)¹³¹.

Também, poder-se-ia citar os exemplos dos Programa de Eliminação do Trabalho Infantil com a OIT, do PAA África com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e da Plataforma Mundo sem Pobreza (*World Without Poverty*) com o BM, cujos êxitos foram notados tanto em termos de processos – engajamento político, horizontalidade e participação em todo ciclo de projeto, flexibilidade, transparência, entre outros – quanto de resultados, como o fortalecimento das capacidades institucionais, incremento das políticas públicas, legitimação das agendas de políticas sociais e concordância e coalizões de atores no nível nacional (UNOSSC; UNDP, 2016).

Em especial, o Programa Bolsa Família fez parte de um fenômeno de difusão de políticas entre países do Sul. Como mostram Pomeroy, Suyama e Waisbich (2021, p. 94), houve rápida expansão desses programas e seus instrumentos na América Latina e África:

During the past two decades, the governments of various low-income countries have begun to introduce new instruments of social protection or have extended or improved existing social protection systems, often incorporating ideas promoted by international actors.

No caso do Bolsa Família, tal difusão contou com a disponibilização de uma vasta documentação em vários idiomas que contou com apoio da CTr. Assim, tornou-se possível explicar os elementos técnicos e sistematizar a implementação do Programa no Brasil, as condicionalidades, cadastro único, sistema de monitoramento, entre outros. Nesse caso a CTSS concentrou-se mais no intercâmbio de ideias e princípios, como o caso dos debates sobre as políticas distributivas, luta contra a desigualdade, participação cidadã e interação intersectorial, do que na implementação dos instrumentos ou elaboração das políticas nos países.

Na Argentina, a inclusão social fez parte do terceiro eixo prioritário da CTSS do país, devido ao forte envolvimento do Ministério do Desenvolvimento Social na

¹³¹ Lavinas (2018) questiona a forma como a proteção social serve ao regime de acumulação, em que direitos cidadãos são transformados em ativos financeiros, quando a renda básica cidadã é transformada em políticas focalizadas e subordinadas à avaliação do governo, “cresce o peso das transferências monetárias no âmbito dos sistemas de proteção social, enquanto encolhe a provisão pública desmercantilizada”.

cooperação internacional (ARGENTINA, 2013a). Tal é o caso dos projetos relatados no informe de gestão daquele Ministério de 2012, em economia popular e solidária (com Equador e Uruguai), apoio às famílias em situação de extrema pobreza (com El Salvador e Peru), políticas voltadas às populações idosas (El Salvador), às pessoas com deficiência (Equador), prevenção e atenção ao tráfico de pessoas e atenção à população em situação de pobreza (Peru) (ARGENTINA, 2012). No último período, as políticas sociais estiveram mais presentes na cooperação com a região latino-americana e trataram das mulheres presas, recrutamento de crianças e adolescentes, e pessoas com deficiência (ARGENTINA; OIM, 2019).

A significativa presença do desenvolvimento social na agenda de cooperação internacional dos dois países, aliada à grande sintonia entre os países da região latino-americana quanto à prioridade dada a esta agenda, está refletida numa relação estreita entre a CSS e os processos de harmonização de políticas no bojo dos blocos regionais. Prova disso é a dimensão social do MERCOSUL, que adotou o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), em 2006, e um marco conceitual, em 2013, com fins de aprovar uma agenda social e aprofundar os debates sobre os desafios dos países. Isso mostra a importância das políticas sociais na CTSS regional.

A relação entre cooperação, integração regional e outras alianças nos parece algo característico da cooperação dos Ministérios entrevistados. Todos mencionaram seu envolvimento em vários destes espaços, trabalhando para a consolidação de determinados temas e parcerias estratégicas. Isso aumenta a influência do país e reúne apoio para definir e influenciar a agenda global. (CAIXETA; SUYAMA, 2015, p. 13).

Outro tema que merece a atenção é o reconhecimento dos bons resultados alcançados por Brasil e Argentina em suas políticas de proteção da criança e dos adolescentes. Em decorrência disso, os escritórios do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) nos dois países têm buscado encontrar sinergia, desde 2016, com vistas a promover uma cooperação triangular para difundir suas políticas no Sul global (ARGENTINA, 2021).

A partir dos quatro setores selecionados, observa-se que a prática da CTSS no Brasil e na Argentina esteve sintonizada com os desafios vivenciados pelos países da região com as “brechas estruturais” da promoção do desenvolvimento (CEPAL, 2012). Portanto, no presente estes países se tornam parceiros-chave para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (OCDE *et al.*, 2019), especialmente em parcerias

triangulares, em que as políticas sociais têm sido desmanteladas. Com relação aos setores, destaca-se o fato de que os dois países compartilharam agendas comuns nas políticas de apoio à agricultura familiar e aos sistemas de saúde, temas que são reforçados pela cooperação regional do MERCOSUL (REAF) e da UNASUL (UNASUL-Saúde), respectivamente, fazendo convergir a CSS e a Integração Regional (IR).

5.3 A ESTRUTURAÇÃO NA PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

Como forma que toma a estruturação na CSS, a prática da CTSS do Brasil e da Argentina nos mostra a possibilidade de realização de uma CSS mais voltada ao giro decolonial, seja pelas percepções e comportamentos dos sujeitos-agente, seja pelas concepções nacionais.

O que é especialmente útil para a orientação desta pesquisa é o estudo dos *pontos de transformação* que se estabelecem nas relações estruturais e dos modos como as práticas institucionalizadas estabelecem a conexão entre a integração social (dos agentes) e a integração de sistema (das práticas). A integração social demonstra a forma como uma regra social pode traduzir-se em controle ou mecanismo de poder de uns agentes em detrimento de outros. Já a integração de sistema, explica empiricamente até que ponto as práticas localizadas e estudadas numa determinada gama de contextos convergem entre si de modo a garantir a reprodução do sistema.

No caso das políticas sociais na CSS, poder-se-ia dizer que as várias práticas de CTSS direcionadas a fortalecer o Estado de bem-estar social podem produzir ou reforçar códigos de significação. Assim, elas podem constituir-se em pontos de transformação nas relações estruturais no longo prazo, articulando os agentes e as estruturas, que estão plasmadas nos marcos políticos, institucionais e operativos para guiar as políticas de CSS. Dessa forma, a prática da CTSS em políticas sociais forma um movimento internacional de valorização dos Estados e das políticas de inclusão social. Apesar de essa estruturação se dar a partir dos planos de governo de turno nos países, nota-se que qualquer mudança nos planos de governo é mais direta nas políticas nacionais (incluindo aqui as políticas de CTSS) do que nas parcerias que se formam no bojo CTSS, cuja relação é mais indireta. Daí as várias iniciativas de CTSS voltadas para as políticas sociais que continuaram a despeito da onda conservadora.

5.3.1 Os Sujeitos-Agente na Prática da Cooperação Técnica Sul-Sul

De toda forma, nos cumpre reconhecer que os sujeitos-agente acumulam uma consciência prática sobre a CTSS, que não está somente condicionada aos elementos normativos (a sanção) e recursos disponíveis (o poder), mas também e, sobretudo, aos códigos de significação (a comunicação) dando relevância para a maneira como eles atribuem sentidos durante a prática da CSS. As percepções subjetivas são intimamente relacionadas ao comportamento dos sujeitos-agente, imbuídas de valores morais e ideologia. Ao contribuir para a concretização dos paradigmas e ideais de desenvolvimento no plano interno (políticas nacionais) e externo (projetos de cooperação), os sujeitos-agente moldam as estruturas – os diplomatas no caso dos marcos políticos, os gestores nos marcos institucionais relacionados à política pública, e os sujeitos na linha de frente, ou seja, nos marcos operativos.

Nessa relação entre sujeitos-agente e a reprodução ou transformação da estrutura está a prática da CTSS. Ela está condicionada às demandas recebidas do exterior (*demand driven*), ao saber técnico no plano doméstico, tal qual os sistemas sociais de Giddens (2013), que compreendem as atividades localizadas de agentes humanos reproduzidas através do tempo e espaço e organizadas nas práticas sociais regulares. A estruturação, nesta perspectiva, está nas interações segundo os setores e as iniciativas em questão, pois a partir delas os sujeitos-agente moldam suas ações.

Nas entrevistas realizadas, essa mediação da prática da CTSS mostrou que os setores do desenvolvimento têm um papel fundamental nas percepções e comportamentos dos agentes. O Quadro 10, a seguir, mostra que áreas como os direitos humanos contam com profissionais mais afins aos princípios e propósitos da CSS do que outras áreas; saúde e agricultura, em decorrência dos campos de estudos e práticas na zona tropical, suscitam comportamentos mais horizontais e cooperativos entre os agentes; em contrapartida, cultura e educação estão bastante identificados com os Estados nacionais, e, portanto, mais resistentes às visões plurais de mundo, por estarem imbuídos de visões mais conservadoras que permitem a existência dos Estados nacionais.

Quadro 10: Os sistemas sociais na Cooperação Técnica Sul-Sul

Setores	Sistema Social da Cooperação Técnica Sul-Sul
Direitos Humanos	Diante da inexistência de conhecimento sobre a CSS, as pessoas pensavam a cooperação internacional a partir da visão de direitos humanos, o que deveria supor uma visão solidária, então estavam todas dispostas em participar dos projetos; a formação dos profissionais deste campo já os torna acostumados a lidar com o meio internacional, as

	diferenças culturais e posturas horizontais e empáticas; também tinham uma visão humanitária e não assistencialista das políticas do Estado; a visão mediada pelos DH trazia o respeito pelo outro.
Saúde Coletiva	O setor da Saúde é marcado por temas e preocupações que transcendem fronteiras, por isso a cooperação entre países é algo muito comum, inerente as políticas de saúde coletiva; cooperação horizontal em saúde, porém requer uma visão/formação em políticas comparadas, para operar a transferência de práticas e políticas que estão imersas nos diferentes sistemas de saúde, algo mais abrangentes da realidade do país parceiro; as doenças tropicais aproximam muito os países do Sul global.
Agricultura	A questão da agricultura tropical <i>per se</i> propicia a proximidade dos países do Sul guiados pelos desafios inerentes ao desenvolvimento nacional entre produzir alimentos e <i>commodities</i> ; a agricultura familiar soube incorporar outras vozes e saberes à CSS, além de outras agendas e seus temas marginais (gênero, agroecologia, reforma agrária); a agricultura na cooperação com o objetivo de inserir os países do Sul no mercado global também suscitou resistências além da transferência de políticas.
Educação	Um setor mais conservador, já que Educação está ligada à formação da identidade nacional; não é uma agenda em que se sobressaem práticas informais e alternativas (não tradicionais) e sempre está marcada pela presença do Estado.
Cultura	O diálogo intercultural, o reconhecimento dos direitos culturais e os patrimônios culturais próprios de cada país convergia bem com a ideia de respeitar o outro e valorizar a diversidade; o diálogo introduzia na agenda o reconhecimento e participação da identidade cultural alternativa (indígena e afrodescendente).

Fonte: Elaboração própria da autora (2021).

Nesta pesquisa, tratamos de identificar o engajamento crítico e consciente dos sujeitos-agente sobre os problemas do Sul global, considerando que “a reificação das relações sociais, ou a “naturalização” discursiva das circunstâncias de produtos historicamente contingentes da ação humana, é uma das principais dimensões da ideologia na vida social” (GIDDENS, 2013, p. 30). O Quadro 11 mostra de que forma seria possível reconhecer uma prática decolonial a partir dos sujeitos-agente, com base nas categorias do pensamento decolonial selecionadas.

Quadro 11: A prática decolonial da Cooperação Técnica Sul-Sul na visão dos sujeitos-agente

Categorias analíticas	Perguntas orientadoras	A prática decolonial da CTSS
Transmodernidade	Os países do Sul que prestam cooperação, reconhecem aprendizados na CTSS ou somente foi possível ajudar o outro?	Pouco se fala e se identificou no estudo dos casos do Brasil e da Argentina sobre aprendizados comuns resultantes da CTSS – um campo marcado pela divisão dos papéis de prestador (<i>oferente</i>) e beneficiário (<i>receptor</i>).
	A CTSS gerou algo novo como resultado da cooperação ou apenas transferiu casos de sucesso para outro país?	
Alteridade	O outro com quem coopera é visto como inferior?	As diferenças indenitárias e culturais despertam atenção na CTSS, tanto há

	O mundo do outro é respeitado, desperta interesse/admiração, ou é indiferente?	motivações pessoais quanto profissionais envolvidas; a realidade do outro é respeitada, mas as posturas dos sujeitos-agente, as práticas cooperativas e os marcos têm dificuldade de incorporá-la.
	Em geral, busca-se conhecer ou ignora-se a identidade/realidade do outro?	
Interculturalidade	A diversidade cultural está prevista na prática da cooperação técnica?	Os conhecimentos e experiências veiculados por meio da CTSS são validados internacionalmente, e isso deixa pouco espaço para que os países e povos intercambiem algo fora desse saber-fazer que recebe a chancela científica.
	Há traduções dos conhecimentos e experiência nos intercâmbios técnicos?	
	Os agentes procuram falar a língua do outro e acessar suas cosmologias?	
Comunalidade/Comum	Há um “agir em comum” como um objetivo da CTSS?	
	Há um “decidir sobre o comum em comum” como meio/processo da CTSS?	A presença do comum na CTSS se dá pela própria aproximação voluntária entre aqueles que trabalham com as políticas públicas (Estado e atores sociais) em benefício das sociedades; seria possível mensurar caso a caso o grau de intensidade em que ele se expressa na CTSS.
	Há um “colocar em comum” (solidarizar-se) como princípio da CTSS?	

Fonte: Elaboração própria da autora (2021).

De modo geral, pode-se dizer que as percepções subjetivas na CTSS estão marcadas por elementos informados pelos sistemas sociais em que eles estão inseridos. Daí as diferenças encontradas entre as experiências do Brasil e da Argentina: as questões de gênero e étnico-racial que determinam a agência. Quanto à caracterização da prática decolonial, seria preciso circunscrevê-la a um projeto específico, ou seja, escolhendo como unidade analítica determinados projetos em vez dos países do presente estudo. O quadro acima, para tanto, poderia servir de marco analítico para futuras pesquisas.

Para Lozano (2014), fazer história “desde baixo e desde o Sul” implica construir memórias e identidades como ato emancipador na reconstrução coletiva da história. No âmbito da CSS, isso significa fortalecer o sentido de pertencimento dos sujeitos a determinada história e sociedade - e suas visões de mundo, experiências de vida e processos históricos. Isto significa valorizar o elemento humano na prática cooperativa, em detrimento das que valorizam estruturas, retirando dos sujeitos seu potencial criativo e transformador. Para Giddens (2013), a história humana é criada por atividades intencionais, com base no potencial humano de agir motivado, racionalizando e monitorando suas ações.

5.3.2 A Estrutura na Prática da Cooperação Técnica Sul-Sul

Da mesma forma que a agência se materializa nas interações nas dimensões da comunicação, poder e sanção, temos de lembrar que a estrutura está plasmada nos códigos de significação, na dominação dos recursos e na legitimação das normas. Para tanto, ressaltamos o fato de que a CTSS é ainda um cenário emergente, por se tratar de uma política muito recente e pouco consolidada nos países do Sul e de um cenário internacional em forte agitação e em processo de institucionalização.

Como um conjunto de regras e recursos que está fora do tempo e do espaço (estática e despersonalizada). No longo prazo, a estrutura vai se modificando lentamente conforme as decisões nos países e no sistema da CID por meio das concepções nacionais ou a rotinização da prática cooperativa que formam as percepções subjetivas, quando se alteram as condições governando a continuidade ou transmutação das práticas sociais. Com isso, lembramos que a estrutura não é externa aos indivíduos, mas interna e inerente às suas atividades, seja nas normas introjetadas, no controle dos recursos e no significado atribuído às coisas – a que recorrem sempre que agem e se justificam.

Na CTSS, essa estrutura está presente nos marcos políticos, institucionais e operacionais que moldam e, ao mesmo tempo, são moldados pela prática da cooperação durante a implementação de projetos. No entanto, as concepções nacionais materializadas nas estruturas variam entre os países, que interpretam o sistema-internacional, o interesse nacional e seu papel nesse sistema. No caso do Brasil e da Argentina, elas se mostram muito influenciadas pelas lógicas e mecanismos vigentes no sistema da CID, determinadas pela OCDE e a cooperação tradicional.

O Quadro 12 a seguir mostra de que forma as estruturas do Brasil e da Argentina diferem ou se assemelham revelando um potencial de autonomia decisória. Tendo em vista que eles, por meios e ritmos diferentes, reagem às tendências globais e configuram marcos próprios. Isso se dá com base nas práticas que articulam lógicas e interesses internos e externos aos projetos e as estruturas nacionais, considerando aqui, também, que há influência dos países parceiros da cooperação.

Quadro 12: Marcos brasileiro e argentino para a Cooperação Técnica Sul-Sul

Marcos políticos	Marcos institucionais	Marcos operativos
<i>Autonomia e Dependência da Política Externa Brasileira (PEB) e Política Externa</i>	<i>Aparato administrativo:</i> no Brasil há uma estrutura mais robusta (n. de funcionários, orçamento,	<i>Gestão da CSS:</i> Brasil opera a partir do Manual de Gestão com princípios da CSS desde

<i>Argentina (PEA):</i> períodos coincidentes para as estratégias dos planos de governos, exceção para o período atual de Alberto Fernández e Jair Bolsonaro.	coordenações com mandatos previstos no organograma) do que na Argentina.	2013; Argentina elaborou a Metodologia de Avaliação Modular em 2020 com base nesses princípios.
<i>CSS no ODS 17:</i> os dois países ressaltam a natureza distinta e não financeira das iniciativas da CSS e adaptam os indicadores globais.	<i>Regulação:</i> ausência de marco legal para gerir os projetos de CTSS, o que coloca ambos os países na dependência das parcerias com organismos internacionais para implementação dos projetos; diretrizes e estratégias débeis, sendo que na Argentina só houve diretrizes para o período de 2013-2015.	<i>Avaliações:</i> Brasil tem contratado avaliações externas independentes para alguns de seus projetos; não se conhece este tipo de prática na CTSS da Argentina.
<i>Subordinação da CSS à política externa:</i> as políticas de CID e CSS são um subtipo da política externa, em vez de serem alinhadas a todas as políticas públicas dos países.	<i>Governança:</i> ABC e DGCIN/FOAR são órgãos dependentes das chancelarias com mandatos delegados pelo governo executivo (não previsto em lei) e operam de forma impositiva (<i>top down</i>).	<i>Cooperação triangular</i> (com organismos internacionais e países desenvolvidos): o Brasil tem suas diretrizes, a Argentina tem se orientado pelas guias elaboradas pelos países no âmbito do PIFCSS.
<i>Coordenação da CSS:</i> na Argentina ocorre uma ‘diplomacia paralela’ com grande dispersão no nível nacional entre o governo executivo; no Brasil observa-se mais coordenação por parte da ABC das iniciativas de CID e CSS.	<i>Recursos humanos:</i> falta de uma carreira profissional própria, com profissionais instáveis e recrutados por sua experiência com o tema (não pela titulação), muitas vezes, por organismos internacionais.	<i>Transparência e accountability:</i> Brasil desde 2005 tem publicado os gastos públicos com a COBRADI, enquanto a Argentina não realiza esta prestação de contas.
<i>Interação Sociedade e Estado:</i> Baixa participação social nas políticas externas, no Brasil há mais envolvimento das ONG e na Argentina, dos sindicatos.	<i>Autonomia orçamentária:</i> falta de rubricas específicas para a natureza das atividades e recursos provenientes de diferentes órgãos (“cooperação mosaico”).	
<i>Descentralização da CSS:</i> na Argentina, assiste-se à descentralização das iniciativas (com intento de federalizar a PEA); no Brasil, há grande dispersão das iniciativas e grande desigualdade entre estados e municípios.		

Fonte: Elaboração própria da autora (2021).

Conforme também notou Cesarino (2012c), há uma natureza autorreprodutiva do aparato institucional do desenvolvimento. Isso quer dizer que as estruturas são mantidas por atores com poder no Sul global, sejam os países provedores da CSS, sejam as elites dos países beneficiários do Sul. Estudando a CTSS do Brasil, a pesquisadora conclui algo que poderia, também, explicar o caso da Argentina:

[...] the institutionalization and professionalization of South-South cooperation into specialized bureaucracies well-equipped with their own knowledge-producing expert apparatus is at a relatively early stage – one could perhaps say, it is still in its “heroic phase”. Therefore, it might be too early to sketch out the differences between how the industry works there [in the South] and elsewhere [in the North]. But ongoing cooperation projects indicate some possible differences, which may or may not persist in time. (CESARINO, 2012c, p. 527).

Nessa relação da estrutura com a prática da CTSS, há desafios que foram identificados nas entrevistas realizadas em ambos os países. A prática cooperativa, na visão de seus sujeitos-agente, se depara com obstáculos tanto na ordem internacional quanto nacional. O Quadro 13 mostra de que forma o Sul imerso no sistema da CID e interagindo com o Norte global reconhece que há uma estrutura internacional que limita uma prática cooperativa distinta e autônoma. Também, de que forma a falta de estrutura legal/administrativa e capacidade humana voltada para a CSS no plano nacional impõe restrições a uma CSS decolonial.

Quadro 13: Limitações estruturais da Cooperação Técnica Sul-Sul em termos operativos

Tipos de limitações	Brasil	Argentina
Inserção do Sul no sistema da CID	(1) Inserir-se no sistema da CID significa para a CSS uma conquista de espaço; e (2) lidar com as expectativas dos parceiros do Sul significa, muitas vezes, desapontá-los, já que não se pode evitar que eles esperem coisas diferentes do que o Sul tem para oferecer.	
Negociação com o Norte global	(3) Para uma cooperação de maior envergadura é preciso considerar a CTr (gov. do Norte global, OI e ONGs do Norte global), que agrega recursos adicionais ao projeto; (4) para operar a CTr requer-se muita sincronização e coordenação entre a CSS e Cooperação Norte-Sul (CNS) (lógicas, interesses, processos), somando dificuldades à atividade finalística (assistência técnica);	
Capacidade administrativa/legal	(5) Os processos burocráticos, que já seriam difíceis por si só na CTSS. Países como o Brasil e a Argentina são pouco adaptados para executar ações fora do território nacional com recursos públicos, então a compra de equipamentos, por exemplo, depende de parcerias com OI, operando sob as mesmas lógicas da CNS;	
Capacitação humana para lidar com a CSS	(6) A CSS conta com o <i>aprender fazendo</i> , pois, as pessoas vão para a prática sem orientação sobre os mecanismos operativos, princípios e propósitos da CSS; (7) a postura horizontal, solidária, conta com habilidades pessoais dos agentes, que agem por sua própria conta, arriscando reproduzir lógicas, tratamentos e mecanismos da cooperação tradicional, porque ela é o que há como exemplo, observável – é mais fácil reproduzir do que inventar.	

Fonte: elaboração própria da autora a partir das entrevistas (2021).

A prática das iniciativas da CTSS (como as em políticas sociais aqui focalizadas) se mostra como uma instância propícia para “alterar as condições governando a

continuidade ou transmutação de estruturas e, portanto, a reprodução de sistemas sociais” (GIDDENS, 2013, p. 29). Tal é a estruturação na CSS.

Sendo assim, podemos notar que, a despeito de os marcos (institucionais e operacionais) estarem pouco propícios a uma CSS decolonial, que inclusive se encontra muito dependente do Estado nacional. Entretanto, os marcos políticos durante a onda progressista permitiram consolidar e codificar (na dimensão da significação) políticas públicas (sociais) que se assentam sobre a ideia de direitos humanos sociais.

Com foco nos sujeitos, podemos esperar que a prática da CTSS, reforçada pelos ideais de direitos humanos sociais, contribua para que os sujeitos-agente acumulem uma consciência prática e discursiva sobre a CSS. Isso faz com que eles não estejam somente condicionados aos elementos normativos e recursos disponíveis na cooperação tradicional, mas possam interpretar os significados disponíveis nas estruturas (nacional e internacional) e sejam ágeis em comunicar o sentido do seu envolvimento com a prática cooperativa. Daí o fato de que os setores do desenvolvimento têm um papel fundamental na explicação das percepções e comportamentos dos agentes – de mais ou menos solidários e horizontais. Também, neste polo da agência, seria possível encontrar práticas decoloniais que vão além de reproduzir a cooperação tradicional, em termos da performance dos sujeitos-agente (o “decidir em comum sobre o comum”).

Pelo lado das estruturas, nota-se ainda que haja mais dificuldade em transformar a dimensão da dominação (das ordens política e econômica) e da legitimação (das instituições legais), os discursos oficiais têm se baseado no caráter distintivo da CSS, reforçando sua contribuição para a ordem simbólica dessa estrutura. Tal é o que se observa na prática da CTSS em políticas sociais, que pouco logrou mostrar resultados evidenciados em indicadores e metas, mas partiu de propostas para pluralizar as políticas públicas, incluir os grupos excluídos e introduzir modelos de desenvolvimento alternativo - este é o caso da agricultura familiar, das transferências condicionadas de renda, do acesso à saúde e das medidas contra o terrorismo de Estado. Quanto à transformação das estruturas de dominação para atribuir poder a novos grupos sociais, e de legitimação para atribuir responsabilidades em prol de uma estrutura mais plural, local e participativa, ainda há muitos desafios a superar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, concebemos a Cooperação Sul-Sul (CSS) como mecanismo alternativo no sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Destarte, considerando o desafio de fazer da CSS algo distinto da cooperação tradicional, escolhemos a teoria decolonial, assumindo que se trata de um instrumento do Sul e para o Sul global responder à colonialidade manifestada em suas sociedades. Soma-se ao giro decolonial a abordagem construtivista, que determinou o caminho metodológico para as investigações empíricas sobre as experiências do Brasil e da Argentina, inclusive fornecendo critérios analíticos para identificar o que seria uma CSS decolonial.

Ao propormos associar a CSS ao giro decolonial, destacamos a importância de repensar essa cooperação epistemológica e ontologicamente. Ou seja, levar em consideração não apenas seus resultados como política pública estatal (explicação causal), mas, também, refletir acerca de sua performance (sob a lógica constitutiva). Não perdemos de vista, ainda, a contribuição desta tese sob o ponto de vista metodológicos, que justificou a necessidade de contar com uma pesquisa social de natureza qualitativa e, portanto, situada no tempo e espaço, como é o caso do estudo de casos em perspectiva comparada aqui realizado. Portanto, pareceu-nos imprescindível vincular a CSS ao ideário do Sul global, encarando o desafio de pensá-la como mecanismo alternativo e heterodoxo, capaz de reconhecer, valorizar e resgatar os *outros* – aqueles que estão fora do sistema. Com isso, assumimos, por vezes, a perspectiva normativa (do *dever ser*) em consonância com a abordagem construtivista, que considera a influência dos achados científicos nos desdobramentos das interações sociais cotidianas, alvo de observações e interpretações (o *ser*) deste cenário emergente da CSS.

Com o objetivo de refletir sobre o alcance dessas experiências, estivemos interessados na agência e estrutura da CSS. Por isso, recorreremos à tese da estruturação com vistas a verificar em que medida os agentes podem transformar as estruturas sobre as quais atuam. Notamos, assim, que há uma dimensão da estrutura expressa nos marcos políticos, institucionais e operativos, ou concepções nacionais articuladas com as concertações internacionais, e outra da agência manifestada nas percepções subjetivas revelada pela consciência (prática e discursiva) compreendida a partir das identidades, valores e interesses, e das atitudes e comportamentos de sujeitos-agente.

Nesse sentido, a prática da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) se apresenta como a instância privilegiada para nossa observação, uma vez que ela permite analisar as transformações das ‘condições que governam a continuidade ou transmutação da estrutura’: a estruturação. Como mediadora entre a agência e a estrutura, as interações sociais (cooperativas) estão manifestadas num determinado contexto espaço-temporal. Daí nossa escolha de analisar a cooperação técnica em políticas sociais, que foram significativas nas experiências do Brasil e da Argentina para o período de 2003 a 2015. Tendo em vista a dualidade da estrutura, a prática da CSS, quando se implementam os projetos e, por conseguinte, concretizam parcerias específicas, torna possível verificar as formas de interpretar os significados (interpretação), de estabelecer controle sobre os recursos e atores (facilidade), ou ainda de justificação de engajamento em atividades cooperativas (norma). Tais são as modalidades de estruturação possíveis de estudar nas interações sociais cooperativas via projetos de CTSS.

Por meio das análises do Brasil e da Argentina, de forma comparada, enfocamos a estruturação nas experiências do século XXI, tempo em que a CSS entra numa fase de maior projeção internacional e encontra seu auge na política externa de ambos os países. Conforme discutimos nesta tese, a prática da CTSS nesse período progressista, em ambos os países, esteve marcada pela presença de políticas sociais, sendo que as políticas de CTSS foram coerentemente articuladas com as políticas sociais (saúde, alimentação, proteção social e justiça/memória), quando se conta com estruturas bastante flexíveis (ou incipientes). Há, de forma geral, uma arquitetura para a CSS muito permeável às lógicas e mecanismos da cooperação tradicional com marcos institucionais e operativos pouco heterodoxos nos países do Sul, notadamente nos países analisados.

Assim, o estudo de caso comparado entre o Brasil e a Argentina nos permite enumerar algumas conclusões: (1) há um cenário em vias de institucionalização da CSS há mais de duas décadas, mas ainda instável quanto à sistematização dos aprendizados, resultados e processos dos projetos implementados – mesmo no Brasil, a metodologia do COBRADI (Cooperação Brasileira par ao Desenvolvimento Internacional) está em constante alteração, o que afeta a transparência das políticas da CTSS e impede maior participação da sociedade e grupos de interesse; (2) há uma governança internacional fragmentada para a CSS que privilegia a soberania dos países do Sul em detrimento de uma CSS mais robusta e contra-hegemônica (uma estrutura alternativa à OCDE), o que, no caso latino-americano, convive com uma governança e cooperação regional incipiente,

porém mais ousada; (3) as políticas de CSS são difusas e dependentes das respectivas políticas externas com um orçamento público disperso entre as instituições implementadoras e, muitas vezes, executadas por meio de organismos internacionais que oferecem respaldo jurídico para tal; e (4) inexistem abordagens novas, críticas e alternativas para avaliar ou analisar os projetos, especialmente que levem em consideração as demandas e interesses dos países do Sul parceiros – a Argentina, contudo, acaba de adotar uma forma de avaliação modulada, que deve ser mais sensível a eles –, o que prejudica a concepção de uma cooperação inovadora e a prática de princípios e propósitos caros ao Sul global.

A estruturação evidenciada nas experiências do Brasil e da Argentina revela que as concepções nacionais tendem, de forma geral, a reproduzir termos, conceitos e indicadores que são importantes códigos presentes na dimensão estrutural da *significação* legada pela cooperação tradicional, com exceção da presença dos princípios da CSS nos marcos políticos e operativos disponíveis. Além disso, os marcos institucionais sancionam as normas vigentes, sendo a dimensão estrutural da *legitimação* determinada pela governança da CID, que é aquela da Agenda 2030 (e suas metas constantes no ODS 17), do GPEDC e do TOSSD, deixando, com isso, pouco espaço para pensar de outro modo a CSS. Entretanto, no período analisado, as metodologias de análise e avaliação dos projetos institem na natureza distinta da CSS, defendendo a necessidade de ressaltar os resultados qualitativos, na ordem simbólica, questionando, de certa forma, a dimensão estrutural da *dominação* exercida pelo Norte sobre o Sul por meio do sistema da CID.

Outrossim, retomamos à pergunta inicial desta tese: De que forma a CSS poderia ser repensada para tornar-se um mecanismo decolonial? Sabe-se que a modernidade europeia tanto obscureceu a violência da dominação que subjugou os povos não europeus (colonizados) quanto prometeu uma modernização e civilização baseadas na razão como forma de emancipação humana que nunca se concretizou no Sul global. Contudo, hoje, a assimetria de poder presente nos projetos de desenvolvimento veiculados pela cooperação tradicional (no sentido Norte-Sul) parece reproduzir as mesmas relações verticais do pacto colonial. Sendo assim, e com base na pesquisa empírica, confirmamos a hipótese inicialmente lançada pelo estudo, que diz que seria por meio do giro decolonial que se pode repensar a CSS.

Dessa forma, avançamos rumo à caracterização da CSS decolonial (epistemologicamente) e valorização das experiências de países e sujeitos

(metodologicamente). Isso, porque situamos os sujeitos como agentes importantes nas interações sociais cooperativas, já que por meio de um engajamento crítico e ético eles podem contribuir para uma ética da libertação guiada pela alteridade, interculturalidade, transmodernidade, pluriversalismo e comunalidade, de forma convergente com os princípios da CSS como a solidariedade e horizontalidade (ontologicamente). Ressaltamos, então, que essa agência está condicionada à conscientização materializada nas três formas de instituição: a significação, a dominação e a legitimação.

Assim, considerando que é nas atividades sociais cotidianas, nos projetos de CTSS, que os agentes monitoram reflexivamente o curso de suas ações e reproduzem ou transformam as propriedades da estrutura social através do espaço-tempo, defendemos que é preciso discutir o papel desempenhado pelos sujeitos-agente na prática da CTSS. Por isso, sugerimos: (1) mais do que os resultados, os processos adquirem especial relevância, pois são as *ações/interações* dos agentes que devem estar alinhadas aos princípios e propósitos da CSS; (2) o Sul global é um elemento inerente e preponderante na prática da CSS; ele é o contexto da ação que reivindica uma agência social moral própria e, ao mesmo tempo, que propicia a identificação entre os sujeitos-agente ao informar a realidade para a performance das atividades; e (3) o sujeito crítico e ético é um requisito para a transformação da prática cooperativa, tanto os servidores públicos quanto os membros das Organização Sociedade Civil (OSC), seja como vetores e operadores dos projetos, seja como cidadãos de países (sociedades) do Sul global.

Para tanto, a prática da CTSS como momento irreduzível e concreto de interação da agência com a estrutura implica assumir as iniciativas (projetos) como elementos essenciais de análise da CSS decolonial. Haja vista que é na prática cooperativa que se pode observar as condições que governam a continuidade ou transmutação das estruturas, podemos concluir que: no polo da agência, quanto mais houver uma agência consciente de sujeitos-agente e quanto mais atores externos (oprimidos e marginais) ao sistema, maior é a possibilidade de promover uma ética que comunique novos sistemas de significados para a CSS; e, no polo da estrutura, quando os países basearem suas concepções (ou marcos) nas realidades internas e do país parceiro, e menos nas demandas e pressões internacionais, orientações efetivas podem suscitar práticas mais criativas, sensíveis e autônomas, condizentes com as demandas do Sul global.

Nesse sentido, esta pesquisa sugere um marco analítico que entrelaça os significados, elementos normativos e poder, as dimensões da estrutura, para identificar a

prática cooperativa com a CSS decolonial, notadamente (1) a forma como esses sujeitos-agente percebem e veiculam os significados sobre os princípios e propósitos no cotidiano das interações cooperativas, o que deve estar materializado nos processos de cooperação; (2) a forma como os sujeitos-agente mobilizam recursos e atores para exercer controle, o que evidencia a importância da participação de todos os agentes ao longo do projeto, desde sua elaboração e monitoramento até a avaliação, assegurando apropriação dos elementos para decisão (na ordem política), o respeito pela diversidade e horizontalidade (na ordem social) e o compartilhamento de conhecimento e demais recursos (na ordem econômica); e (3) o grau de aceitação das normas vigentes, o que habilita a expressão da consciência prática (ações) e discursiva (razões) e quando se torna possível guiar-se por uma “ética da libertação” (norma crítica do Sul) para a definição das responsabilidades – distintos níveis de normas se entrecruzam: o nacional, em que estão as normas políticas, o global, de onde emanam orientações para questões consensuadas (entre países, cientistas e redes sociais de ativismo) e o local, que informa os códigos moral, religioso, familiar, comunitário – a interseção das escalas analíticas.

Ao equiparar a prática da CTSS com a instância da estruturação, tornou-se possível libertar a estrutura de uma eterna autorreprodução, dando importância à agência humana, social e moral como elemento capaz de alterar a estrutura; também, compreender a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento como fenômeno menos abstrato, e livre de controle, para considerá-la como parte de um sistema de interações sociais cotidiana; e conceber a prática da cooperação técnica, materializada nos projetos de CSS, como momento irredutível das experiências do sujeito corpóreo em que estão presentes diferentes visões de mundo e, por conseguinte, normas sociais, códigos de significação e elementos de dominação na realização de instituições sociais como a CSS.

Destarte, futuras pesquisas podem contribuir para apreender as formas específicas de interações sociais que se dão nos contextos dos encontros de implementação dos projetos (análises microssociais) e condições de reprodução/modificação dos sistemas sociais no longo prazo (análise macrossociais). Análises sobre as interações cooperativas podem apresentar a CSS ora como mecanismo decolonial, ora como “mais do mesmo” no sistema da CID. Se as avaliações sobre a CTSS disponíveis parecem pouco relacionadas aos debates, conceitos e categorias sugeridos pela teoria decolonial, está no campo das análises científicas a possibilidade de compreender essa prática cooperativa que se pretende solidária e alternativa.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A.E. Devouring international relations: anthropophagy and the study of South-South cooperation. *In*: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). **Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production**. New York: Routledge, 2020. p. 32-48.
- ABDELAL, R. *et al.* Identity as a Variable. **Perspective on Politics**, v. 4, n. 4, p. 695-711, Dec. 2006.
- ACOSTA, Y. **Las nuevas referencias del pensamiento crítico en América Latina: ética y ampliación de la Sociedad Civil**. Montevideo: FHCE. Dep. de publicaciones, 2003.
- ADLER, E. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-252, 1999.
- ADLOFF, F. **Gifts of Cooperation, Mauss and Pragmatism**. New York: Routledge, 2016.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - AECID; SECRETARÍA-GENERAL IBEROAMERICANA - SEGIB. **Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo em cambio**. Madrid, 1 feb. 2019.
- AGARWAL, M. A diversity of actors and operationalization of South-South Cooperation. *In*: **Cooperation beyond Convention: SSC in a changing global landscape**. New York: UNOSSC, 2018. Chap. IV. p. 85-104.
- AINLEY, K. **Rethinking Agency and Responsibility in Contemporary International Political Theory**. PhD degree thesis. London School of Economics, 2006.
- AINLEY, K. Individual Agency and Responsibility for Atrocity. *In*: JEFFERY, R. (Ed.). **Confronting Evil in International Relations: Ethical responses to problems of moral agency**. New York: Palgrave MacMillan, 2008. p. 37-60.
- ALDEN, C.; MORPHET, S.; VIEIRA, M. A. **The South in World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- ALEMANY, C.; VACCOTTI, P. **Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay**. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/76). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- ALENCAR, T.M.D.; CAIXETA, M.B.; FIGUEIREDO, M.T. Monitoramento e Avaliação na cooperação internacional do Brasil: uma iniciativa do Ministério da Saúde *In*: COSTA, M.A. (Org.) **Práticas de avaliação da Cooperação Internacional no Brasil**. Brasília: Niké Consultoria, 2018. p. 76-81.
- ALMEIDA, C. Política externa e cooperação internacional no Brasil: eixos estratégicos e agendas. *In*: BUSS, P.M.; TOBAR, S. (Org.). **Diplomacia em saúde e saúde global**:

perspectivas latino-americanas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017. p. 487-532.

ALVAREDO, F. *et al.* **Informe sobre la desigualdad global 2018**. Berlin, World Inequality Lab, 2017. Disponível em: <https://wid.world/wid-publications/> Acesso em: maio 2020.

AGUIAR, D.; ROJAS, G. O movimento feminista e de mulheres na Argentina: perspectivas pós-colonial e socialista. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 121, 2020. [Número Semitemático]. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/10436>. Acesso em: 30 set. 2021.

ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Social. **Informe 2012 de Cooperación Internacional**, 2012.

ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular. **Cooperación Sur-Sur – República Argentina: Catálogo de Proyectos**. 2013a. 36 p.

ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Dirección General de Cooperación Internacional. **Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur (2013-2015)**. [2013b?] 25 p.

ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Dirección General de Cooperación Internacional. **Argentina Cooperadora: Capacidades de la Administración Pública Nacional para conocer y compartir**. [2013c?] 126 p.

ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Dirección General de Cooperación Internacional. **Financiamiento de Acciones y Proyectos de Cooperación Sur-Sur**. Taller Herramientas de Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países Iberoamericanos. Quito, 24, 25 y 26 de septiembre, 2014

ARGENTINA. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Argentina: **Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas Priorizadas e Indicadores de Seguimiento**. Junio 2021. 56 p.

ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Dirección General de Cooperación Internacional; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM. **Cooperación Argentina**, [2019?]

ASTROZA, P.; CAIXETA, M.B.; MALACALZA, B. Una década de acción. Un Mensaje de unidad – voces da Academia. Revista 10 aniversário do PFICSS. **SEGIB**, p. 24-25, dez. 2020. Disponível em: <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/Revista-PIFCCS-POR-DIGITAL.pdf>. Acesso em: 03 out. 2021.

AYLLÓN, B.P. Nuevos horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación. *In*: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.M. (Ed.). **La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata & UCM, 2013. p. 64-86.

AYLLÓN, B.P. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. *In*: SOUZA, A.M. (Org.) **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014a. p. 57-88.

AYLLÓN, B.P. La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. **Anuário de Integração**, n. 11, p. 134-167, 2015b.

AYLLÓN, B.P. Introducción. *In:* _____. (Org.). **¿Latinoamérica dividida?** Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur. Quito: Editorial IAEN, 2016. p. 15-22.

AYLLÓN, B.P. Agentes sociales de la Cooperación Sur-Sur: experiencias del caso latinoamericano. *In:* MEDINA, T.O. (Org.). **Visiones y debates de la Cooperación Sur-Sur y Triangular** – actores gubernamentales, sociales y privados. Madrid: Ed. Catarata e IUDC, 2020. p. 119-138.

AYLLÓN, B.P.; LEITE, I.C. La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. *In:* AYLLÓN, B.P.; SURASKY, J. (Org.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ed. Catarata; UCM, 2010. p. 69-101.

AZZI, D.A.; RODRIGUES, G.M.A.; SOSA, A.T. L.M. (Org.). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo, SP: Observatório Política Externa Brasileira; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020.

BALLESTRÍN, L. América Latina e o giro decolonial: Decolonial turn and Latin America. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, maio-ago. 2013.

BAQUERO, J. Brasil y África subsaariana: cooperación en el Sur global y nuevas demandas postcoloniales. *In:* KABUNDA, M. (coord.) **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madrid: Ed. Catarata; FCA/UAM; Casa África, 2011 p. 133-175

BHATTACHARYA, D.; GONSIOR, V.; OHLER, H. The Implementation of the SDGs: the feasibility of using the GPEDC Monitoring Framework. *In:* CHATURVEDI, S. *et al.* **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. London: The Palgrave Macmillan, 2021. p. 309-328. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 30 set. 2021.

BENZI, D.; LO BRUTTO, G. La Cooperación Sur-Sur em América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente). *In:* LÓPEZ, L.A.; CASTILLA, H.S. (Coord.). **Volver al desarrollo o salir de él: límites y potencialidades del cambio desde América Latina**. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Ciudad de México: Ediciones EyC., 2013. p. 217-250.

BESHARATI, N.A. **Common Goals and Differential Commitments: the role of emerging economies in global development**. Johannesburg: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; DIE Discussion Paper 26, 2013.

BESHARATI, N.A.; RAWHANI, C.; RIOS, O.G. (Comp.). A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation. **NeST AFRICA**, p. 1-28, Mar. 2017.

BESHARATI, N.A. *et al.* (Comp.). Developing a conceptual framework for South-South Co-operation, **NeST AFRICA**, p. 1-58, Sept. 2015.

BESHARATI, N. A.; ESTEVES, P. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 289-330, jan.-abr. 2015.

BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de America Latina: breve historia**. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

BRASIL. **Relatório de Atividades 2015**. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral. Ministério das Relações Exteriores**, 1ª ed., Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017a.

BRASIL. **Relatório de Atividades 2017**. Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Assessoria de Assuntos Internacionais em Saúde. **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018a.

BRASIL. Portaria de 17 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União**: edição 163, seção 1, p. 61, 2018b.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil de 1988.

BRICS POLICY CENTER - BPC; CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL - ASUL; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da Cooperação Sul-Sul**. Brasília: Ministério das Relações exteriores, Brasília, 2017.

BRUN, E. **Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul**. Brasília: FUNAG, 2016.

BRUN, E. **Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas** (coord.). Introducción. Ciudad de México: El Colegio de México, 2021.

BRUSSI, A.J.E. **Semiperiferia: uma revisitação**. Prefácio de Iammuel Wallerstein. Brasília: Ed. UnB, 2015.

BUSS, P.M.; FERREIRA, J.R. Cooperação Estruturante em Saúde: ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde e a cooperação Sul-Sul. *In*: BUSS, P.M.; TOBAR, S. (Org.). **Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017. p.115-142.

BUSS, P.M.; PELLEGRINI, A. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, p. 77-93, 2007.

BUSS, P.M. *et al.* A saúde nos processos de integração regional da América Latina e Caribe. *In*: BUSS, P.M.; TOBAR, S. (Org.). **Diplomacia em Saúde e Saúde Global: perspectivas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017. p. 421-486.

BUSSO, A.; BARRETO, M. Política exterior y de defensa en Argentina: de los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). **Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 27, p. 74-93, mayo-ago. 2020.

CABRAL, L. Vignette: Interrogating the binary in Brazil's agricultural cooperation for development. *In*: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). **Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production**. New York: Routledge, 2020. p. 123-129.

CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CLACSO; UNIVERSIDAD NAICONAL DE QUILMES - UNQ. **Ciencia por la Verdad: 35 años del Equipo Argentino de Antropología Forense**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Universidad Nacional de Quilmes, 2019.

CAIXETA, M.B. **A Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose**. 2014. 193 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CAIXETA, M.B. A Cooperação Sul-Sul: novos referenciais teóricos nas Relações Internacionais como contribuição das Epistemologias do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 32, p. 4-18, out./nov. 2015.

CAIXETA, M.B. Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: uma gestão de projetos tecnossocial?. **RPD – Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um Enfoque Multidimensional**, Brasília, v. 4, n. 5, ago. 2016.

CAIXETA, M.B. Os marcos da Cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: política externa e de cooperação internacional para o desenvolvimento. **Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)**, n. 130, p. 37-62, dic. 2019.

CAIXETA, M. B.; MORASSO, C. Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contra-hegemônico: o caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 163-183, 2021.

CAIXETA, M. B.; PINTO, S. R. A difícil problemática da identidade para a integração: América Latina e Caribe. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 12 jun. 2018. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-dificil-problematICA-da-identidade-para-a-integracao/>
Acesso em: 05 out. 2021.

CAIXETA, M.B.; SANTOS, M.C.R. Decolonizing South-South Cooperation: an analytical framework founded on post-development and the common. *In*: DUARTE, F.D. M.; VALLE, V.A.E. (Ed.) **Decolonizing Politics and Theories from the Abya Yala E-International Relations** [ebook]. No prelo.

CAIXETA, M.B.; SUYAMA, B. A Cooperação Sul-Sul em proteção social **Observatório Brasil e o Sul (OBS)**, [Informativo Setorial], n. 1, fev. 2015.

CASANOVA, P.G. Colonialismo interno: una redefinición. *In*: BORON, A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires:

CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor, 2006. p. 431-458 Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100715084802/cap19.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2021.

CASTORIADIS, C. **La Institución Imaginaria de la Sociedad Barcelona**: Buenos Aires: Ensayo Tusquets Ed., 1974.

CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CASTRO-GÓMEZ, S. Decolonizar la universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. (Org.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores *et al.*, 2007. p. 79-92.

CERVO, A.; LESSA, A.C. **O declínio**: inserção internacional do Brasil (2011-2014) **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 2, n. 57, p. 133-151, 2014.

CESARINO, L. Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da Cooperação Sul-Sul brasileira. **Horizontes Antropológicos**, ano 20, n. 41 p. 19-50, jan./jun. 2014.

CESARINO, L. Communications in International Technical Cooperation: an Anthropological Systems Approach. In: REYES-GALINDO, L.; RIBEIRO DUARTE, T. (Ed.). **Intercultural Communication and Science and Technology Studies**, 2017.

CESARINO, L. Cooperação Sul-Sul: Que potencial analítico para a Antropologia? In: TRABALHO APRESENTADO NA 28ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 02 e 05 de julho de 2012, em São Paulo, SP, Brasil, 2012a.

CESARINO, L. Brazilian Postcoloniality and South-South Cooperation: a view from Anthropology. **Portuguese Cultural Studies**, v. 4, Fall, 2012b.

CESARINO, L. Anthropology of development and the challenge of South-South cooperation. **Vibrant**, v. 9, n. 1, p. 507-537, 2012c.

CHAKRABARTI, M. Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document – Some Contestations. **Development Cooperation Review** [Special Issue], v. 1, n. 10-12, p. 44-49, Jan-Mar. 2019.

CHATURVEDI, S. *et al.* Conclusion: Leveraging Development Cooperation Experiences for the 2030 Agenda – Key Messages and the Way Forward. In: *et al.* **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. London: The Palgrave Macmillan, 2021. p. 705-716. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 30 set. 2021.

COLACRAI, M. *et al.* Escenários y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires: lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la Cooperación Sur-Sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina. **DOCUMENTO DE TRABAJO N. 1**, CICI+D-UNSAN, Oct. 2009.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Los países de renta media**: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Santiago de Chile, 2012. 50 p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Horizontes 2030**: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto período de las sesiones de la CEPAL. Ciudad de México, mayo 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite. *In*: SEMINARIO CUENTAS NACIONALES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, 2016. [Apresentação]. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/semcn2016_s5-alberto-malmierca_0.pdf. Acesso em: out. 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Desarrollo em transición**: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada em América Latina y el Caribe, Santiago, 2021.

CORONADO, J.A.P. Geopolítica de la planeación del desarrollo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN-UNASUR), en el Foro CELAC-CHINA. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 3, p. 91-109, set. 2020.

CORRÊA, M.L. Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília, edição do autor, 2010.

COSTAFREDA, A.; CORTÉS, H. “El Desarrollo en Transición” en América Latina: ¿una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media? *In*: SANAHUJA, J.A. (Org.). **La Agenda 2030 en Iberoamérica**: Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”. Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 229-254.

CSO PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS - CPDE; REALITY OF AID NETWORK - RoA. **A Human Rights-based Approach to South-South Development Cooperation**: Proposed Framework, 2019.

CSO PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS - CPDE; REALITY OF AID NETWORK - RoA. Country Case Studies on South-South Cooperation, 2016.

CRUZ, A. **South-South Cooperation and Knowledge Exchange**: a perspective from civil society. Development Outreach, World Bank Institute [Perspectives], oct. 2010.

CULLEN, C. **Fenomenosofía de la crisis moral**: la sabiduría de la experiencia de los pueblos. Buenos Aires: La Cuarenta, 2015.

CUNHA FILHO, C.M. A cooperação Sul-Sul do Brasil. *In*: MEDINA, T.O.; MUÑOZ, E.E. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe**: balance de una década 2008-2018. Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 63-71.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Commun**: essai sur la révolution au XXI^e siècle Paris: Éditions La Découverte, 2015.

DE OTO, A.; CATELLI, L. **Sobre colonialismo interno y subjetividade**: notas para um debate. *Tabula Rasa*, n. 28, p. 229-255, ene.-jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.10>. Acesso em: 21 set. 2021.

DELGADO, A.C.T. **Internal Colonialism and International Relations**: tracks of decolonization in Bolivia. London and New York: Routledge, 2021 [Worlding beyond the West]

DEUSTCH, K.W. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

DÍAZ, D. **El ProHuerta em Haití**: Cooperación Sur-Sur y Triangular en Seguridad y Soberanía Alimentaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el autor, 2015.

DOLCETTI-MARCOLINI, M. Tática y estrategia. Sociedades civiles de países cooperantes del Sur. *In*: MEDINA, T. O.; MUÑOZ, E.E. (Comp.). **La CSS en América Latina y el Caribe**: Balance de una década (2008-2018). Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 163-171.

DOMINGUES, J.M. **Modernidade global e civilização contemporânea**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

DOMINGUÉZ, R.; LUCATELLO, S. Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n. 120, p.7-27, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24241/rci.2018.120.3.7>. Acesso em: 12 set. 2021.

DUSSEL, E **Introducción a una filosofía de la liberación latinoamericana** Tlatelolco: Extemporaneos, 1968; Ezeiza, 1973. v. II e III.

DUSSEL, E. **1492: o encobrimento do Outro** – a origem do mito da modernidade [Conferências de Frankfurt]. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. 190 p.

DUSSEL, E. **Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação (1965-1991)**. São Paulo: Ed. Paulinas, 1997. (Coleção Atualidades em Diálogo)

DUSSEL, E. **Ética da Libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 4. ed. São Paulo: Vozes, 2012.

DUSSEL, E. **Hipótesis para el Estudio de Latinoamérica en la Historia Universal**. Buenos Aires: Las Cuarenta, 2018.

EKOKO, F.; BENN, J. South-South Cooperation and Capacity Development: How can South-South cooperation redress asymmetries in technical cooperation? After 25 years, has its time finally come? *Development Policy Journal UNDP*, v. 2, p. 119-130, Dec. 2002.

ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Pero y la Rana, 2007.

ESCOBAR, A. **Autonomía y diseño**: la realización de lo comunal. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón, 2017.

ESCOBAR, A. Transiciones civilizatórias. *In*: KOTHARI, A.; SALLEH, A.; ESCOBAR, A.; DEMARIA, F.; ACOSTA, A. (Coord.). **Pluriverso**: un dicionário del posdesarrollo. Barcelona: Icaria Editorial S. A., 2019. p. 458-461.

ESCOBAR, A. **Pluriversal Politics**: the real and the possible. Duke University Press, 2020.

ESCOBAR, A.; ESTEVA, G. Postdesarrollo a los 25: sobre “estar estancado” y avanzar hacia adelante, hacia los lados, hacia atrás y de otras maneras. **Polisemia**, n. 22, p. 17-32. [Postdesarrollo a los 25]. Bogotá, jul./dic. 2016.

ESTEVA, G. Autonomía. *In*: KOTHARI, A. *et al.* (Coord.). **Pluriverso**: un dicionário del posdesarrollo. Barcelona: Icaria Editorial S. A., 2019. p. 170-173.

ESTEVA, G. **Los Comunes, lugares de resistencia – Los comunes**: ni públicos ni privados, 2015a. Disponível em: <http://desempoderamiento.blogspot.com/2015/02/los-comunes-lugares-de-resistencia.html> Acesso em: set. 2021.

ESTEVA, G. Para sentirpensar la comonalidad. *Bajo el Volcán* v. 15, n.23, p. 171-186. Puebla-MX, sept.-feb., 2015b.

ESTEVEZ, P. *et al.* South-South Cooperation and the 2030 Agenda: BAPA+40 and Beyond. **Development Cooperation Review**, v. 1, n. 10-12 [Special Issue], Jan-Mar. 2019.

ETHOS. *In*: **DICIONÁRIO OXFORD**, p. 24, cap. 2.

EYHERAMONHO, A.P. Existe uma cultura regional? **Serendipia – Anuario de Investigación em Ciências Sociais**, año 1, n. 1, p. 33-46, 2015.

EYHERAMONHO, A.P. **Cooperación Sur-Norte para la memoria**: visibilización y conceptualización a través de la experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense y la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica en España (2004-2014). 2017. Dissertação (Maestría en Relaciones Internacionales) – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2017.

FARIA, V.D. **Política externa e participação social**: trajetórias e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FINGERMANN, N. Será o fim dos projetos de cooperação Sul-Sul brasileira. **Revista Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 2017 Disponível em: <https://www.mundorama.net/?article=sera-o-fim-dos-projetos-de-cooperacao-sul-sul-brasileira-por-natalia-n-fingermann>. Acesso em: 30 abr. 2021.

FLYVBJERG, B. Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. **Revista española de investigaciones sociológicas**, 106/4, p. 33-62, 2004.

FORSBERG, T. Taking stock of the study of trust in International Relations. *In*: HAUKKALA, H.; WETERING, Carina; VUORELMA, J. (Ed.). **Trust in International**

Relations: rationalist, constructivist, and psychological approaches. London/NYC: Routledge, 2018. p. 158-168.

FOUCAULT, M. **Hermenéutica del sujeto**. La Plata: Altamira, 2012.

FOURIE, E.; NAUTA, E.; MAWDSLEY, E. Introduction. *In:* MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). **Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production**. New York: Routledge, 2020. p. 1-11.

FREITAS, E.Z. **Redes de bancos de leite humano: uma trajetória de origem brasileira**. 2014. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FRENKEL, A. El Mundo según Bolsonaro: la nueva política exterior de Brasil. **Nueva Sociedad** [Opinión], nov. 2018. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FRIGGERI, F.P. Desde dónde repensar el Estado en América Latina y el Caribe. **Blog ODELA**, 21 junho de 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/odela/2020/06/21/desde-donde-repensar-el-estado-en-america-latina-y-el-caribe/>. Acesso em: 20 set. 2021.

FRIGGERI, F.P. Diez tesis para una Teoría de las Relaciones Transestatales. **Relaciones Internacionales**, Madrid GERI-UAM, n. 48, 2021 p.31-50. Disponível em: https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/relacionesinternacionales2021_48_002 Acesso em: 03 nov. 2021.

FURLIN, N. É possível uma sociologia do sujeito? Uma abordagem sobre as teorias de Foucault e Touraine. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 29, p. 274-311, jan./abr. 2012.

FURTADO, J.P. Avaliação participativa. *In:* BRANDÃO, D.; MARTINA R.O. (Org.). **Avaliação de Programas e Projetos: temas brasileiros**. São Paulo: Instituto Fonte e Fundação Itaú Social, 2011. s.n. Disponível em: https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/furtado_avaliacao_e_participacao.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

FURTADO, J.P.; GASPARINI, M.F.V. Há diferenças entre avaliar e analisar? **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 24, v. 8, p. 2933-2938, 2017.

GALÁN, M.G.; SANAHUJA, J.A. **El Sistema Internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madrid: CIDEAL, 1999.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre, RS: L&PM Pocket, 2016.

GARDINI, G.L. Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration. *In:* GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Ed.). **Latin American Foreign Policies between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 235-254.

GARDINI, G.L. Towards Modular Regionalism; the proliferation of Latin American cooperation. **Rev.Bras.Polit.Int. (RBPI)**, v. 1, n. 58, p. 210-229, 2015.

GARDINI, G.L.; LAMBERT, P. Introduction: Ideology and pragmatism in Latin American Foreign Policy. *In*: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Ed.). **Latin American Foreign Policies between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 1-12.

GASTÓN, I. *et al.* Informe de la política exterior hacia América Latina: la hoja de ruta internacional (septiembre 2019-marzo 2020). **Revista Relaciones Internacionales**, n. 58, 2020.

GAZZOLA, A.E.T. O declínio da “onda rosa” e os rumos da América Latina. **Observatório REPRI**, 2018. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/artigos/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

GARCÍA, F.V. **La in-disciplina de Caliban**: Filosofía en el Caribe más allá de la academia. La Havana: Editorial Filosofi@.cu, 2017.

GIACCAGLIA, C. Principales Líneas de Investigación sobre cooperación Sur-Sur: una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil. *In*: LECHINI, G. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI**. Rosário: UNR Editora, 2014. p. 15-31.

GIACCAGLIA, C. Poderes Medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales. *In*: LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. (Org.). **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global**. Rosário: UNR Editorial, 2016. p. 15-38.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013. 458p.

GLENNIE, J.; HURLEY, G. From aid to global public investment: an evolution in international co-operation. **Development Matters – OECD Blog**, 2019. Disponível em: <https://oecd-development-matters.org/2018/10/18/from-aid-to-global-public-investment-an-evolution-in-international-co-operation/amp/?fbclid=IwAR3OddVKI7y3iyVFtUOSuSQ73AYu4V5STnuAX8kdiT2kTTzWw7bA-pUilxw>. Acesso em: 03 fev. 2021.

GONZÁLEZ, L. Del predio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, [Edição Especial Agricultura Familiar no Mercosul], v. 9, n. 5, p. 799-840, dez. 2020.

GONZÁLEZ-VICENTE, R. Vignette: Where is the South? Global, postcolonial and intersectional perspectives. *In*: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). **Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production**. New York: Routledge, 2020. p. 27-31.

GRAZIANO, V.; CAIXETA, M.B. A Cooperação Sul-Sul no Mercosul: um caminho para a integração autônoma? **Brazilian Journal of International Relations (BJIR)** [Dossier 30 anos do Mercosul], Marília-SP, v. 10, n. 1, 2021.

GROSFUGUEL, R. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. *In*: CASTRO-

- GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. (Comp.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores *et al.*, 2007. p. 63-78.
- GROSFUGUEL, R. Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 199-215, jul.-dic. 2008.
- GUSSI, A.F. Outras epistemologías e metodologías. **Revista AVAL**, v. 2, n. 16, p. 168-193, jul.-dez. 2019
- GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, B.R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de Avaliação de Políticas Públicas. *In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, [Anais]* Brasília, 2015.
- HAMMERSLEY, M. The issue of quality in quantitative research. **International Journal of Research and Method in Education**, v. 30, n. 3, p. 287-305, 2007.
- HARD, M.S.; MOURON, F.; APOLINARIO J. L. Brazilian International Development Cooperation and Public Opinion: Domestic Costs Faced by a Troubled Emerging Donor. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, p. 1-37, 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1981-3821202000010001>. Acesso em: 03 ago. 2021.
- HERBST, N. Difference within similarity: how South-South cooperation research should no longer label “diference” as an obstacle to partnerships [Vignette] *In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production.* New York: Routledge, 2020. p. 97-103.
- HIRST, M. América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. *In: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Org.). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad.* Madrid: Ed. Catarata/IUDC/UCM, 2010. p. 17-39.
- HIRST, M. Prefácio. *In: PINHEIRO, L.; MILANI, C.R. (Org.). Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.* Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- HAUKKALA, H.; WETERING, C.; VUORELME, J. **Trust in International Relations: Racionalist, Constructivist and Psychological Approaches.** New York; London: Routledge, 2018.
- HOOVER, J. Democratic moral agency: altering unjust conditions in practice of responsibility. *In: ULBERT, C. et al. (Ed.). Moral Agency and the Politics of Responsibility.* New York; London: Routledge, 2018. p. 21-35.
- HOWLETT, M.; RAMESCH, M.; PEARL, A. **Studying Public Policy: policy cycles & Policy Subsystems.** New York: Oxford University Press, 2009.
- HUNTINGTON, S.P. **The clash of civilizations and the remaking of the World Order.** New York: Simon and Schuster, 1996.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano.** São Paulo: Ed. Francis, 2009. 400 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010. 78 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013. 124 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: IPEA; ABC, 2016. 184 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014-2016**. Brasília: IPEA; ABC, 2018. 315 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Dimensionamento de gastos das instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2017-2018** Brasília: IPEA, 2020a. 184 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cardernos ODS – ODS 17 Fortalecer os Meios de Implementação e Revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IPEA, 2020b.

ISMALEBBE, Z. **United Nations System-wide South-South Cooperation Strategy: Strengthening its Political Character and Credibility?**, 2018. Disponível em <https://www.unsouthsouth.org/2018/07/31/united-nations-system-wide-south-south-cooperation-strategy-strengthening-its-political-character-and-credibility/> Acesso em: 06 jun. 2021.

JAGUARIBE, H. **Brasil-Argentina, a indispensável aliança [prólogo]**. In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; WILLIAMS, G. (Org.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos**. Rio de Janeiro: Renavan, 2009 p. 11-17.

JEFFERY, R. **Introduction: Evil, Responsibility and Response**. In: JEFFERY, R. (Ed.). **Confronting Evil in International Relations: Ethical Responses to Problems of Moral Agency**. New York: Palgrave MacMillan, 2008. p. 3-36.

JUNQUEIRA, C.G.B. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?: a atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. 2019. 380 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas-PUC-SP, São Paulo, 2019.

KANTOLA, J.; SQUIRES, J. **The New Politics of Equality**. In: HAY, C. (Ed.). **New Directions in Political Science: responding to the challenges of an interdependent world**. [Chapter 4], 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311777266_The_New_Politics_of_Equality. Acesso em: 25 set. 2021.

KANTOLA, J.; SQUIRES, J. From State Feminism to Market Feminism? **International Political Science Review**, v. 33, n. 4, 2012.

KASTRUP, E. *et al.* Cooperação Sul-Sul-Sul: a cooperação estruturante tripartite Brasil-Cuba-Haiti e a participação da Fiocruz. *In*: BUSS, P.M.; TOBAR, S. (orgs.) **Diplomacia em Saúde e Saúde Global: perspectivas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017. p. 633-653.

KERN, A.; PAUSELLI, G. South-South cooperation and the governance of development aid in South America. *In*: RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (Ed.). **Handbook of South American Governance**. London: Routledge, 2018 p. 191-203

KRAYCHETE, E. S. O lugar das organizações não-governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 251-268, maio/ago. 2012.

KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.) **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: desafios no século XXI**. Salvador: EdUFBA, 2013.

KERN, A.; WEISSTAUB, L. Cooperação Sul-Sul da Argentina. *In*: MEDINA, T.O.; MUÑOZ, E.E. (comp.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década 2008-2018**. Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 41-51.

KOTHARI, A. *et al.* (Coord.). **Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo**. Barcelona: Icaria Editorial S. A., 2019.

LALLANDE, J.P.P.; SUÁREZ, P.M.R. Cooperación Sur-Sur como promotora de integración latinoamericana. *In*: SUÁREZ, P.M.R. (Coord.) **Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurásia y Oriente Medio**. Puebla-MX: UPAEP, 2016. p. 241-266.

LAVINAS, L. Renda Básica de cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil. Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil. Análise n. 47, 2018.

LECHINI, G. Argentina y Brasil en la Cooperación Sur-Sur. *In*: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; WILLIAMS, G. (Org.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos**. Rio de Janeiro: Renavan, 2009a. p. 91-116

LECHINI, G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Madrid GERI-UAM, n. 12, out 2009b.

LECHINI, G. La cooperación Sur-Sur en las agendas de política externas de Argentina y Brasil. **Estudios**, n. especial, p. 35-47, jun. 2010.

LECHINI, G. Introducción: Cooperación Sur-Sur en Argentina e Brasil: una mirada desde el Siglo XXI. *In*: _____. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI**. Rosário: UNR Editora, 2014. p. 5-14.

LECHINI, G.; BORÓN, A.A. Introducción. *In*: BORON, A.A.; LECHINI, G. (Comp.). **Política y Movimientos sociales en un mundo hegemónico: lecciones desde África, Asia y América Latina**. Buenos Aires, CLACSO, 2006. p.11-34. (Colección Sur-Sur).

LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. (Org.). **Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global**. Rosário: UNR Editora, 2016.

LECHINI, G.; MORASSO, C. La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. **Anuário de Integração** 11, p. 114-133, año 2015.

LECHINI, G.; ROJO, P. Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al Estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n. 133, p.185-205, ene.-abr. 2019.

LECHINI, G.; DUSSORT, M.N. South-South Cooperation: Latin American Theoretical Approaches. **RIS Occasional Paper** [New Series], n. 4, 2020.

LECHINI, G.; MORASSO, C. La Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI. **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**, no prelo.

LEGGEWIE, C. The concrete utopia of the gift: a genuine sociological approach to interdisciplinary cooperation theory. *In*: MESSNER, D.; WEINLICH S. (Ed.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York; London: Routledge, 2016. p. 181-198.

LEITE, P.S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luíz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LENGFELDER, C.S. Why Triangular Development Cooperation? Germany and the Emerging Powers. **German Politics**, v. 25, n. 1, p. 1-24, 2015.

LENGYEL, M.; MALACALZA, B. Argentina-Haití: el desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo. **Revista Española de Cooperación Internacional**, Madrid, IUDC, n. 27, 2011.

LI, X.; GU, J.; LEISTNER, S.; CABRAL, L. Perspectives on the Global Partnership for Effective Development Cooperation. **IDS Bulletin**, v. 49, n. 3, July 2018.

LI, X.; QI, G. Should China Join the GPEDC? Prospects for China and the Global Partnership for Effective Development Cooperation. *In*: CHATURVEDI *et. al.* **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. London: The Palgrave Macmillan, 2021. p. 393-408. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 30 set. 2021.

LIMA, J.B.B.; CAMPOS, R.P.; NEVES, J.B.S. O perfil da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a Política Brasileira de Cooperação Internacional. *In*: SOUZA, A. M. (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. p. 203-250.

LIMA, J.B.B.L.; PEREIRA JR., J.R. Novos Rumos da Pesquisa COBRADI: Subsídios ao Dimensionamento dos Gastos. IPEA. **Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. n. 1, Brasília, jan.-mar. 2020 p. 17-24.

LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. (Org.). **A Agenda Sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.

LIMA, M.R.S.; MILANI, C. Política Externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento. *In*: LIMA, M.R.S.; MILANI, C.; MUÑOZ, E.E. (Org.). **Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016. p. 21-40.

LIMA, M.R.S.; MILANI, C.; MUÑOZ, E.E. (Org.). **Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: 1990-1999**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018.

LO BRUTTO, G; CRIVELLI, E. El panorama actual de la integración regional en América Latina. *In*: MEDINA, T.O.; MUÑOZ, E. E. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 241-254.

LOANGO, A. O. Del Kirchnerismo al Macrismo: afrodescendientes, política y Estado en la Argentina. *In*: SEPTIEN, R. C. (ed.). **Afrodescendencias: voces em resistência** [E Homenaje al Centenario de Nelson Mandela]. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 267-288.

LORENZINI, M.E.; PEREYRA-DOVAL, M.G. Revisando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teorías y praxis en Argentina y Brasil. **Relaciones Internacionales**, GERI-UAM, n. 22, p. 9-26, feb.-mayo, 2013.

LOZANO, J.A.C. Re-construcción colectiva de la historia (reseña). **Esfera**, Bogotá, v. 4, n. 2, julio-dic. 2014.

LUCCA, J.B.; PINILLOS, C. Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos ibero-americanos. **Documentos de Trabajo CLACSO**, n. 25, 2015. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ib/20161220051300/pdf_1455.pdf. Acesso em: 30 set. 2020.

LUGONES, M. Colonialidad y Género. **Revista Tabula Rasa**, n. 9, p. 73-101, jul.-dic. 2008.

MACAMO, E. Os ODS são parte duma máquina de infantilização dos nossos países. **Expresso das Ilhas**, n. 924, ago. 2019. Disponível em: https://expressodasilhas.cv/DG.m?fbclid=IwAR2xwt7nXWkLBI4C7Gb2vVTzo7ZgJRiZv7pumpr82Q4xshIm6jc_HnlF1fM. Acesso em: 10 out. 2021.

MACHON, M. *et al.* J. As comunidades epistémicas e a sua influência na política internacional: atualização do conceito. **JANUS. NET** [e-journal of International Relations], v. 9, n. 2, p. 1-16, nov. 2018-abr. 2019.

MACIEL, L.C. Um mundo de muchos mundos. **Revista Maná**, v. 25, n. 1, p. 271-275, jan.-abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-49442019v25n1p271> Acesso em: 10 Set. 2021

MACIEL, T.M. As Teorias de Relações Internacionais Pensando a Cooperação. **Ponto-e-Vírgula**, n. 5, p. 215-229, 2009.

MAHIOU, A. La declaración sobre el establecimiento de un orden económico internacional. **United Nations Audiovisual Library of International Law**, 2011. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf. Acesso em: 14 jan. 2021.

MALACALZA, B. **Estrategia y experimentalismo. Los procesos domésticos de configuración de la Cooperación Sur-Sur desde una perspectiva macro-micro**. Un estudio comparado sobre los casos de la Argentina y Brasil (2003-2011). 2013. 432 f. Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2013.

MALACALZA, B. Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina. In: LECHINI, G. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI**. Rosário: UNR Editora, 2014. p. 32-51.

MALACALZA, B. Change of Wind or Wind of Change? Latin America, South-South Cooperation and the future of Development Cooperation on the Eve of BAPA+40. **Development Cooperation Review** [Special Issue], v. 1, n. 10-12, p. 23-31, Jan-March 2019a.

MALACALZA, B. **Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio**. Madrid: AECID & SEGIB, 2019b.

MALACALZA, B. Variables de las políticas de Cooperación Sur-Sur en America Latina: estúdios de caso. **Documentos de Trabajo – Fundación Carolina**, n. 32, 2020.

MALACALZA, B. Argentina y la cooperación para el desarrollo: cambios y continuidades. In: BRUN, E. (Coord.). **Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latino-americanas y caribeñas**. México: El Colegio de México, 2021. p. 69-94.

MALACALZA, B.; TOKATLIAN, J.G. Puede desintegrarse MERCOSUR? **Política Exterior**, p. 60-71, Sep./Oct. 2021.

MALLAVARAPU, S. Cognizing cooperation: clues and cues for institutional design. In: MESSNER, D.; WEINLICH S. (Ed.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York; London: Routledge, 2016. p. 246-266.

MALDONADO-TORRES, N. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores *et al.*, 2007. p. 127-168.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de

agenda. **Texto para Discussão**, CERESAN, CPDA/URRFJ, MNS/UFF e OXFAM, n. 11, 2016.

MARIÁTEGUI, J. C. **7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana**. Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.

MARINI, R.M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, México, n. 12, abr.-jun. 1977. Disponível em: http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/10/pdfs/Marini-Clasicos-OlaFin-10.pdf Acesso em: 03 out. 2021.

MARTÍN, R.D. El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. *In*: I SEMINARIO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE COOPERACIÓN SUR-SUR E INTEGRACIONES DE LA RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (REEDES), 3 y 5 de junio de 2015 [Documento de Trabajo Cooperación y desarrollo 2015/1], Universidad de Cantabria, 2015.

MARTÍN, R.D. En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración em América Latina y el Caribe. **Estudos Internationais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 57-78, 2017.

MARTÍN, R.D. La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. *In*: MARTÍN, R.D.; LO BRUTTO; G.; SURASKY, J. (Org.). **La Constelación del Sur**: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Editorial de la Universidad de Cantabria, 2019. p. 13-134.

MARTÍN, R.D.; LO BRUTTO; G.; SURASKY, J. (Org.). **La Constelación del Sur**: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla & Editorial de la Universidad de Cantabria, 2019.

MARTÍNEZ, S.P.M. Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. **Universitas Humanísticas**, n. 75, p. 157-187, ene.-jun. 2013.

MARTINS, P.H. A dádiva e o terceiro paradigma nas Ciências Sociais: as contribuições antiutilitaristas de Allain Caillé. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 19, n. 44, p. 162-196, jan./abr. 2017.

MARTINS, P.H. État, don et revenue de citoyenneté. **Revue du Mauss**, n. 23, p. 381-393, 2004/1. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2004-1-page-381.htm> Acesso em: 04 set. 2021.

MARTINS, P.H. O ensaio sobre o dom de Marcel Mauss: um texto pioneiro da crítica decolonial. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, n. 36, p. 22-41, maio/ago 2014.

MARTINS, P.H. A sociologia de Marcel Mauss: Dádiva, simbolismo e associação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 73, 2005

MARTINS, P.H. **La decolonialidad de América Latina y la heterotopía de una comunidad de destino solidaria**. Buenos Aires: Fundación CICCUS; Estudios Sociológicos Editora, 2012. [E-Book]

MAWDSLEY, E. The Changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Trans. Inst. Br. Geogr.**, n. 37, p. 256-272, 2011.

MAWDSLEY, E. **From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development landscape**. New York: Zed Books, 2012.

MAWDSLEY, E. **South-South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead**. Oxford Development Studies, 2019.

MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). **Researching South-South Development Cooperation: The Politics of Knowledge Production**. New York: Routledge, 2020.

MEDINA, T.O. Introducción. La Cooperación Sur-Sur em America Latina y el Caribe: balance de uma década (2008-2018) *In*: MEDINA, T.O.; MUÑOZ, E.E. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década 2008-2018**. Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MEDINA, T.O.; MUÑOZ, E.E. presentación. *In*: _____. (Comp.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década 2008-2018**. Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 9-14.

MELIS, A.P. The cooperative bias in humans' biological history. *In*: MESSNER, D.; WEINLICH S. (Ed.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York and London: Routledge, 2016. p. 91-112.

MELLO, F.C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 63, n. 2, e011, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000211>. Acesso em: 20 out. 2021.

MÉNDEZ, R. B. El Estudio de Caso como Instrumento Pedagógico y Investigación em Políticas Públicas – **Estudio de Caso n. 4**. Santiago: Universidad de Chile, 1995.

MENEZES, R.G. Geopolítica, desigualdade global e desconexão forçada: as periferias no início do século XXI. *In*: MENEZES, R.; BRUSSI, A.; COSTA, J. (Org.). **Repensando o trabalho, as desigualdades e as hierarquias: o sistema-mundo no século XXI**. Brasília: Ed. UnB, 2020. p. 121-142.

MENEZES, R.G.; CAIXETA, M.B. Desigualdades, Sul global e cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina. *In*: MENEZES, R.G.; CAVALCANTI, L.; SILVA, C.T. (Org.). **América Latina no século XXI: desigualdades, democracia e desenvolvimento**. Curitiba: Ed. CRV, 2020. v. 5. p. 111-132.

MENEZES, R.G.; FINGERMAN, N. A Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2015). *In*: VI ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, Belo Horizonte 2017.

MENEZES, R.G.; FINGERMANN, N. Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): retração ou transformação? **Revista Sociedade e Cultura**, v. 23, 2020.

MERRIAM, S. **The case study approach to research problems in Case Study Research in Education: a qualitative approach**. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1988.

MESSNER, D.; WEINLICH, S. The evolution of human cooperation: lessons learned for the future of global governance. *In: _____*. (Ed.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York; London: Routledge, 2016. p. 3-46.

MESSNER, D.; GUARÍN, A.; HAUN, D. The behavioral dimensions of international cooperation. MESSNER, D.; WEINLICH S. (Ed.). **Global Cooperation and the Human Factor in International Relations**. New York: Routledge, 2016. p. 47-65.

MIGNOLO, W. La Colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. *In: LANDER, E. (ed.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000 p. 34-52.

MIGNOLO, W. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF** [Dossiê Literatura, Língua e Identidade], n. 34, p. 287- 324, 2008.

MIGNOLO, W. Colonialidade, o lado mais obscuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, jun. 2017.

MIGNOLO, W. A geopolítica do conhecimento e a diferença colonial. **Revista Lusófona de Educação**, n. 48, p. 187-224, 2020.

MILANI, C.R.S. Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. *In: SOUZA, A. M. (Org.). Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. p. 33-56.

MILANI, C.R.S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, C.R.S. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.

MILHORANCE, C.; SOULE-KOHNDOU, F. South-South Cooperation and Change in International Organizations. **Global Governance**, n. 23, p. 461-481, 2017.

MORALES, A.H. Del Discurso a la Institucionalización de la Cooperación Sur-Sur. *In: MARTÍN, R.D; LO BRUTTO; G.; SURASKY, J. (Org.). La Constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla & Editorial de la Universidad de Cantabria, 2019. p. 165-205.

MORASSO, C. Por los caminos de la dependência: reflexiones en torno a la política exterior macrista. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, ano 3, n. 6, p. 262-278, jul.-dic. 2018.

MORASSO, C. Por el impulso del multilateralismo: las acciones argentinas hacia África entre julio de 2018 y junio de 2019. *In: ANUARIO EN RELACIONES INTERNACIONALES*, 2019 (Publicación digital)

MORASSO, C.; LAMAS, L. International Organizations diffusion in South-South Cooperation dynamics. Notes on the Uruguayan case in the 21st Century. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 63, n. 2, e005, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000205>. Acesso em: 04 ago. 2021.

MOTA, A. Uncivilised Civilisations: Reflections on Brazil and Comparative History **Social Imaginaries**, v. 2, n. 2, p. 71-86, 2016.

MOVIMENTO DOS PAÍSES NÃO ALINHADOS - MNOAL. Sitio da Web (backgroundsection). Disponível em: http://csstc.org/v_ket1.asp?info=21&mn=2. Acesso em: 03 nov. 2021.

MUÑOZ, E.E. Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. *In: LIMA, M.R.S; MILANI, C.R.S.; MUÑOZ, E.E. (Org.). Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2016a. p. 229-256.

MUÑOZ, E.E. Derechos humanos y Cooperación Sur-Sur. *In: AYLLÓN, B.P. Org.) ¿Latinoamerica dividia? Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur*. Quito: Editorial IAEN, 2016b. p. 221-238.

NAUTA, W.; MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. Conclusion: Aiming for meaningful connections in knowledge production on South-South Development Cooperation. *In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production*. New York: Routledge, 2020. p. 181-195.

NAVES, F.; REIS, Y. Desenhando a resistência: estética e contra-hegemonia no movimento agroecológico no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395163488>. Acesso em: 04 out. 2021.

NEIMAN, G.; QUARANTA, G. Los estudios de casos en la investigación sociológica. *In: VASILACHIS, I. (Coord.). Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa, 2006. p. 213-237.

NERES, M.S. **Com ou qual sujeito?** A ontologia do social na teoria sociológica contemporânea. 2019. 257 f. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

NEYERE, J.K. *et al.*, **The Challenge to the South: The Report of the South Commission**. New York: Oxford University Press, 1990.

NOGUEIRA, J.P. Prefácio. In: TOLEDO, A. (Org.). **Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em relações internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021. p. 7-18

OLIVEIRA, O.P. *et al.* Introduction. Latin American Public Policies: from Import to Export. In: _____. *et al.* (Ed.) **Latin America and Policy Diffusion: from import to export**. New York and London: Routledge, 2021 p. 1-24.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. Development Center. **Next Steps for Development in Transition: a background paper**, 18 May 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD *et al.* (2019), **Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. Acesso em 03 set. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Development Co-operation 2020: learning from crises, building resilience**. OECD Publishing, Paris, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>. Acesso em: 02 set. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE – **Six decades of ODA: insights outlook in the COVID-19 crisis**. [Development Co-operation Profiles 2020] OECD Publishing, Paris, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>. Acesso em: 02 set. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. Development Assistance Committee. **Members and Civil Society: the Development Dimension**. OECD Publishing, Paris, 2020c. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/51eb6df1-en>. Acesso em: 02 set. 2021.

ODONNE, N.; PERROTTA, D. Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano. In: ROSA, J.R; MARTÍNEZ, C.A. **De la Diversidad a la Consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana**. México DF: Int. Mora/CEDES-BUAP, 2012.

ORGANIZACIÓN INTERANCIONAL DE LA MIGRACIÓN - OIM; ARGENTINA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular. **Cooperación Argentina**. [2019?] 115 p.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE/ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OPS/OMS; SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **La Cooperación Sur-Sur y Triangular en el Sector de la Salud en Iberoamérica 2018**. Washington, 2018.

ORDÓNEZ-LLANOS, A. Southern Think Tanks Partnership in the Era of the 2030 Agenda. In: CHATURVEDI *et al.* **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. London: The Palgrave Macmillan, 2021. pp. 689-704. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 30 set. 2021.

OSÓRIO, A. G. Comunalidad In: KOTHARI, A. *et al.* (Coord.). **Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo**. Barcelona: Icaria Editorial S. A., 2019. p. 193-195.

OVIEDO, E. **Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** (Coord.) (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

PAL, L.A. Policy Transfer and Resistance: Proposals for a New Research Agenda. *In: OLIVEIRA, O.P. et al. (Ed.). Latin America and Policy Diffusion: from import to export.* New York; London: Routledge, 2021. p. 183-202.

PARRA, S.N.; SALINAS, C. América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas. **Documento de Trabajo**, n. 26, Madrid, Fundación Carolina, 2020. 25 p.

PEDERSEN, L.E; FEJERSKOV, A. The Difficulties of Diffusing the 2030 Agenda: Situated Norm Engagement and Development Organisations. *In: CHATURVEDI, S. et al. (Ed.). The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda.* London: The Palgrave Macmillan, 2021. p. 165-184. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 03 out. 2021.

PEREYRA-DOVAL, G. Princípios de política exterior argentina y brasileña: la mirada de sus precursores. *In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; WILLIAMS, G. (Org.). Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos.* Rio de Janeiro: Renavan, 2009. p. 327-354.

PEREYRA-DOVAL, G. Modelos de Desarrollo y Política Exterior como transfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI. *In: LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. (Org.). Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global.* Rosário: UNR Editorial, 2016. p. 77-94.

PESSINA, M. E. H. **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão.** Salvador: Edufba, 2017.

PESSINA, M. E. H.; KRAYCHETE, E. S. **A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015 – agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras.** São Paulo: PAD e ABONG, 2020.

PINHEIRO, L.; LIMA, M.R.S. O regresso conservador sul-americano [Editorial] **Boletim OPSA**, n. 1, jan./mar. 2019.

PINTO, S.R. **Pensamento (teoria) social e político latino-americanos e caribenho.** Brasília: EdUnB, 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Universidad Nacional de San Martín. **Metodología de Evaluación Modular para la Cooperación Sur-Sur**, 2020. [ebook]

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013. **Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado**, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Avaliação do Projeto BRA/98/004: “Implementação de Programas e Projetos de CTPD”**. Brasília, março 2005.

POMEROY, M.E.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T. The Diffusion of Social Protection and Food Security Policies: emerging issues in Brazilian South-South Cooperation for Development. *In: OLIVEIRA, O.P. et al. (Ed.). Latin America and Policy Diffusion: from import to export*. New York; London: Routledge, 2021. p. 93-114.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR - PIFCSS. **Desafíos de la Cooperación Triangular em Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión**. Buenos Aires: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2020. (Documentos de Trabajo n. 18):

PRIZZON, A. How corona vírus is accelerating a new approach to international cooperation. **ODI Comment**, 27 Mar 2020. Disponível em: <https://odi.org/en/insights/how-coronavirus-is-accelerating-a-new-approach-to-international-cooperation/>. Acesso em: 04 out. 2021.

PUENTE, C.A.I. **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.

QUIJANO, A. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indí**, v. 29, n. 12, p. 11-20, 1992.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: LANDER, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 117-142.

QUIJANO, A. **Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder [Antología Esencial]**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2020.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. **Americanity as a concept**, or the Americas in the modern world-system. [Determinants of Development] ISSJ 134, 1992.

QUIÑONEZ, A. **South-South Knowledge Exchange: a natural agenda for Latin America and the Caribbean**. [Special Report] Perspectives. World Bank Institute, Oct. 2010.

RAGIN, C.C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley, CA: University of California Press, 1989.

RAMOS, L. A contribuição neogramsciana para os estudos internacionais. *In: BUGIATO, C. (Org.). Marxismo e Relações Internacionais*. Goiânia: Ed. Phillos Academy, 2021. p. 144-178.

RAND, D.G.; NOWAK, M.A. Cooperation among humans. *In: MESSNER, D.; WEINLICH S. (Ed.). Global Cooperation and the Human Factor in International Relations*. New York; London: Routledge, 2016. p. 113-138.

RESTREPO, E.; ROJAS, A. **Inflexión decolonial**: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Popayán: Universidad del Cauca, Colombia, 2010.

RIBEIRO, C.O.; MENEZES, R.G. Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 42-55, jan./jun. 2008.

RIBEIRO, A.; GASPARINI, M.F.V. Para decolonizar a avaliação: uma análise crítica a partir da teoria da decolonialidade. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, e100621, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/rbaval202110006>. Acesso em: 10 out. 2021.

RICUPERO, R. Entrevista especial – **Carta Maior**: Política 2019. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/includes/controller.cfm?cm_conteudo_id=43815. Acesso em: 01 jul. 2021.

RIGUEIRA, A. [mediadora]. A cooperação como eixo de política externa e o papel do servidor. Evento Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores (Sinditamaraty), Brasília, 7 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.sinditamaraty.org.br/noticias/sindicato-promove-debate-sobre-cooperacao-internacional>.

RIVERO, M.; XALMA, C. Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo. *In*: SANAHUJA, J.A. (ed.) **La Agenda 2030 em Iberoamérica**: políticas de cooperación y “desarrollo em transición”. Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 467-504.

RIZZO, A. **Avaliação da Cooperação Sul-Sul**: uma análise comparada das perspectivas de avaliação do Brasil, Índia e África do Sul. [Texto para Discussão - 2523] Brasília, IPEA, nov. 2019.

REALITY OF AID - RoA. **Statement on the First Draft of the BAPA+40 Outcome Document**: Southern CSO Alliance on South-South Cooperation. Disponível em: https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2019/03/Statement_FirstDraft_Southern-CSO-Alliance-on-South-South-Cooperation.pdf Acesso em: 10 out. 2021.

ROCHA, A.J.R. **Relações Internacionais**: teorias e agendas. Brasília: FUNAG; IBRI, 2002.

RODRIGUES, G.M.A. Relações Federativas no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROLLÓN, M.R.; ALTROGGE, T.J. La cooperación técnica pública em los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina: Qué hay de nuevo, viejo? **Documentos de Trabajo – Fundación Carolina**, n. 7, 2019.

ROSA, M. C. Sociologias do Sul: ensaio bibliográfico sobre limites e perspectivas de um campo emergente. **Revista Civitas** [Dossiê Diálogos do Sul], Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 43-65, jan.-abr. 2014

ROYCHOUDHURY, S. Vignette: The “avuncular” gatekeepers – Interrogating authority, authenticity, and autonomy in South-South cooperation scholarship in India. *In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production.* New York: Routledge, 2020. p. 146-149.

RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. *In: RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. (Ed.). Integración y Cooperación Regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía.* Buenos Aires: Editorial Biblos, 2014. p. 9-28.

RUGGIE, J.G. International Regimes, Transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

RUGGIE, J.G. **Constructing the World Polity:** essays on international institutionalization. New York and London: Routledge, 1998. [E-book]. (Adobe eReader Format).

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020.

SACHS, W. Prólogo: El Diccionario del desarrollo reconsiderado. *In: KOTHARI, A. et al. (Coord.). Pluriverso: un dicionário del posdesarrollo.* Barcelona: Icaria Editorial S. A., 2019. p. 21-34.

SALOMON, C. M. *et al.*, Cultural Identity in Latin-America: towards a Cooperative Understanding of Our Past. *In: SALOMON, C.M. (Ed.). The Routledge History of Latin American Culture.* New York: Routledge, 2018. p. 298-307.

SANAHUJA, J.A. La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), *Anuario Iberoamericano*, Madrid, 2008.

SANAHUJA, J.A. (Ed.) **La Agenda 2030 em Iberoamérica:** políticas de cooperación y “desarrollo em transición”. Madrid: Fundación Carolina, 2020.

SANCHEZ, M.R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, M.C.R. **Guiné-Bissau:** da independência colonial à dependência da cooperação internacional para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

SANTOS, F.L.B. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016).** São Paulo: Ed. Elefante, 2018.

SANTOS, B.S.; MENESES, M.P. **Epistemologias do Sul.** 2. ed. Coimbra: Edições Almedina S.A.; CES., 2010.

SARAIVA, F.S. **África parceira do Brasil atlântico:** relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SCHENONI, L.L.; AZTIRIA, A.M.F. Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. **CONFines**, año 10, n. 19, p. 113-142, enero/mayo 2014

SEGATO, R.L. La perspectiva de la colonialidad del poder. *In*: PALERMO, Z.; QUINTERO, P. (Comp.). **Aníbal Quijano: textos de fundación**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2014. p. 10-42.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2017**. Madrid, 2017.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2018**. Madrid, 2018a.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **Uma década de Cooperação Sul-Sul na Ibero-america: 2007-2017**. Madrid, 2018b.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2019**. Madrid, 2019.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA - SEGIB. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2020**. Madrid, 2020.

SEIXAS, R. Identidade Cultural da América Latina: Conflitos culturais globais e mediação simbólica. **Cadernos PROLAM**, USP, São Paulo, ano 8, v. 1, p. 93-120, 2008.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SEVERINO, J.M.; RAY, O. The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. **CGD Working Paper 167**, 25 March 2019. Washington, D.C.: Center for Global Development. Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>. Acesso em: 15 out. 2021.

SIMONOFF, A. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **CONFines**, 5/10, p. 71-86, ago-dic. 2009.

SIMONOFF, A. Giros em las estratégias de inserción argentina a partir de la presidência de Mauricio Macri. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 40-51, ago./set. 2016.

SIMONOFF, A. Argentina en el mundo: idas y vueltas? **Rev. Cadernos de Campo**, Araraquara-SP, n. 29, p. 125-135, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.125135>. Acesso em: 03 set. 2021.

SILVA, A.V.C. A política externa do governo de Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 20, n. 49, p. 23-41, jan.-mar. 2019.

SILVA, F.P. O fim da “onda rosa” e neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018.

SILVA, P.J.B. et al. Para quê, como avaliar em profundidade? Análise das dimensões política, epistemológicas e metodológicas de uma nova perspectiva de avaliação. *In*: III ENEPCP. Anais [ST 17 Avaliação de Políticas Públicas], 2021, p. 2622-2634.

SMOUTS, M.C. A Cooperação Internacional: da coexistência à governança mundial. *In*: _____. (Ed.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Ed. UnB, 2004. p. 127-156.

SOLARZ, Marcin Wojciech. **The Language of Global Development: a misleading geography**. New York: Routledge, 2014.

SONDERMANN, E.; ULBERT, C.; FINKENBUSCH, P. Introduction: moral agency and the politics of responsibility. *In*: ULBERT, C. *et al.* (Ed.). **Moral Agency and the Politics of Responsibility**. New York; London: Routledge, 2018. p. 1-18.

SOUZA, A.M. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

SOUZA, L.E.S. O que se perde com o fim do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)? **Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR)**, REPRI e UNIFESP, 2 de julho de 2019. Disponível em <http://observatorio.repri.org/2019/07/02/o-que-se-perde-com-o-fim-do-instituto-sul-americano-de-governo-em-saude-isags/> Acesso em: 13 set. 2021.

SOUZA, A. M.; CHATURVEDI, S. Forward and Beyond. *In*: **UNOSSC Independent Report 2018** ‘Cooperation beyond Convention: SSC in a changing global landscape’ New York: UNOSSC, 2018. p. 149-174.

SPIVAK, G.C. **Pode o Subalterno Falar?** 2. reimp. Tradução de Sandra Maria Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

STUART, E.; SAMMAN, E. Defining “leave no one behind”. **ODI** [Briefing Note], Oct. 2017.

SURASKY, J. Argentina y la cooperación Sur-Sur. *In*: AYLLÓN, B.P.; SURASKY, J. (Ed.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ed. Catarata; UCM, 2010. p. 41-68.

SURASKY, J. Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina. *In*: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T. (Org.). **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras**. Madrid: Catarata; UCM, 2013a. p. 40-63.

SURASKY, J. **La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial**. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), Huatulco, México, 2013b.

SURASKY, J. Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur. *In*: AYLLÓN, B.P. (Org.). **¿Latinoamérica dividida?** Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur. Quito: Editorial IAEN, 2016. p.51-95.

SUYAMA, B.; SILVA, D.M.; WAISBICH, L.T. Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. São Paulo: Articulação Sul; OXAFAM, 2017.

SVAMPA, M. **Debates Latinoamericanos:** indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Buenos Aires C.A: Edhasa, 2016.

SVAMPA, M. Reflexões para um mundo pós-coronavirus. **Nueva Sociedad**, abr. 2020. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/> Acesso em 10 out. 2021.

SVAMPA, M.; SPLIPAK, A.M. China en América Latina: del consenso de los commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensembles**, año 2, n. 3, p. 34-63, primavera 2015.

TASSARA, C. Agenda 2030 y reto de inclusión social en América Latina y el Caribe. *In:* SANAHUJA, J.A. (Ed.) **La Agenda 2030 en Iberoamérica:** políticas de cooperación y “desarrollo en transición”. Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 149-188

TEZANOS, S. América Latina y el Caribe em la Agenda 2030: hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”. *In:* SANAHUJA, J.A. (ed.). **La Agenda 2030 en Iberoamérica:** políticas de cooperación y “desarrollo en transición”. Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 29-60.

TICKNER, A. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. **International Studies Perspectives**, n. 4, p. 325-350, nov. 2003.

TODOROV, T. **A conquista da América:** A questão do outro. 2. ed. Tradução DE Beatriz Perrone Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

TOLEDO, A. Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em Relações Internacionais: a parte que nos cabe nesse percurso. *In:* _____. (org.). **Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em Relações Internacionais.** Salvador: EDUFBA, 2021. p. 19-34.

TZUL TZUL, G. La Forma Comunal de la Resistencia **Abya Yala** [Dossier] UNAM, Abril 2019. Disponível em: <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/7a052353-5edf-45fe-a7ab-72c6121665b4/la-forma-comunal-de-la-resistencia> Acesso em: 15 set. 2021.

ULBERT, C.; SONDERMANN, E. Conclusion: practising the politics of responsibility. *In:* ULBERT, C. *et al.* (eds.). **Moral Agency and the Politics of Responsibility.** New York; London: Routledge, 2018. p. 196-202.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - ECLAC; DEVELOPMENT CENTRE OF THE ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Emerging challenges and shifting paradigms:** new perspectives on international cooperation for development. OECD Publishing. Paris, 2018.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. (2015). Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/> Acesso em: 02 jul. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development**, 2016. Vol. 1.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development**, 2018. Vol. 2.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development**, 2020. Vol. 3.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. **The Buenos Aires Plain of Action (BAPA)**, New York, 1978. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. **[Documento final da Conferência de Bandung, 1955]**. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>. Acesso em: 02 jul. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. **[Documento final da Conferência PABA+40, 2019]** (A/CONF/235/3). Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/> Acesso em: 02 jul. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. **[Documento final de Nairóbi, 2009]**. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/> Acesso em: 2 jul. 2021

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Development Impact Group**. Brazilian Triangular Cooperation in Social Protection: contribution to the 2030 Agenda, 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Hacia una cooperación al Desarrollo más eficaz**: informe de progreso de 2019 de la Alianza Global Mensajes Clave – Partes I y II [Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo], 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **South-South Ideas**: Institutional Framework for South-South Cooperation in Latin America: lessons from Argentina, Brazil and Mexico, 2021a.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **South-South Ideas**: Methodological Pluralities in Impact Assessment on South-South Cooperation: a synthesis from efficiency perspective, 2021b.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. **South-South Ideas**: Designing a survey of the institutional architecture of South-South Cooperation: a feasibility study, 2021c.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP (United Nations).

South-South Ideas – South-South Cooperation: a Theoretical and Institutional Framework. New York, 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP (United Nations). **Brazilian Triangular Cooperation in Social Protection: Contributions to the 2030 Agenda.** [Development Impact Group] New York, 2016.

VERD, J. M.; LOZARES, C. **La muestra cualitativa.** Representatividad y criterios de selección, en *Introducción a la Investigación Cualitativa. Fases, métodos y técnicas* (pp. 113-124). Madrid: Síntesis, 2016.

VETLESEN, A.J. Collective Evildoing. *In: JEFFERY, R. (Ed.). **Confronting Evil in International Relations: Ethical Responses to Problems of Moral Agency.*** New York: Palgrave MacMillan, 2008. p. 61-88.

VILLANUEVA, R. La implementación del ODS 16 y los compromisos de la cooperación internacional Hacia dónde vamos con la paz, la justicia y las instituciones en América Latina? *In: SANAHUJA, J.A. (Ed.). **La Agenda 2030 em Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo em transición”.*** Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 189-228.

VIVARES, E. Conclusions. *In: _____ (ed.) **Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*** [International Political Economy Series] New York: The Palgrave Macmillan, 2018. p. 333-340.

WAISBICH, L.T. Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 63, n. 2, e010, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000210>. Acesso em: 30 out. 2021

WAISBICH, L.T; ROYCHOUDHURY, S.; HAUG, S. Beyond the single story: “Global South” polyphonies. **Third World Quaterly**, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1948832> Acesso em 30 out. 2021

WALLERSTEIN, I. **The essential Wallerstein.** New York: The New Press, 2000.

WALSH, C. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamento “outro” desde la diferencia colonial. *In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. (Org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.*** Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007 p. 47-62.

WALSH, C. Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el insurgir, re-existir y re-vivir. *In: MEGAREJO, P. (Comp.). **Educación Intercultural en América Latina: memorias, horizontes históricos y disyuntivas políticas.*** México: Univ. Pedagógica Nacional-CONACIT, Editorial Plaza y Valdéz, [s.a]. Disponível em: <http://catherine-walsh.blogspot.com/2014/01/interculturalidad-critica-y-pedagogia.html>. Acesso em: 03 set. 2021.

WEISSTAUB, L. **Cooperación Internacional, política exterior y desarrollo. Una discusión situada para el caso de la Argentina.** [Ponencia] FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires, July 23rd-25th, 2014.

WENDT, A. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory **International Organization**, The MIT Press, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706749>. Acesso em: 03 jul. 2021.

WENDT, A. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri; PUC-RJ., 2014.

ZELICOVICH, J. La actitud que debería tomar el gobierno es asumir el no alineamiento activo y la diplomacia de la prudência. Entrevista Escenario Mundial, maio de 2021 Disponível em <https://www.escenariomundial.com/2021/05/13/julieta-zelicovich-la-actitud-que-deberia-tomar-el-gobierno-es-asumir-el-no-alineamiento-activo-y-si-la-diplomacia-de-la-prudencia/>. Acesso em: 03 set. 2021.

ZOCCAL, G. Sharing responsibility: jeopardized multilateralism and the growing centrality of Triangular Cooperation. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 63, n. 2, e007, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000207>. Acesso em: 10 out. 2021.

ZOCCAL, G. Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces. *In*: CHATURVEDI, S. *et. al.* **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. London: The Palgrave Macmillan, 2021. p. 583-604. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8> Acesso em: 10 out. 2021

ZUCCATO, G.E. A Ascensão da Direita na América do Sul. **Boletim OPSA**, n. 1, p. 6-9, jan./mar. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A — Roteiro da Entrevista

INSTITUIÇÕES SETORIAIS: Agência

- ✓ Qual é a atuação das pessoas na CSS brasileira?
- ✓ Qual é o grau de consciência das pessoas quanto ao Sul global (identidade, problemas, etc.)?
- ✓ Como você avalia o conhecimento dessas pessoas sobre a CSS? (Houve treinamentos, manuais, etc.)?
- ✓ De que forma descreveria o relacionamento dos “técnicos” brasileiros/argentinos com o “outro” estrangeiro?
- ✓ Quais são as motivações que levam essas a quererem se envolver com a cooperação técnica?
- ✓ Você alguma vez presenciou abertura dos técnicos brasileiros em aprender saberes alternativos (populares, indígenas, etc.) na prática cooperativa?

CHANCELARIAS: Estrutura

- ✓ Como está pensada a interação do Governo Federal com os entes federados na cooperação descentralizada?
- ✓ Como se dá a parceria do governo com a sociedade civil nos projetos?
- ✓ Como a CTr se conecta com a CSS?
- ✓ De que forma o governo espera que os princípios e propósitos da CSS formem parte da prática cooperativa (treinamentos, carreiras profissionais especializadas)?
- ✓ Qual setor (agricultura, saúde) que a CSS tem sido mais ativa e tem logrado ser mais estruturante?
- ✓ Como você avalia o impacto da mudança de governos para a CSS? Houve mudanças em termos dos mecanismos utilizados para operar a CSS?
- ✓ É possível falar de uma política nacional de CID/CSS? Há um marco legal?

Pessoas entrevistadas: Pesquisadores do tema da Cooperação Sul-Sul (CSS) que possuem experiências nas instituições governamentais com a prática da CSS técnica, cuja lista de nomes não está disponibilizada nesta versão publicada para proteger os entrevistados. Todas as entrevistas foram realizadas por meio virtual, utilizando o Skype, e gravadas apenas para uso da pesquisa com autorização dos entrevistados.

APENDICE B — Evolução Cronológica da Cooperação Sul-Sul (CSS)

Fases da CSS	Marcos Políticos e Institucionais da CSS
<p>Antecedentes da CSS</p>	<p>I Conferência da Liga Contra o Imperialismo (1927) – Haya de la Torre introduz as reclamações contra as intervenções dos Estados Unidos na América Latina entre os debates.</p>
	<p>II Conferência de Nova Delhi (1949) – condena o colonialismo e reivindica a autodeterminação dos povos e a construção de uma nova ordem mundial que considere todos como iguais e protagonistas de sua própria história; o “afroasiatismo” oportuniza um movimento que defende uma política anticolonialista e de não alinhamento com as disputas Leste-Oeste</p>
<p>Fase 1.0 (1950-1990)</p> <p>As demandas do Terceiro Mundo</p> <p>Um Sul global ainda fraco em meio ao <i>mainstream</i> e aos teóricos críticos</p>	<p>Conferência Afroasiática de Bandung (1955) – culminação de um processo comum antiimperialista e anticolonial que resulta no surgimento de um Sul consciente de sua própria existência no âmbito internacional; põe de manifesto o não alinhamento com a política internacional das duas grandes potências da Guerra Fria, lançando uma nova voz comum e de união; princípios da promoção do interesse e cooperação mútua, respeito à soberania e horizontalidade.</p>
<p>I Cúpula dos Países Não Alinhados (1961) – estabelecimento do Movimento de Países não Alinhados (MNOAL), numa posição neutra com relação às duas potências da Guerra Fria; constrói uma doutrina para reordenar as relações econômicas e políticas internacionais contra Bretton Woods; trata-se de uma rede mais ampla na estrutura política global deste momento.</p>	
<p>Declaração Conjunta dos 77 países em desenvolvimento (1964) – no marco da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com países da Ásia, África e América Latina; luta para retificar os desequilíbrios econômicos do sistema internacional nas Nações Unidas; o principal órgão do Terceiro Mundo para reivindicar medidas concretas de mudanças das condições internacionais de promoção do desenvolvimento.</p>	
<p>Conferência da Cooperação Econômica dos Países em Desenvolvimento (CEPD) (1976) – lança os princípios do reconhecimento da igualdade de todas as nações tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento.</p>	
<p>I Conferencia de Buenos Aires (1978) – aprova o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) para orientar a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) que se torna mais operativa; pela primeira vez faz referência institucional e oficial às relações de cooperação técnica e econômica entre países em desenvolvimento; aborda os âmbitos político e discursivo até o técnico e econômico apoiados em um marco institucional reconhecido pela comunidade internacional; lança os princípios, com destaque para o desenvolvimento de capacidade.</p>	
<p>Conferência da Cooperação Econômica dos Países em Desenvolvimento de Caracas (1981) – preenche lacunas na “identidade coletiva do Sul” favorecida pela fragmentação, com o predomínio dos interesses particulares; os países do grupo mais fortes [cinco países do MNOAL, entre eles o Brasil e Argentina] empreenderam um caminho de reformas econômicas com o fim de potencializar a competitividade, ser mais eficientes e avançar em termos tecnológicos; o crescimento econômico desses países mais potentes desempenhou papel importante pois impulsionou a Cooperação Sul-Sul.</p>	
<p>VIII Encontro de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não Alinhados em Harare/Zimbábue (1986) – anunciada a criação da Comissão do Sul, entidade composta por atores não políticos, mas por especialistas, intelectuais e ex-políticos para contemplar os problemas do Sul e buscar soluções; a Comissão partiu da necessidade de se conhecer e se reconhecer para rejeitar ações e interesses individuais que diminuem a cooperação, a unidade e o apoio mútuo; introduz o princípio da solidariedade, além da cooperação inclusiva (múltiplas partes interessadas).</p>	
<p>Centro Sul (1994) – a Comissão Sul cessou suas funções em 1990, após a publicação de seu relatório final, intitulado “Desafio para o Sul”, no qual reconheceu a necessidade de continuar com o fortalecimento da CSS e recomendou</p>	

	<p>a criação de uma organização no Sul encarregada de enfrentar esse desafio; o Centro Sul tem como atividades centrais a pesquisa e análise de políticas internacionais e, também, atende solicitações de assessoria estratégica e suporte técnico do G77 e da China e do MNOAL.</p> <p>Centro de Cooperação Técnica Sul-Sul do MNOAL (1995) – o CSSTC é voltado para a implementação de projetos e acesso a recursos para contribuir com o desenvolvimento dos países membros e não membros através do Fundo Fiduciário Pérez Guerrero do G77</p> <p>Comitê da ONU para a revisão da CTPD: Novas Diretrizes (1995) – identifica um grupo heterogêneo de 22 países com possibilidades mais reais de cooperação que foram identificados como alavancas para apoiar o crescimento econômico em seus respectivos ambientes regionais; o documento propôs uma definição mais ampla de tipos de atividades e atores de CSS</p>
<p>Fase 2.0 (2000-2015)</p> <p>O apogeu da CSS no mundo</p> <p>Ápice da CSS em termos de recursos, notoriedade e legitimidade ideológica</p>	<p>Primeira Cúpula do Sul em Havana do G77 (2000) – A primeira cúpula do Sul da história do G-77 e China para debater conjuntura crucial na história contemporânea da humanidade; a cooperação contribui com a responsabilidade dos países do Sul com seu próprio desenvolvimento; novo espírito de cooperação internacional baseado no princípio de obtenção de benefícios comuns, mas também nas ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ dos países em desenvolvimento face aos industrializados, inclusive envolvendo a integração regional.</p> <p>Substituição oficial da expressão CTPD por CSS (2003) – na 58ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas reconhece e integra esta modalidade de cooperação ao Sistema ONU.</p> <p>I Conferência de Alto Nível dois países do G77 (ministerial) sobre Cooperação Sul-Sul realizada em Marrakesh (2003) – examina o papel da CSS na nova arquitetura da cooperação internacional, estabelece novas diretrizes para fortalecer a cooperação econômica e entre os países em desenvolvimento, bem como fortalece os mecanismos regionais e inter-regionais; nesta ocasião, é reconhecida a participação de atores não governamentais e sua significativa contribuição para enfrentar os desafios do desenvolvimento; entre os princípios introduzidos está a eficiência e eficácia da CSS; busca-se a sinergia e a colaboração com outros atores.</p> <p>Estabelecimento da Escritório da ONU para a CSS (2004) – A Unidade Especial para a CTPD troca seu nome para Unidade Especial para a CSS, previamente adotada pelo Comitê de Alto Nível na sua XXXIII sessão em 2003, mas ratificada pela Assembleia Geral em 2004 (Res/58/220), sendo o ano da primeira celebração do Dia das Nações Unidas para a CSS, em 19 de dezembro de 2004 (posteriormente alterada para 12 de setembro).</p> <p>Fundo Sul (2005) – proposta no âmbito do G-77 do Fundo Sul para o Desenvolvimento e Assistência Humanitária para o desenvolvimento econômico e social dos países do Sul.</p> <p>II Cúpula do Sul em Doha (2005) – reconhecimento de que a CSS requer uma visão de longo prazo e uma estratégia para avançar além da paixão por atividades de baixo impacto e curto prazo e chegar ao comprometimento com uma visão de longo prazo e de todo o sistema ONU; pensamento de todo o sistema para promover uma contribuição e impacto de todo o sistema.</p> <p>Declaração de Yamoussoukro do G77 (2008) – importância da adoção de um marco conceitual da CSS para garantir sua apropriação pelo Sul global nas parcerias com o Norte e a defesa de que haja critérios próprios para sua análise e avaliação, diferentes daqueles usados pela OCDE; a Conferência aprova a criação do Fundo do Sul para o Desenvolvimento e Assistência Humanitária (G-77/IFCC-XII/7) e aprova a adoção de uma Plataforma para o Desenvolvimento do Sul (G-77/IFCC-XII/6).</p> <p>I Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a CSS de Nairóbi/Quênia (2009) – apoia os esforços de desenvolvimento nacional e regional, fortalece as capacidades institucionais e técnicas, melhorar a troca de experiências e <i>know-how</i> entre os países em desenvolvimento, responder aos desafios de desenvolvimento específicos dos países em desenvolvimento e aumentar o impacto da cooperação internacional; reforça e estabelece princípios normativos e operacionais para a CSS, entre os quais a responsabilidade mútua, a eficácia do desenvolvimento, a</p>

	<p>coordenação de iniciativas baseadas em evidências e resultados, apropriação e pertinência, não condicionalidades e ingerência, prestação de contas e transparência, numa abordagem de múltiplas partes interessadas</p> <p>Evento de alto nível sobre a SSC e o Desenvolvimento de Capacidades, Bogotá/Colômbia (2010) – o objetivo era implementar o mandato da Agenda de Ação de Acra e promover um papel maior e maior eficácia na SSC para o Fórum de Alto Nível de Busan sobre Eficácia da Ajuda da OCDE; com vistas a parcerias de desenvolvimento eficazes e inclusivas e participação de representantes de países parceiros, doadores, organizações multilaterais e bilaterais de desenvolvimento, parlamentos e sociedade civil</p> <p>Criação do UNOSSC (2012) – A Unidade Especial para a CSS se torna Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul se estabelece como tal, alterando seu nome, mas mantendo seu mandato delegado</p> <p>Conferência dos Provedores do Sul em Nova Delhi/Índia (2013) –reivindicação da necessidade de contar com uma narrativa do Sul sustentada em informação e dados da CSS; diante do êxito do fortalecimento desta modalidade de cooperação a partir de melhorar a evidência e o controle da informação; um desafio era desenvolver uma posição comum entre os países do Sul em outros foros de política mundial (GPEDC, ONU, OMC, etc.) e contrabalançar a narrativa dominante de OCDE-CAD; reforçam-se os princípios da cooperação voluntária e a liderança nacional.</p>
<p>Fase 3.0 (2015-)</p> <p>Relativo declínio da CSS e mudanças nas narrativas, modalidades e instituições</p> <p>Densidade nas iniciativas (muscular) e pragmatismo, narrativas orientadas a resultados (diplomacia econômica), erosão do princípio de não-interferência e menor comprometimento com os propósitos da CSS (sem proposta em termos ideacionais e operacionais para a reforma do SICD)</p>	<p>Novo Banco do Desenvolvimento (2015) – os BRICS estabelecem o NBD com a finalidade de mobilizar os recursos para impulsionar os projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável como alternativa ao FMI e BM.</p> <p>Marco para as diretrizes operacionais de apoio das Nações Unidas à Cooperação Sul-Sul e cooperação triangular (2016) – estabelece as ações prioritárias e os indicadores de desempenho para organizações e agências das Nações Unidas, incluindo comissões regionais, integrarem a Cooperação Sul-Sul e triangular em seus mandatos global, regional e nacional e alinhar as diretrizes com o objetivo de tornar a CSS e Cooperação Triangular (CTr) instrumento para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.</p> <p>II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas em Buenos Aires – PABA+40 (2019) – evidencia a escassa e opaca informação que se tem sobre os resultados e impactos da prática da CSS sem um consenso por parte dos próprios países do Sul para definir que parâmetros ou indicadores devem se considerados nos exercícios de quantificação, o que deve ser incluído nessa contabilidade e/ou com que critérios; falta de uma narrativa própria e adequada ao contexto internacional atual da CSS; a narrativa da CSS elaborada em Bandung (1955) no se encontra adaptada aos tempos atuais, o que faz com que os países do Sul se encontrem liberdade para evadir e evitar assumir o papel de provedores da cooperação para o desenvolvimento; a ausência de um espaço ou foro político de coordenação no nível global próprio do Sul em que se debata e formule uma estratégia concertada sobre os esforços que se destinam à cooperação.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Mawdsley (2019); e Morales (2019. p. 165-205).

APÊNDICE C — Temas e agendas da Cooperação Sul-Sul (CSS) no sistema ONU

1. Relatórios do Comitê de Alto-nível para a Cooperação Sul-Sul à Assembleia Geral - *High-level Committee on South-South Cooperation (HLC)*

Conference/Date	Documents	Mains Issues	Recommendations
XX High-level Committee ¹³² June 2021	Report on the High level Committee on South-South Cooperation (A/76/39)	Thematic discussion “Accelerating the achievement of the SDGs through effective implementation of the BAPA+40 outcome document while responding to the COVID-19 pandemic and similar global crises”	
XIX High-level Committee ¹³³ October 2016	Review of Progress made in BAPA, New Directions Strategy for SSC and Nairobi (SSC/19/1)	The present report reviews the progress of South-South cooperation during the period 2014-2015 within the framework set by the 1978 Buenos Aires Plan of Action, the 1995 new directions strategy for South-South cooperation and the Nairobi outcome document adopted in 2009 by the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.	Measures to harness South-South cooperation to this end would, inter alia, require: (a) Strategic action on the part of South-South and triangular partnerships to meet the transnational challenges of climate change, energy, health and food deficits; (b) Effective Implementation of the increasing number of subregional, regional and interregional South-South frameworks; (c) Establishment or strengthening of institutions to improve access to essential goods and services in the global South, such as development banks; among others.
	Comprehensive proposal to enhance the role and impact of the UNOSSC to improve the coordination and coherence of UN in support to SSC (SSC/19/2)	Comprehensive proposals to enhance the role and impact of the United Nations Office for South-South Cooperation, highlighting a number of measures taken or proposed to improve the coordination and coherence of United Nations system support, and notes areas where the structure and functions of the Office require improvement in order to maximize its development impact in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development.	(a) prioritizing its activities and ensuring its core activities of supporting policy dialogue and intergovernmental processes, partnership building and mainstreaming of South-South and triangular cooperation in United Nations operational initiatives. (b) generating more evidence-based data and analysis that would enable the High-level Committee on South South Cooperation to better provide policy guidance for the advancement of South-South knowledge sharing, technology transfer and other exchanges essential to meeting the Sustainable Development Goals. (c) identification of good practices in South-South and triangular cooperation that are relevant to the implementation of the Sustainable Development Goals and their targets, and to jointly include them in their financial and technical cooperation interventions for the widespread replication of such practices upon request by Member States. (e) build on their existing partnerships and forge stronger strategic

¹³² Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/our-work/policy-and-intergovernmental-support/high-level-committee-on-south-south-cooperation/high-level-committee-on-south-south-cooperation-20th-session/>.

¹³³ Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/our-work/policy-and-intergovernmental-support/high-level-committee-on-south-south-cooperation/19th-session/>.

			South-South and triangular coalitions at the regional and subregional levels, with a view to bolstering the provision of public goods through international collective action at all levels. (g) member States and other partners in a position to do to generously contribute to South-South funds [United Nations Fund for South-South Cooperation, Pérez Guerrero Trust Fund and India, Brazil and South Africa Fund managed by UNOSSC] to scale up proven development solutions emanating from the global South.
	Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation (SSC/19/3)	The document provides priority actions and performance indicators for United Nations Organizations and agencies, Including regional commissions, towards mainstreaming their support for South-South and triangular cooperation at the global, regional and national levels.	the guidance note: (a) provides operational definitions of South-South cooperation and triangular cooperation. (b) identifies possible entry points and thematic priorities at the global level where United Nations organizations can apply South-South and triangular cooperation approaches, developing South-South cooperation policies and shaping global norms and standards. (c) offers country and regional teams a practical approach to mainstreaming South-South and triangular cooperation in United Nations country and regional common planning. (d) suggests a practical set of performance indicators on integrating South-South and triangular approaches into global policies and country and regional planning frameworks, together with tools for quality assurance, monitoring and reporting. (e) highlights examples of good practices in South-South and triangular cooperation relevant to the implementation of Agenda 2030.
Intersessional Meeting July 2015	Further mainstreaming and coordination of South-South and triangular cooperation in the United Nations system: Report of the Secretary General (SSC/18/IM/1)	The present report calls attention to the initiatives of the United Nations development system in response to the growing demands by Member States for greater United Nations support for South South and triangular cooperation; highlights the specific measures taken by the United Nations Development Programme to those ends; and also reiterates the recommendation that the United Nations Development Programme “continue to serve as institutional host to the United Nations Office for South South Cooperation”.	I encourage the United Nations development system to continue investing in and capturing country and cross regional experiences and sharing them with national partners and across the United Nations development system; the formation of communities of practice on South-South cooperation and triangular cooperation to promote knowledge sharing, the codification of lessons and the identification of entry points for collaboration (53); I encourage UNDG regional teams to catalyze South-South cooperation for the establishment and/or sustainability of economically, socially and environmentally vibrant regional and subregional neighborhoods through the concerted provision of regional public goods (54)

Fonte: Biblioteca Digital Nações Unidas – Série *Report of the High-Level Committee on South-South Cooperation*¹³⁴

134

Disponível

em:

<https://digitallibrary.un.org/search?fl=series&as=1&sf=title&so=a&rm=&m1=e&p1=Report%20of%2>

2. Relatórios anuais do Secretário-Geral à Assembleia Geral

General Assembly	Title/Symbol	Actions Taken by UN (summary)	Recommendations (selected paragraphs)
Seventy-fifth session 30 Sept 2020 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary-General (A/75/371)	Concrete measures undertaken by the United Nations development system to expand its support to South-South and triangular cooperation initiatives of Member States at the global, regional and national levels since the release of the previous report and contributions to global efforts to tackle the coronavirus disease (COVID-19) pandemic	building the needed human and institutional capacities to formulate and implement national development policies, strategies, and programmes for South-South and triangular cooperation (88); solidarity through the modality of South-South cooperation to limit the adverse effects of the COVID-19 pandemic , the global North and other stakeholders [shall] harmonize their support by using United Nations mechanisms, including the United Nations Fund for South-South Cooperation (90).
Seventy-fourth session 19 Aug 2019 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary-General (A/74/336)	Specific measures undertaken by the United Nations development system to enhance its support for South-South and triangular cooperation at the global, regional and national levels during the reporting period such as policy dialogue and development, innovative practices to support SSC, knowledge-sharing for capacity development, partnership building and resource mobilization, monitoring, evaluation and reporting	strategic and inclusive multi-stakeholder partnerships that will tap into the comparative advantages of different stakeholders to support the implementation of the Goals at the national, regional, and global levels. I also encourage the exploration of innovative approaches, including innovative financing models , in addition to conventional funding sources (99); South-South and Triangular Coop incorporation into relevant strategic frameworks and operations , as well as in their monitoring and evaluation frameworks at the headquarters, country and regional levels (100); strengthen monitoring of and reporting on progress and their accountability, while bearing in mind the specific principles and unique characteristics of South-South cooperation (102); consultations on the basis of the mandate of the Conference outcome document with a view to establishing non-binding voluntary methodologies to assess the impact of South-South cooperation (103).
Seventy-third session 17 Sept 2018 Operational activities for development: South-South cooperation for development	Role of South-South cooperation and the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Challenges and opportunities (A/73/383)	Progress made by the international community, in particular the United Nations, in supporting and promoting such cooperation and identifying new opportunities, as well as challenges and suggestions to overcome them; the report also reviews actions at the national, regional, interregional and global	aim of mobilizing all available resources and partnerships [brings together Member States, including their local constituents, the United Nations system, the private sector, civil society organizations, philanthropic organizations, academia and other actors] in line with the national development strategies and plans of Southern countries (130); evidence of its impact is limited since the reporting in that regard has not been carried out systematically, so the establishment of a voluntary reporting mechanism by Member States to the High-level Committee on

[0the%20High-Level%20Committee%20on%20South-South%20Cooperation&ln=es](#). Acesso em: jun. 2021.

		levels. Against the background of lessons learned over the past 40 years, the report highlights key priorities for South-South cooperation in the years ahead.	South-South Cooperation – common conceptual frameworks and methodologies while respecting the diversity of national approaches to SSC (131); UN system-wide SSC strategy ; UNOSSC pivotal role in mainstreaming and integrating South-South and triangular cooperation into development strategies (133); understand triangular cooperation , the range of instruments and modalities of sustainable development, and to provide more evidence and rigorous information on its scale, scope, and impact (134).
Seventy-third session 13 Aug 2018 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary General (A/73/321)	Concrete measures over the reporting period (2017/18) in terms of policy dialogue and development; knowledge-sharing for capacity development; partnership building and innovative financing; support to regional and interregional SS initiatives; monitoring, evaluation and reporting	The professionals who organize themselves into think tanks, communities of practice, networks and expert groups to foster South-South experiential learning and other exchanges present real opportunities to improve human and institutional capacity development in the global South (90); to conduct feasibility studies and/or to provide knowledge products that are essential to the equitable implementation and success of large-scale South-South programmes (91); management of the United Nations Fund for South-South Cooperation, a mechanism that is accessible to other United Nations partner entities, to mobilize resources to advance South-South initiatives (93); the preparation of a United Nations system-wide South-South cooperation strategy (94).
Seventy second session 7 Aug 2017 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary General (A/72/297)	Concrete measures over the reporting period (2016/17); several actions taken to further institutionalize South-South and triangular cooperation on policy dialogue and development, research and analysis, capacity development, knowledge-sharing, partnership and innovative financing, monitoring, evaluation, and reporting	the preparation of United Nations system wide South-South cooperation strategy (94); an independent annual comprehensive South-South cooperation report and a mapping of major development cooperation activities led by developing countries and key South-South cooperation providers (95); an action plan for South-South cooperation in support of my climate change engagement strategy (2017 2021) (96); for strategic frameworks and other planning instruments, with methodologies that capture the qualitative and quantitative indicators of these partnerships (97); the production and sharing of evidence based knowledge in their areas of expertise (99).
Seventy first session 26 July 2016 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary General (A/71/208)	Concrete measures over the reporting period (2015/16); several actions taken to further institutionalize South-South and triangular cooperation on policy dialogue and development, research and analysis, capacity development, establishment of	The emerging Southern led subregional, regional, and national development banks make a valuable contribution to South-South and triangular cooperation that should be leveraged to finance regional and other public goods that tend to be overlooked by the private sector (78); direct support for South-South cooperation towards the establishment or strengthening of Southern centers of excellence (79); design a portal that would enable policymakers and development

		Southern networks and centers of excellence, sharing of data and information, financing and partnerships and monitoring, evaluation and reporting	practitioners in the developing world to gain more access to such knowledge (80).
Seventieth session 27 Aug 2015 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary General (A/70/344)	Concrete measures to improve its support to South-South cooperation during 2014-2015, and emphasized that South-South and triangular cooperation will be among the means of implementation of the post 2015 development agenda. In the outcome document of the United Nations summit on that agenda, Member States called for enhanced South-South and triangular cooperation on access to science, technology, and innovation and on knowledge sharing.	Increasingly and systematically apply South-South and triangular cooperation to transnational development challenges of the South that require collective action , such as climate change, communicable diseases, infrastructure development and the provision of public goods (75); develop thematic strategies for the implementation of South-South cooperation is a positive development and to bolster international collective action in addressing issues such as rapid urbanization, youth unemployment, food and nutrition security, and pandemic diseases, building on work that is already taking shape (76); driving the development of capacity for effective management of South-South cooperation by middle income countries, such as those of FAO initiatives to improve food and nutrition security (77); to direct more of their research efforts to providing data and evidence based policy advice on the contribution of South-South and triangular cooperation to meeting specific targets of the sustainable development goals and the impact of that contribution (78)
Sixty ninth session 17 July 2014 Operational activities for development: South-South cooperation for development	State of South-South cooperation Report of the Secretary General (A/69/153)	United Nations system support to South-South cooperation is most easily described in terms of the thematic focus of each entity, but to see its interconnected nature, a better perspective is that of key functions, such as policy development and dialogue, research and analysis, knowledge sharing, capacity building, partnerships and financing and monitoring and evaluation	through the establishment of an interagency coordination mechanism and regional coordination mechanisms (71); more guidance tools that are consistent with Member States' perspectives and the mandates of various organizations and agencies of the United Nations system (72); beyond 2015 requires intensified cooperation and the focusing on areas where South-South cooperation has proven effective, namely policy coordination, regional integration, interregional linkages and the development of national productive capacities through exchanges of knowledge and technological innovations (74); responsibility to promote South-South transfers of renewable technologies and to forge more multi stakeholder partnerships that channel public and private sector resources towards sustainable enterprises for rural and urban job creation and poverty eradication (75).
Sixty-eighth session 29 July 2013 Operational activities for development: South-South cooperation for development	The state of South-South cooperation Report of the Secretary-General (A/68/212)	Sustaining the momentum of a rising South and directing South-South cooperation to the urgent task of tackling poverty require more institutionalized	To leverage the emerging opportunities that South-South cooperation presents and minimize related risks, Member States may wish (52): To foster complementarities between North-South and South-South cooperation through greater evidence-based policy dialogue on strategic crosscutting

		and coherent multilateral support that particularly enhances the productive capacity of least developed countries.	Issues [public goods and the application of science, technology and innovation] (b); to boost multilateral forms of South-South cooperation through financial contributions to the United Nations Fund for South-South Cooperation (c); to increase support for triangular cooperation, focusing on shared development priorities and involvement of civil society and the private sector (d).
Sixty-seventh session 30 July 2012 Operational activities for development: South-South cooperation for development	The state of South-South cooperation Report of the Secretary-General (A/67/208)	Given the wealth of South-South exchanges at regional and subregional levels and the many emerging partnerships across the South, the report calls for multilateral forms of South-South cooperation that balance concerns for growth, equity and protection of the environment – advancing sustainable human development (food security; health security, energy security, among others).	The search for new paradigms during preparations for the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio de Janeiro, 2-22 June 2010). The regional preparatory processes were essentially South-South efforts to forge common positions and strategies for Africa, Asia and Latin America within a 10-year framework (57); the widespread and important roles of South-South and triangular cooperation are not fully reported or analyzed tend to be more bureaucratic, involving national or sectoral focal points (60); in the post-2015 environment, the role and the agenda for South-South cooperation should require the concept of South-South cooperation, the identification of proven good practices and how they are to be scaled up (61); set forth a clear conceptual and strategic framework for South-South cooperation [the UN draft framework of operational guidelines, but further policy tools that are agency-specific are required; and Member States should establish their own policy instruments to provide the necessary frameworks to support and guide their own cooperation initiatives] (63); Member States should feel encouraged to invest more in multilateral South-South initiatives, including through the United Nations Fund for South-South Cooperation (64).
Sixty-sixth session 29 Feb 2012 Joint Inspection Unit	South-South and triangular cooperation in the United Nations system: Note by SG (A/66/717/Add.1)	The present note presents the views of United Nations system organizations on the recommendations provided in the report of Joint Inspection Unity entitled “South-South and triangular cooperation in the United Nations system”; there are 12 recommendations	Agencies agreed on the importance of tracking, monitoring and evaluating, and mainstreaming activities on South-South cooperation at the national level, it need to be demand-driven [UNDAF] (3); successful public communication of South-South and triangular cooperation required clear definitions of both concepts and their applications, which were currently lacking, as noted in the report (5); the supportive role of the Special Unit for South-South Cooperation to agencies’ needs for assistance on South-South cooperation, often triggered by a request from Member States or those agencies’ own governing bodies, underscoring the essential principle of South-South cooperation (8).
Sixty-sixth session 3 Aug 2011	The state of South-South cooperation	Covering the period from 2009 to 2011, in the wake of the 2008-2009 economic crisis, the	multilateral system needs further clarification of operational definitions and meaningful performance indicators to measure both the scale and the impact of

Operational activities for development: South-South cooperation for development	Report of the Secretary-General (A/66/229)	report presents data showing a more resilient South, which has embraced deeper and more institutionalized integration, resulting in more robust economic, political and social interactions. These increased connections have led to stronger demand for multilateral support to South-South and triangular cooperation, called for both by developed and developing countries, which require further coordination as well as deeper and more targeted financial resources.	South-South and triangular cooperation at the bilateral, regional, interregional and global levels. The United Nations development system holds a comparative advantage in efforts to help developing countries to more systematically gather, consolidate and analyse information on national, regional and interregional South-South initiatives, and the United Nations system is committed to improving its work in this area (57); various members of the United Nations system can no longer act independently in their own South-South and triangular support activities, but must cooperate, enhance coordination and complement each other's' efforts (58); financial support for South-South cooperation remains a vital need for the United Nations system, in order for it to expand both the dissemination of good practices and successful development solutions and to scale up successful programmes (59); private sectors and civil societies of the global South are also critical to sustainable and inclusive development strategies, so both Member States and the multilateral system should give them a role in development that complements public policies (60).
---	--	---	---

Fonte: Biblioteca Digital Nações Unidas – Série *State of South-South cooperation Report*¹³⁵

¹³⁵ Série disponível em https://digitallibrary.un.org/search?ln=es&p=State+of+South-South+cooperation+Report&f=&action_search=Buscar&c=Resource+Type&c=UN+Bodies.

APÊNDICE D — Periodização e perfil da Cooperação Sul-Sul na América Latina

Periodização da Cooperação Sul-Sul na América Latina

Período	Características do período	Cooperação Sul-Sul da região
1940-1950	Pós-colonialismo político e intelectual – dependência e desenvolvimento	A América Latina não participa da Conferência de Bandung (1955), mas desenvolve um pensamento autônomo e crítico sobre desenvolvimento e dependência no âmbito da CEPAL.
1960-1970	Desenvolvimentismo e Terceiro mundismo – a questão da autonomia	Início dos intercâmbios de conhecimentos e especialistas entre os governos da região; no âmbito do MNOAL (a partir de 1961), os países latino-americanos se aproximam dos demais países em desenvolvimento, resultando numa “descentralização do cenário mundial”. Puig e Jaguaribe fundam a teoria/doutrina da autonomia para compreender e embasar as relações internacionais da região.
1980-1990	Crise econômica regional – retração da busca por autonomia	Na metade da década de 1980, os debates sobre autonomia são abandonados em função da crise econômica regional que introduz o pensamento neoliberal como algo oposto; criação das primeiras estruturas institucionais (agências e fundos) para a cooperação bilateral por parte de alguns países, como o Brasil (ABC de 1987), o Chile (AGCID de 1990).
1990-2000	Neoliberalismo – regionalismo aberto e refluxo das relações Sul-Sul	Refluxo das relações de Cooperação Sul-Sul – “o parêntesis dos anos 1990” – com a crise da dívida, o declínio das relações comerciais, redução da solidariedade multilateral e retração diplomática. Desde a década de 1980 e com maior intensidade na década de 1990, ensaiam-se processos de integração regional novos e abertos – uma tendência de corte neoliberal baseada numa perspectiva de intercâmbio comercial.
2000-2015	Agenda Global do Desenvolvimento – Retorno da Cooperação Sul-Sul	Com os ODM, observam-se duas tendências no cenário internacional: concentração geográfica da AOD na África Subsaariana e nos setores das metas da agenda global; um ressurgimento da CSS no século XXI e auge da CSS na região, com pico do volume de iniciativas em 2013. A CSS assume papel destacado nas dimensões política, técnica e econômica. Há inauguração por parte de outros cinco países de suas agências de CID (Peru, Equador, Colômbia, México e Uruguai). O RDH de 2013 define o momento como o de “ascensão do Sul” mediante o progresso humano em termos de desenvolvimento proposto pelo mundo diversificado e plural. Novo milênio e uma nova dinâmica: peso notável dos países emergentes, ativismo sul-americano pioneiro, enraizamento institucional dos acordos, papel multiplicador dos grupos regionais, adensamento das trocas econômicas com alguns contrastes e uma diplomacia solidária.
2015-presente	Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) – nova retração ou amadurecimento da CSS?	Agenda 2030 e os PRM latino-americanos: “desenvolvimento em transição” e uma nova fase da CID global. Apesar do pior momento econômico da América Latina com o fim do ciclo das <i>commodities</i> , o mais baixo crescimento econômico (pior do que o da “década perdida”), este período marca o questionamento social da “captura política” do Estado pela classe dominante, por um mal-estar na democracia da região, pela queda nos indicadores sociais como o aumento da pobreza e do PIB <i>per capita</i> . Desde 2015, há um outro ciclo político e socioeconômico na região, não muito favorável à CSS, com a falta de visão política e de estímulo aos processos de integração regional que a sustentam.

Fonte: elaboração própria a partir de Lechini (2009a); Ballestrín (2013); Malacalza (2019a; 2019b; 2020); Brun (2016); Ruiz e Simonoff (2014); Lo Brutto; Crivelli (2019); Medina (2019); Ayllón (2014a); SEGIB (2019); PNUD (2013); Sanahuja (2020)

Perfil da Cooperação Técnica Sul-Sul da América Latina e o Caribe

Critérios analíticos	Traços da Cooperação Sul-Sul na América Latina
Concepção	De países mais críticos aos mais conformados, a CSS tem funcionado como complemento às formas tradicionais de assistência, e não como substituto e tem sido concebida a partir de visão reformista da ordem internacional com grande alcance de transformação ao longo do tempo (tipo incremental) e da CID global com ideias de horizontalidade, inclusão social e solidariedade.
Perfil	Há grande dinamismo na prática de iniciativas de CSS dos países latino-americanos, alinhado aos princípios da cooperação internacional no Sul global; na maioria dos países da região, ela está concentrada geográfica e setorialmente, evidenciando o fato de que ela está mais orientada por políticas domésticas (exteriores e de desenvolvimento nacional) e menos pelos ODS.
Marco Político e Legal	Na maioria dos países da região, não há legislação que oriente a CID nem a CSS, expondo-as a alta vulnerabilidade às mudanças de governos e coalisões partidárias; ela produz-se em fluxos e refluxos por estar muito dependente das estratégias de política externa e interna dos Estados.
Estratégias para a CSS e/com OCDE	(1) México, Colômbia e Chile optaram por uma concepção mínima de CSS marcados por discursos tecnocráticos e supostamente apolíticos sobre a eficácia e eficiência das iniciativas; (2) Brasil, Venezuela, Cuba e Argentina rechaçam os princípios da “Eficácia da Ajuda” para melhor promoverem a CSS como algo distinto.
CSS como Países de Renda Média	América Latina se converte numa região estratégica para a Agenda 2030, chamada para um papel protagonista nas discussões globais quanto ao desenvolvimento e à cooperação internacional. Com base na proposta do “desenvolvimento em transição”, assume legado mais horizontal, inclusivo e solidário, para ir mais além da renda, da graduação, da redução da pobreza e da ajuda. Isso favorece o uso da CSS para captar novos parceiros ofertantes de ações de cooperação dentre os países desenvolvidos – Ctr.
CSS na Integração Regional	O crescente interesse dos países pelas instituições regionais (CEPAL, BID, SEGIB, SELA) facilitam a captação/realização de parcerias de CSS, mas há uma deficitária coordenação entre os fóruns regionais existentes – GTCI/CELAC, PFICSS/SEGIB, CSS/CEPAL e Fórum de Países da América Latina e Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável. A integração regional oscila a partir dos governos de direita e de esquerda na região.
CSS e Triangular	Registra-se duas modalidades de Cooperação Sul-Sul com e sem a presença de países desenvolvidos, respectivamente. Trata-se de modalidade em ascensão no atual contexto do “giro à direita”, do “desenvolvimento em transição” e de maior aproximação da região com a União Europeia e de mais diálogo do Sul global com a OCDE – GPDEC desde 2016 no âmbito da Agenda 2030.
CSS e bens globais e regionais	Os países latino-americanos podem assumir maior papel no multilateralismo climático futuro pela sua condição de serem parte de região afetada pela mudança climática e por ser repositório de bens ambientais mais importantes do atual cenário (aquíferos, florestas, corais). Também, a região logrou reduzir as altas taxas de pobreza, mas o crescente fenômeno de concentração de riqueza (desigualdade) ainda justifica sua demanda por recursos – isso afeta tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento; são problemáticas transversais e globais.
Modalidade	A região tem desempenhado forte atuação na cooperação técnica por ser integrada por países que lograram desenvolver eficaz sistema de captação de recursos e <i>know how</i> dos países do Norte no passado e agora reproduzem a assistência técnica com seus iguais. A SEGIB tem mais de uma década de sistematização dos dados oficiais das iniciativas dos países (Relatórios da Cooperação Sul-Sul) e fortalecimento institucional dos países (PFICSS), ambas centradas na cooperação técnica.

Institucionalidade e Operação	Há um déficit de profissionalização e de meios de execução da CSS (baixa legislação, transparência, visão estratégica e coordenação entre o desenho e execução das políticas) somado a uma baixa concentração de iniciativas de CSS nos órgãos gestores que possuem baixa incidência nas políticas; a CSS latino-americana exerce um papel dual (ofertante e recipiendário) da CID, o que implica realizar exercícios complexos de gestão institucional dos fundos e instrumentos.
Transparência e Accountability	Pendente na maioria dos países ofertantes de CSS da região, a construção de sistemas de informação e publicação de dados sobre o estado de implementação das iniciativas é bastante deficitária e, por isso, há pouca transparência, sistematização e prestação de conta.
Participação da e Parcerias com a Sociedade Civil	Um dos dilemas centrais quanto aos meios de execução da CSS está em manter a atuação exclusiva do governo ou construir alianças multiatores. Apesar da construção de plataformas em âmbito regional, há ainda grande invisibilização das OSC nessas agendas de CID e CSS e ainda muita preocupação quanto ao setor privado nesta agenda.
Monitoramento e Avaliação	Há algumas iniciativas de âmbito regional – desde 2007, surge o relatório anual da SEGIB para sistematizar atividades de CSS dos países; a partir de 2014, os países reunidos no Grupo de Trabalho de Quantificação da CSS da CEPAL fazem uma proposta de metodologia; e a Rede de <i>think tanks</i> do Sul global, desde 2015, busca um marco analítico e conceitual para a CSS. Além disso, há alguns países da região que utilizam ou desenvolvem seus próprios guias de Monitoramento e Avaliação M&A como o Brasil, Chile, México, Colômbia e Argentina.
Relação com o CAD/OCDE	A relação com a OCDE atravessa, seja por ação ou por omissão, quase todos os documentos de políticas de desenvolvimento e estratégia de CSS; há três países cujos documentos de políticas de CID estão relacionados ao processo de adesão à Organização (México, Chile e Colômbia), enquanto outros iniciaram um diálogo de adesão ou manifestaram interesse e, por isso, boa parte dos termos e lógicas utilizados estão alinhados às recomendações da Organização.
Financiamento	Os países da América Latina aumentaram a CSS por meio do aumento do gasto público dos Estados via bancos de desenvolvimento, fundos especiais, créditos, financiamento reembolsáveis de projetos e doações. A AOD continua sendo necessária para reduzir as brechas e intercambiar <i>know how</i> em políticas públicas sociais, além disso, o financiamento multilateral é fundamental em questões de infraestrutura e de combate às mudanças climáticas.

Fonte: elaboração própria a partir de Benzi e Lo Brutto (2013); Brun (2016); Malacalza (2019a; 2019b, 2020); Medina (2019), Dolcetti-Marcolini (2019); Suyama, Silva e Waisbich (2017); Besharati *et al.* (2017).

APÊNDICE E — Glossário da Cooperação Sul-Sul

A

Agência. s.f. Ação ou ato de agir dos atores, localizados em determinado cenário, que podem ser os Estados, as instituições e os sujeitos. *Agência* chama a atenção para a capacidade dos atores de fazer algo à sua própria maneira no *continuum* agência e estrutura, com base na sua forma de interagir, interpretar os fatos e motivação ou interesse. V. Giddens (2019) e Wendt (2014).

Agenda Global de Desenvolvimento. s.f. Expressão que passou a ser usada a partir do século XXI, para significar o pacto de todos os países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU), objetivando a promoção do desenvolvimento no mundo, com base nos consensos que se obtêm sobre diversas questões relacionada ao bem-estar humano e social. No período de 2000 a 2015, o mundo se guiou pelos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e seus “Oito Jeitos de Mudar o Mundo”. No período de 2015 a 2030, os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio dos cinco temas de importância para a humanidade: pessoas, planeta, parcerias, paz e prosperidade.

Agências de cooperação/desenvolvimento internacional. s.f.pl. Expressão que remete aos principais atores do sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento, às instituições governamentais nos distintos países, do Sul e do Norte global, as quais se encarregam de promover as parcerias. Nos países latino-americanos, elas têm sido vinculadas aos respectivos ministérios de Relações Exteriores ou afins.

Ajuda externa. s.f. Expressão usada para se referir às Relações Internacionais em que um país apoiava o desenvolvimento de outro país; com grande predomínio no campo de estudos norte-americano que vinculava a ajuda externa à política externa dos Estados Unidos; tem forte viés assistencialista, portanto, baseado na assimetria de poder e nas relações verticais Norte-Sul, à exceção do Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial.

ALBA. s.f. Aliança Bolivariana para os Povos da América é um dos blocos regionais, na região da América Latina, fundada em 2004 em Havana/Cuba e que mais aproximou suas iniciativas de cooperação regional da autonomia (no *continuum* autonomia e dependência) e da contra-hegemonia.

Alteridade. s.f. Olhar, reconhecimento, respeito ao outro (*alter*) do qual se está separado, diferente. Sinônimo de “outridade” que remete ao “outro” como algo distinto de “mim mesmo”, para a discussão sobre o “outro encoberto” pela modernidade europeia que tentou impor mais do “si mesmo” sobre o outro. V. Dussel (1993). Para a Cooperação Sul-Sul (CSS), esta pesquisa usa esse conceito para apoiar a concretização da horizontalidade, da solidariedade e da participação nas iniciativas de cooperação técnica.

América Latina. s.f. Subcontinente americano, abarca desde o México até o extremo sul de Argentina e Chile, incluindo os países insulares do Caribe. Caracteriza-se como uma região do Sul global, cujos países foram colônias europeias desde a chegada de Cristóvão Colombo no século XVI e se tornam independentes no início do século XIX. No presente, está integrada, quase inteiramente, por países classificados como Países de Renda Média (PRM), à exceção do Haiti (de renda baixa) e outros de renda alta (Chile, Bahamas).

Análise da CSS. s.f. Diferentemente da avaliação da CSS, a análise se mostra mais adequada para introduzir as perspectivas críticas; sendo a CSS um mecanismo alternativo e plural, a análise tem sido preferida; na literatura científica e debates globais, análise (*assessment*) tem sido usada em detrimento de avaliação (*evaluation*); para esta discussão e sugestão de um marco analítico para a CSS com base em metodologias plurais, vide UNDP (2021b); também, Furtado e Gasparini (2017) explicam a diferença entre analisar, mais comum no campo acadêmico, e avaliar, comum na gestão das políticas.

Anarquia. s.f. Inexistência de governo. No campo das Relações Internacionais tem sido recorrentemente utilizado para designar o fato de que não há um governo supranacional que prevaleça sobre a soberania dos Estados nacionais. V. Wendt (2014), para sua classificação dos três tipos de anarquia na política internacional: a hobbesiana (ideia do inimigo), a lockeana (ideia da rivalidade, competição) e a kantiana (ideia da amizade, cooperação).

Antropofagia. s.f. Ritual de alguns povos em que se comia carne humana. Inspirou um movimento cultural da Semana de Arte Moderna no Brasil, ocorrida em 1922, em São Paulo. Tratava-se de uma crítica aos velhos modelos importados da Europa, com a valorização da cultura indígena, do hibridismo. Da mistura surgiria algo novo e inédito. Na Cooperação Sul-Sul, trata-se do mesmo movimento de valorizar a singularidade do Sul, em diálogo com a cooperação tradicional. v. Abdenur (2020).

AOD. s.f. Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Recurso de transferência condicionada, dos países do Norte global (desenvolvidos) aos países do Sul global (em desenvolvimento). Presentemente, é um dos principais meios de financiamento do desenvolvimento global.

Autonomia. s.f. Na Ciência Política, capacidade de governar-se pelos próprios meios. No campo de estudo das Relações Internacionais, refere-se a uma escola teórica latino-americana, de origem argentina e brasileira, que se propõe a reivindicar estratégias de política externa que resultem em mais liberdade para os países tomarem suas próprias decisões, diante do pouco poder na política internacional.

Avaliação da CSS. s.f. Última etapa do ciclo de implementação de projeto, com base no enfoque do marco lógico (*logframe*) instituído pelo sistema da CID desde o pós-II Guerra Mundial; os marcos avaliativos da CSS estão ainda muito baseados nos parâmetros da OCDE e critérios utilizados do sistema ONU; nos países latino-americanos há baixa tradição de avaliação das políticas públicas; avaliação tem sido ultimamente defendida como o meio mais interessante de aprendizado, por isso, ela tem sido atribuída à participação, para mais detalhe sobre a avaliação participativa. v. Furtado (2011).

B

Bandung. s.f. Cidade na Índia onde foi realizada a Conferência Afro-Asiática de 1955 com os países recém-independentes politicamente, considerado o marco temporal da Cooperação Sul-Sul (CSS). Não contou com a participação da América Latina, visto que seu processo de descolonização é anterior ao século XX. O nome, recorrentemente, é usado como adjetivo nas expressões “consciência de Bandung”, “espírito de Bandung”, para que a CSS esqueça do seu ideário do Sul global.

BRICS. s.m.pl. Organização que remete às iniciais de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (no inglês *South Africa*). Aliança política que surgiu em 2006, criada pelo Banco Goldman Sachs, reconhecendo a importância desses países para a economia

mundial, com projeção para 2050. No presente, uma das maiores expressões do Sul global, os quais disputam a hegemonia global.

C

CSS. s.f. Expressão que passou a ser utilizada em substituição à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) no mundo desde 2003, quando a Assembleia Geral da ONU

CAD/OCDE. s.m. Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (V. abaixo); principal instância de tomada de decisão sobre a CID; origem da AOD (V. abaixo); países-membro firmaram o pacto de direcionar 0,7% do seu produto interno bruto à AOD.

CEPAL. s.f. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe é uma das cinco comissões econômicas da ONU subordinadas ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas); tem a missão de apoiar o desenvolvimento econômico e social dos países desde 1948, sendo que somente em 1984 incorporou o Caribe.

CELAC. s.f. Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenho, criada em 2010. É o principal bloco de integração regional. Diferentemente da Organização dos Estados Americanos (OEA), não inclui a presença de Estados Unidos e Canadá, países do Norte global. Tem sido vista por autores e países como um dos principais fóruns multilaterais regionais para a Cooperação Sul-Sul.

Ciclo de Projetos. s.m. Expressão usada para se referir a toda a fase de vida de um projeto: negociação, elaboração do projeto, implementação, monitoramento e avaliação. Proveniente do campo das políticas públicas, de tradição norte-americana, passou a ser usado na CID e CSS a partir do modelo da USAID que utilizava o enfoque do marco lógico (*Logical Framework*) para gerir seus projetos; também conhecido como *logframe*.

COBRADI. s.f. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Iniciativa da ABC em parceria com o IPEA, desde 2005, que permite contabilizar o volume de recursos do orçamento público federal dedicado à cooperação internacional. Resulta na publicação de relatórios anuais e análises sobre o perfil do Brasil no cenário da CID.

Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul. s.m. Mais conhecido pela sigla em inglês HLC (*High Level Committee on South-South Cooperation*). É a principal instância decisória do sistema ONU para a CSS, como órgão subsidiário da Assembleia Geral, já que inexistia uma organização para a CSS nos moldes de OCDE. É, também, o principal espaço multilateral para os países do Sul discutirem e decidirem sobre o tema. Integra todos os países que fazem parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Concepções nacionais. s.f. pl. Expressão sugerida nesta pesquisa para a convergência das narrativas, oficiais e extraoficiais, veiculadas aos países, em especial os discursos oficiais, e os mecanismos de institucionalização da CSS nas estruturas governamentais, compreendendo os marcos políticos, institucionais e operacionais.

Construtivismo. s.m. Abordagem filosófica e teórica das Ciências Sociais. A vinda do construtivismo social para o campo de estudo das Relações Internacionais iniciou o quarto debate, na disciplina que valoriza uma epistemologia intersubjetiva, uma realidade social, que pode ser estudada, sem critérios objetivos nem subjetivos.

CID. s.f. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Subárea das relações internacionais que constitui um sistema específico. A partir do século XXI, a cooperação entre os países convergiu para o cumprimento das agendas globais do desenvolvimento, na governança multilateral. A expressão abarca tanto a Cooperação Sul-Sul quanto a Cooperação Norte-Sul ou cooperação tradicional.

CNS. s.f. Cooperação Norte-Sul muito conhecida como cooperação tradicional é uma expressão criada para se referir à cooperação vertical, com condicionalidades que é aquela da AOD dos países da OCDE.

CSS. s.f. Cooperação Sul-Sul. A expressão designa a cooperação entre países no eixo Sul-Sul, em complementariedade à cooperação tradicional, como tem sido explicitada nos documentos oficiais internacionais e, alternativamente, conforme alguns autores.

CTPD. s.f. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento foi a primeira designação para a cooperação entre os países do Sul global ou em desenvolvimento; seu marco político e operativo sugerido na Conferência das Nações Unidas para a CTPD é conhecido como PABA (V. abaixo), desde 1978, quando surgiu no cenário internacional.

CTSS. s.f. Cooperação Técnica Sul-Sul. Uma das modalidades da CSS; compreende o intercâmbio de conhecimentos e experiências técnicas (o saber-fazer ou *know how*) e o desenvolvimento de capacidades. Se justapõe à cooperação científica, tecnológica, econômica e outras. Principal modalidade praticada na região pelos países da América Latina e Caribe e relacionada ao apoio aos países com suas políticas públicas de desenvolvimento.

CSSD. s.f. Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. A expressão mais recente utilizada no meio global, com especial uso na língua inglesa, conhecida como SSDC (*South-South Development Cooperation*), para associar a CSS à Agenda 2030. Pode ser alternada pela CTSS ao focar as políticas nacionais setoriais dos países do Sul; para mais informações sobre os debates acadêmicos sobre a CSSD sugerimos Mawdsley, Fourie e Nauta (2020); preferimos a expressão CTSS, em vez da CSSD, por estar mais enraizada no contexto latino-americano e do período pós-PABA.

Colonialidade. s.f. Conceito criado no âmbito dos debates latino-americanos que questionaram a manutenção de laços de dependência, findo o sistema colonial, expressos nos domínios sociais, culturais, políticos, econômicos, epistemológicos. Daí falar-se no tripé da colonialidade (do ser, do saber e do poder). V. Restrepo e Rojas (2010), para uma síntese e uma crítica dessa corrente.

Colonialidade/Modernidade. s.f. Binômio muito utilizado pelo pensamento decolonial, que intitulou o Grupo Modernidade/Colonialidade, criado no final da década de 1990, e promoveu um “giro decolonial” nas ciências sociais, defendendo que não seria possível a modernidade sem a colonialidade.

Cosmologias do Sul. s.f. pl. Expressão que remete a todas as formas de conhecimento e sabedoria de grupos sociais, silenciados pelo projeto moderno europeu no sistema colonial. No presente, continuam marginalizados pela comunidade científica e, geralmente, associados a sociedades indígenas, nativas e quilombolas. No caso da América Latina, não foram apagados e resistem, coexistindo com a produção científica.

Comum/Comunal. s.m. pl. Ambos são conceitos das Ciências Sociais que se referem a um princípio político de governar coletivamente as coisas comuns. Para a genealogia do comum, em vista de um projeto revolucionário, V. Dardot e Laval (2015). Na América Latina, este conceito tem sido discutido e vivido, a partir de suas raízes nativas, ou seja,

de comunidades indígenas que colocam em prática os princípios do “colocar em comum”, do “decidir sobre os comuns em comum” e de promover o comum.

D

Desenvolvimento Sustentável. s.m. Expressão mais recente no bojo da governança global. Designa as iniciativas de promoção do desenvolvimento nos mais distintos países. O adjetivo “sustentável” está relacionado à sustentabilidade ambiental, geracional e social.

Desenvolvimento Humano. s.m. Expressão que prevaleceu no cenário internacional na década de 1990 e deu nome ao relatório anual (o Relatório de Desenvolvimento Humano-RDH) e a seu indicador (Índice de Desenvolvimento Humano-IDH), elaborados e monitorados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Está baseado na ideia de que os seres humanos devem ser livres para decidir sobre seu próprio bem-estar.

Desenvolvimento de Capacidade. s.f. Expressão muito usada no âmbito da CID e CSS para se referir às iniciativas que visam capacitar os países, em distintos níveis (social, institucional e individual), para promover por meios próprios o desenvolvimento nacional. Ela está muito conectada a um dos princípios que surgiram na Declaração de Paris (2005): a “apropriação” ou *ownership*, em inglês.

Desenvolvimento em transição. s.m. Expressão se refere a uma nova abordagem para a CID e o desenvolvimento de países, que foram graduados com base na escala utilizada pela OCDE para concessão da AOD (PIB *per capita*), e que, portanto, podem se envolver em parcerias em benefício de outros países, mas sem esquecer dos desafios internos legado pelas desigualdades.

Desigualdade. s.f. Desequilíbrio ou falta de proporção. Trata-se de uma condição da injustiça produzida pelo sistema capitalista. Quando pode assumir diferentes qualificações (desigualdade de renda, social, econômica, global, entre outras). Característica do Sul global, notadamente da América Latina, a região mais desigual do mundo.

Descentralizada. adj.f. Na cooperação internacional, remete à liderança de atores governamentais subnacionais (estados, municípios, províncias, a depender do país). Tem sido associada à paradiplomacia. A cooperação descentralizada tem sido uma tendência crescentemente estimulada e defendida no âmbito da agenda global dos ODS.

Dependência. s.f. Sinônimo de sujeição, subordinação a alguém ou alguma coisa. Nas relações internacionais aponta para a condição indesejável dos países, grupos sociais ou sujeitos que não têm liberdade para tomar decisões em benefício próprio. Antônimo de “autonomia”.

Dualidade. s.f. Marca a natureza, a substância ou o princípio do que é dual ou duplo. Diferencia-se do “dualismo” por sugerir que duas coisas distintas estabelecem uma condição de causalidade mútua, como entre agência e estrutura. Já o dualismo expressa a condição de coexistência de coisas distintas e independentes. Para a dualidade da estrutura, V. Giddens (2013), e para a dualidade da Cooperação Sul-Sul do Brasil em agricultura, V. Cabral (2020).

E

Estrutura. s.f. Aquilo que serve de sustentação para alguma coisa. Também se refere à organização, disposição e ordem de elementos que fazem parte de um mesmo conjunto. Nas Ciências Sociais, trata-se de um conceito muito utilizado para se referir à padronização das relações ou fenômenos sociais.

UNOSSC. s.m. (*United Nations Office on South-South Cooperation*). Sigla em inglês para Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a finalidade de coordenar as iniciativas de Cooperação Sul-Sul (CSS) e Cooperação Triangular (CTr), os países e programas, os fundos e organizações do sistema-ONU, além dos países que incorporaram a CSS em seus mandatos e marcos de ação.

Estado nacional. s.m. Expressão que mostra a associação do Estado com nação, uma criação europeia de 1648, quando o Concerto de Vestefália estabeleceu a paz por meio dos princípios da soberania e da igualdade jurídica dos países, inaugurando o moderno sistema internacional. Conceito central para a disciplina das Relações Internacionais, desde seu início, do século XX até presente.

Estadocentrismo. s.m. Indica a tendência de se focar e privilegiar o Estado nos estudos sobre os fenômenos internacionais. Tendência oposta defende o cosmopolitismo, a cidadania universal e o papel de outros atores que não os Estados nas relações internacionais, como as empresas, organizações da sociedade civil, sindicatos, fundações, academia, organizações não governamentais, entre outros.

Eurocentrismo. s.m. Alude à tendência de se colocar no centro a Europa, em termos culturais, epistemológicos, econômicos, políticos e sociais.

F

FCD. s.m. Sigla em português para Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento. Parte do Conselho Econômico Social da ONU. Muitos autores e países o defendem como a instância mais adequada para hospedar as negociações sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), bem como as articulações da CSS e da CNS presente na Cooperação Triangular, no lugar da OCDE, que tem cumprido esse papel no cenário mais recente.

G

Gestão por resultado. s.f. Expressão que designa uma forma particular de administrar os recursos (institucionais, financeiros e humanos) com o fim de alcançar os resultados que sejam demonstráveis ou baseados em evidências. Tem sido conhecida pela expressão em inglês *Result-based management* como orientação e como método para a implementação de projetos de CID e/ou políticas públicas dos países.

Giro decolonial. s.m. Conceito em consonância com o giro ontológico, epistemológico. A corrente de pensamento conhecida como decolonial cuida de promover a radicalização do argumento pós-colonial por meio da perspectiva latino-americana no século XXI. Para a definição do giro decolonial, v. Ballestrin (2013).

Governança. s.f. Forma de governar que prescinde de governos e autoridades centrais para garantir determinadas normas de conduta, gerar consensos e, coletivamente,

organizar grupos de interesses em determinada área. Para a crítica a essa forma de atuação das organizações intergovernamentais, v. Kraychete (2012).

Grupo dos 77. s.m. Aliança política de 77 países em desenvolvimento, criada em 1964 no âmbito da UNCTAD (sigla em inglês para *United Nations Conference on Trade and Development*), para articulação e promoção dos interesses econômicos coletivos. Atualmente, são mais de 134 países integrantes. O Grupo constitui-se na principal aliança do Sul, no âmbito da ONU.

H

Hegemonia. s.f. Palavra e conceito nas Relações Internacionais para designar os atores que predominam ou são vistos como superiores ou com líderes na cena política global. Na maioria das vezes se exerce com a dominação, que foi o caso da Europa por meio do sistema colonial que subjugou povos, saberes e culturas alternativas.

Horas técnicas. s.f. pl. Expressão utilizada pelo governo brasileiro para designar os recursos não monetários (*in kind*) dedicados à cooperação técnica internacional. Ela se refere à contabilização das horas dos servidores públicos federais dedicadas às atividades dos projetos de CTSS. Na Argentina, essa contabilização também tem sido feita nas publicações mais recentes sobre as iniciativas da CTSS do país.

Horizontalidade. s.f. Remente às relações estabelecidas num mesmo plano, nível ou eixo. No caso da CSS, ela foi promovida a um princípio cooperativo e sugere a igualdade de condição entre as partes que estabelecem um acordo. Em contraponto à verticalidade, que marca as relações Norte-Sul mais impositivas e contextualizadas pela disparidade de poder.

I

IBAS. s.m. pl. – Sigla se refere ao Fundo Índia, Brasil e África do Sul que é um dos mecanismos de financiamento importante para os projetos de CSS, inclusive em benefício de outros países do Sul, que não somente os países que o integram.

Interculturalidade. s.f. Interação de duas ou mais culturas de forma horizontal e sinérgica, resultando em convívio harmônico e avançado em termos complexos. Categoria chave para o pensamento decolonial latino-americano, que defende a pluralidade e a coexistência de diferentes culturas. v. Walsh ([s.a.]).

M

Marginalidade. s.f. Condição de quem é marginal. Categoria das Ciências Sociais com uma tradição longa e muito presente na região latino-americana; toca o cerne das problemáticas sobre o desenvolvimento, as desigualdades, a subalternidade e colonialidade. Sugerimos nesta pesquisa que a CSS, que está relacionada aos desafios do desenvolvimento nos Estados nacionais, também considerem as discussões sobre a marginalidade para não se dissociar do conceito de Sul, que abrange os grupos sociais que por distintos motivos e são excluídos e ocultados pelo sistema-mundo.

Marcos da CSS. s.m. pl. Expressão sugerida por nós que remete à forma como as concepções nacionais assumidas ou elaboradas pelos países estruturam suas políticas e práticas da CSS. Os marcos de ação e analítico se referem aos marcos políticos (discursos

oficiais, políticas públicas), os marcos institucionais (a governança, regulação e recursos disponíveis) e os marcos operativos (gestão das iniciativas).

Mecanismo. s.m. Refere-se aos dispositivos e aparatos pertencentes à estrutura da CSS. Por meio dos mecanismos os países podem gerir suas iniciativas de CSS. Também se refere à CSS como um mecanismo alternativo da ordem mundial, em referência à CNS (V. acima) ou cooperação tradicional. Como mecanismos operativos, sugerimos que eles integram as concepções nacionais dos países por meio de um processo de institucionalização das políticas da CSS na burocracia governamental, muitas vezes com base nos mecanismos utilizados na cooperação tradicional.

MNOAL. s.m. Movimento dos Países não Alinhados. Remete à aliança política dos países, formada durante a Guerra Fria, que decidiu manter sua postura neutra diante dos conflitos ideológicos entre os flancos oeste-capitalista e leste-comunista, para concentrar-se nos seus desafios quanto ao desenvolvimento. O grupo existe até hoje e hospeda o Centro de Cooperação Técnica Sul-Sul desde 1995.

MERCOSUL. s.m. Mercado Comum do Sul. Bloco de integração regional que tem importantes iniciativas de cooperação regional em suas reuniões especializadas. Está incorporado à CSS como um marco de ação.

Modalidades da CSS. s.f. pl. Referem aos diferentes tipos de CSS existente: cooperação técnica, científica, tecnológica, educacional, comercial. Cada país possui um entendimento ou conceito para a CSS que está relacionado à sua política de CSS e que determina a forma como estrutura suas instituições, suas iniciativas e, também, sua forma de relatar e contabilizar as iniciativas.

Modernidade. s.f. Manifestação daquilo que é moderno e que foi imposto ao mundo por meio da expansão europeia de dominação. Para o pensamento decolonial, ela está associada, por meio do seu lado obscuro, à colonialidade, além de assentada sob o mito do progresso. V. Mignolo (2000) e Dussel (1993).

N

Narrativa. s.f. Relatos sobre determinado fenômeno. Nesta pesquisa usamos narrativas para se referir aos principais relatos sobre a CSS, como sendo parte das concepções nacionais oficiais e extraoficiais.

Norte global. s.m. Países desenvolvidos que ocupam o centro do sistema-mundo. A divisão geográfica entre os hemisférios Norte e Sul cedeu espaço para os importantes debates ideológicos que associaram o Norte global aos países desenvolvidos (sobretudo Europa, Estados Unidos, Japão) e o Sul global aos países em desenvolvimento, colonizados no passado e ainda dependentes no presente (Ásia, África e América Latina).

O

OCDE. s.f. Sigla em português para Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (em inglês OECD), criada pelos países europeus para promover o desenvolvimento econômico por meio da cooperação entre países desde a década de 1960. Atualmente, é integrada por 38 países, dentre os quais Chile, membro desde 2007, Colômbia e Costa Rica, em fase de adesão, sendo que Brasil e Argentina mais recentemente manifestaram interesse na adesão.

ODM. S.f. Sigla em português para Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, definidos pela Assembleia Mundial realizada no ano 2000 durante a “Cúpula do Milênio”. Após a

realização de uma série de Conferências Internacionais que debateram sobre importantes temas ligados ao desenvolvimento e elaboraram agendas comuns e definiram 8 Objetivos. Para melhor conhecer sobre o contexto que precedeu os ODM sugerimos Lindgren-Alves (2018).

ODS. s.f. Sigla em português para Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU para dar continuidade aos ODM, a Agenda 2030 prevê 17 Objetivos para dar continuidade a partir de 2016 a agenda global do desenvolvimento.

P

Paradiplomacia. s.f. Diplomacia paralela exercida por atores governamentais subnacionais. Está relacionada à cooperação descentralizada no campo da Cooperação Sul-Sul que tem, crescentemente, sido incentivada pela agenda dos ODS a descentralizar as iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento, em nível local.

Periferia. s.f. Diz respeito àquele que se situa na periferia em relação a um centro. Expressão notabilizada na década de 1950 na teoria desenvolvimentista cepalina com Raúl Prebisch, que tratou da condição periférica da América Latina nas transformações econômicas da região no sistema capitalista. Posteriormente, influenciou as reflexões de Aníbal Quijano, sobre a colonialidade do poder, e de Immanuel Wallerstein, sobre suas interpretações do sistema-mundo.

PIFCSS. s.m. pl. Programa Ibero-americano de Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, da Secretaria Ibero-Americana (SEGIB) é integrado por 21 países, sendo 3 europeus e 18 latino-americanos. Foi criado em 2007 e tem sido a principal instância regional para que os países constituintes busquem a harmonização de suas políticas para esta agenda, não livre de críticas por parte de países como o Brasil, que não vê a Organização um fórum legítimo para debater o tema. A Unidade Técnica do PIFCSS se encarrega da sua implementação, e o Comitê Técnico Intergovernamental, constituído pelos responsáveis da CSS nos países, das deliberações; ambos se alternam entre os países que são eleitos a cada três anos para presidir o Comitê e hospedar a Unidade Técnica.

Pluriversalismo. s.m. Conceito criado para se contrapor ao universalismo. A unidade do mundo supunha a imposição de uns sobre outros; por isso, o pluriversalismo defende a coexistência de mundos plurais. Categoria-chave para o pensamento decolonial, pode ser mais bem entendida em Grosfoguel (2008).

PABA. s.m. Plano de Ação de Buenos Aires, documento adotado após a realização em 1978 da I Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Trata-se do principal marco político internacional para o tema, porquanto a CTPD passou a denominar-se Cooperação Sul-Sul no século XXI.

PABA+40. s.m. Novo marco histórico recente, ocorreu com a realização da II Conferência de alto nível das Nações Unidas para a CSS, após a I Conferência de Nairóbi em 2009, dedicada a celebrar os 40 anos do PABA. Propõe-se renovar e definir alguns marcos de ação para o mundo quanto à CSS, ocorrida em Buenos Aires em março de 2019.

PNUD. s.m. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sigla usada em inglês UNDP (v. abaixo).

Políticas Sociais. s.m. pl. Refere-se às políticas públicas destinadas ao bem-estar social, com forte predominância, mas não exclusividade dos Estados nacionais. Tema importante

para a CTSS da região latino-americana que tem se dedicado para o desenvolvimento de capacidades dos países com vistas a promover seu desenvolvimento, sobretudo durante onda de governos progressistas. Desde 2003, pode-se reconhecer que houve uma “exportação” de políticas da região, para tal sugerimos Oliveira *et al.* (2021).

S

Semiperiferia. s.f. Conceito proposto no bojo da teoria do sistema-mundo que hierarquiza os países entre centro, semiperiferia e periferia.

SEGIB. s.f. Sigla em espanhol e português se refere à Secretaria Ibero-Americana; é uma das organizações principais para a governança regional da CTSS (v. acima) na América Latina; publica os Relatórios da Cooperação Sul-Sul anuais desde 2007 e possui o PIFCSS (v. acima) para apoiar os países, notadamente o fortalecimento institucional e capacitação pessoal, quanto à prática da CTSS – bilateral, triangular e regional.

Sistema-mundo. s.m. Expressão utilizada por Prebisch, Quijano e Wallerstein para se referir ao espaço de interação dos países, no bojo do sistema capitalista mundial. Nas ciências sociais e, posteriormente, na disciplina das Relações Internacionais, o sistema-mundo deu origem à uma teoria que permite interpretar os fenômenos internacionais. v. Wallerstein (2000).

Solidariedade. s.f. Ato de criar empatia com a condição do outro. Na sociologia durkheimiana, ela é sinônimo de socialização. No campo da CSS, solidariedade se refere a um princípio para a cooperação que envolve a horizontalidade (relação entre iguais), com benefícios mútuos e em prol do desenvolvimento do Sul global pelos seus próprios meios.

Subimperialismo. s.m. Conceito importante para as ciências sociais da região no bojo da teoria da dependência; se refere a subcentros econômicos e políticos no âmbito da divisão internacional do trabalho e acumulação de capital localizados entre o centro e a periferia, mas diferente da semiperiferia. v. Marini (1977).

Subalterno. Adj.m. Condição de estar sob as ordens de outro por ser classificado como inferior, sinônimo de submisso. Nas teorias pós-coloniais do Sul, reivindica-se a cooperação horizontal e formas de se dar voz ao subalterno como forma de romper com o ciclo da dominação. cf. a célebre discussão de Spivak (2014).

Sul global. Sm. Expressão que se contrapõe ao Norte global e que remete a uma divisão ideológica do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Atualmente qualifica não só as políticas, mas também as epistemologias. Para as epistemologias do Sul global, v. Santos e Menezes (2010).

Sujeitos-agente. s.m. pl. Expressão sugerida pela atual pesquisa, para enfatizar o papel desempenhado pelos sujeitos que operam e servem de vetores para os projetos de cooperação técnica, fundindo a agência e os sujeitos em sua agência social-moral, que se reivindica ser mais crítica e consciente dos problemas do Sul global, em contraste com os indivíduos e sua agência humana, de cunho mais liberalista.

T

Transmodernidade. s.f. Alude a um tipo de modernidade idealizada, que seja promovida por meio do diálogo. “Trans”, como sinônimo de “três” apresenta a ideia de que depois do encontro de saberes de alguém com sua contraparte, surge um terceiro ponto de vista ou conhecimento que modifica os originários. V. Dussel (1993).

Triangular. s.f. Refere-se à expressão “Cooperação Triangular” (CTr). Modalidade da CID que expressa arranjos de três partes; costuma envolver um país desenvolvido ou organização internacional com dois países do Sul, mas há casos que se fala de uma CTr. Sul-Sul-Sul, o que é mais raro. Alguns autores a defendem que a combinação da CSS e CTr, muito em voga no contexto atual é perversa, porquanto omite a possibilidade que tem a CSS de se dar por meio de arranjos bilaterais ou Sul-Sul. Ela tem sido apresentada como o mecanismo que une o que há de melhor na CSS e CNS; v. Chakrabarti (2019).

Trilateral. s.f. Refere-se à expressão “Cooperação Trilateral”. Termo empregado, exceto pelo governo do Brasil, que emprega o termo para distinguir da triangular e marcar a horizontalidade nas parcerias da CSS, que envolve um país desenvolvido ou uma organização internacional. Vide a publicação intitulada “Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão da Cooperação Técnica Trilateral” de 2017, traduzido para o inglês.

U

UNCTAD. s.f. Sigla em inglês para *United Nations Conference on Trade and Development*. Trata-se importante espaço de concertação global para os países em desenvolvimento, no bojo do qual surge o Grupo dos 77 (vide Apêndice C).

UNOSSC. s.f. Sigla em inglês para *United Nations Office on South-South Cooperation* é a principal instância no Sistema ONU dedicado para o tema; para mais informações sobre o contexto em que surgiu (vide Apêndice C).

UNDP. s.f. Sigla em inglês para *United Nations Development Programme* é a principal agência da ONU nos países em desenvolvimento; seu mandato nos países emana do Marco de Assistência da ONU para o Desenvolvimento – o UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*), em que se prevê eixos de atuação para a Cooperação Sul-Sul, por isso, hospeda o UNOSSC.