

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

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E OS
DEBATES TEÓRICOS:**

**Um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-
Americana para o Desenvolvimento Internacional
(USAID) no Brasil.**

BÁRBARA OLIVEIRA RAMOS

BRASÍLIA

2006

BÁRBARA OLIVEIRA RAMOS

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E OS
DEBATES TEÓRICOS:**

**Um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-
Americana para o Desenvolvimento Internacional
(USAID) no Brasil.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Eiiti Sato

BRASÍLIA

2006

Bárbara Oliveira Ramos

A Cooperação Internacional e os Debates Teóricos:

**Um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o
Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da
Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais – Área de Concentração: Política Internacional e Comparada
Brasília, 2006.

A Banca Examinadora considerou a dissertação:

Formaram parte da Banca:

Professor Dr. Eiiti Sato

(Orientador)

Professor Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Professor Dr. Antônio Carlos Pojo do Rego

*“It is a fact that aid,
Even more than religion or capital punishment,
Corrodes the objectivity of those who write about it,
So that the people who describe wounds inflicted by aid
Are seldom the same as the people who describe its positive achievements.”*

Paul Mosley

Agradeço a meus pais e irmão, não só pela formação pessoal, mas também pela paciência que tiveram com uma profissional em início de carreira e mestranda em Relações Internacionais, tentando conciliar os desafios do mercado de trabalho com as angústias do processo de redação de uma dissertação final. Agradeço também aos profissionais da USAID/Brasil, que gentilmente cederam seu tempo e experiência e que, sem saber, provocaram uma mudança profunda na minha maneira de observar os processos internacionais e transformaram completamente o meu objeto de estudo. Em especial, agradeço a meu orientador, Professor Eiiti Sato, não apenas por seu inestimável apoio ao longo deste estudo, mas também por partilhar comigo um pouco de seu vastíssimo conhecimento, apresentando-me áreas antes inexploradas nas Relações Internacionais, que serão certamente fundamentais para meu futuro acadêmico.

RESUMO

Os Estados, em suas relações internacionais, necessitam definir estratégias de atuação, as quais podem resultar em cooperação ou discórdia. A cooperação, definida como um processo de coordenação de políticas, por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores, tem sido objeto de estudo de inúmeras abordagens e teorias das Relações Internacionais. No presente trabalho, duas dessas abordagens serão examinadas: o realismo e a interdependência complexa, cujas análises e hipóteses sobre a ocorrência da cooperação internacional servirão como base para um estudo de caso sobre a relação que se desenvolve entre os Estados Unidos e o Brasil, por meio da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, e diversos órgãos do governo brasileiro, em três áreas específicas, nas quais a USAID possui programas no país: combate à epidemia de HIV/AIDS, preservação do meio ambiente e enfrentamento ao tráfico de seres humanos. Os projetos nessas áreas estão sendo submetidos a um processo de redefinição de estratégias e políticas, tanto por parte do governo brasileiro quanto do norte-americano, o que faz com que este seja um momento crucial para se analisar as possibilidades de manutenção de relações cooperativas entre os atores. Iniciando-se com uma visão geral sobre os pressupostos e argumentos da abordagem realista e da interdependência complexa, seguida por uma breve análise sobre as motivações intelectuais e estratégicas que levaram ao estabelecimento do programa de cooperação bilateral entre Estados Unidos e Brasil, o trabalho culminará com o desenvolvimento de possíveis cenários para a negociação entre a USAID e o governo do Brasil, tomando como base as hipóteses oferecidas pelas duas abordagens escolhidas. Por fim, pretende-se demonstrar que o analista de relações internacionais deve procurar observar, compreender e explicar os eventos internacionais fazendo uso de instrumentais teóricos variados de modo a perceber os diversos aspectos que caracterizam seu objeto de estudo.

Palavras-chave: cooperação internacional, teoria das relações internacionais, realismo, interdependência complexa, USAID, Estados Unidos, Brasil.

ABSTRACT

States, in their international relations, must define action strategies, which can result in either cooperation or discord. Cooperation, defined as a process of policy coordination through which actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, has been the object of study of various International Relations approaches and theories. In this paper, two of these approaches will be examined: realism and complex interdependence, whose analysis and hypothesis on the occurrence of international cooperation will be used as the basis for a case study on the relationship of the United States and Brazil, through the United States Agency for International Development, USAID, and various Brazilian government agencies in three specific areas in which USAID has established programs in the country: the fight against the HIV/AIDS epidemics, environment preservation, and combat against trafficking in persons. The programs in these areas are undergoing a process of redefinition of strategies and policies, both in the Brazilian and the United States governments, which makes this a crucial moment to analyze the perspectives for continued cooperative relations between the actors. By starting with an overview about the assumptions and arguments of the realist and the complex interdependence approaches, followed by a brief analysis of the intellectual and strategic motivations that led to the establishment of the U.S. – Brazil bilateral cooperation program, this paper will conclude with the development of possible scenarios for the negotiations between USAID and the Brazilian government based on the hypothesis set forward by the two selected approaches. In conclusion, the paper will attempt to demonstrate the need for the international relations analyst to apply diverse theoretical instruments when observing, understanding and explaining international events, in order to grasp the subtleties that characterize their object of study.

Key-Words: international cooperation, theory of international relations, realism, complex interdependence, USAID, United States, Brazil.

LISTA DE SIGLAS

Alca – Área de Livre Comércio das Américas

CIA – Central Intelligence Agency

DLF – Development Loan Fund

DOA – Department of Agriculture

Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América

DOS – Department of State

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América

Eximbank – Export-Import Bank

FAA – Foreign Assistance Act

FMI – Fundo Monetário Internacional

ICA – International Cooperation Agency

MCA – Millenium Challenge Corporation

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

PEI – Política Externa Independente

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

USAID – United States Agency for International Development

Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS DISCURSOS TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: VISÕES DO REALISMO E DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA..... | 10 |
| 2.1 REALISMO: DO PENSAMENTO CLÁSSICO AO SISTÊMICO..... | 13 |
| 2.1.1 <i>A cooperação no realismo: teoria da estabilidade hegemônica</i> | 17 |
| 2.2 INTERDEPENDÊNCIA: DO LIBERALISMO ÀS INSTITUIÇÕES | 20 |
| 2.2.1 <i>A cooperação na interdependência: regimes, instituições e comunidades epistêmicas</i> | 23 |
| 3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: CRESCIMENTO ECONÔMICO E CONTENÇÃO DO COMUNISMO | 26 |
| 3.1 AS MOTIVAÇÕES INTELLECTUAIS DA COOPERAÇÃO: TEORIA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO..... | 27 |
| 3.2. AS MOTIVAÇÕES ESTRATÉGICAS DA COOPERAÇÃO: CONTENÇÃO DO COMUNISMO | 32 |
| 4 A COOPERAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (USAID)..... | 38 |
| 4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS ... | 39 |
| 4.2 A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (USAID)..... | 46 |
| 4.2.1 <i>A USAID no Brasil: cooperação e discórdia na definição de políticas</i> | 53 |
| 4.2.1.1 <i>Atuação na área de saúde humana: combate ao HIV/AIDS</i> | 55 |
| 4.2.1.2 <i>Atuação na área de meio ambiente: conservação da biodiversidade</i> | 58 |
| 4.2.1.3 <i>Atuação na área social e criminal: combate ao tráfico de seres humanos</i> | 60 |
| 5 A COOPERAÇÃO É POSSÍVEL? CENÁRIOS E ESTRATÉGIAS..... | 64 |
| 5.1 REALISMO, INTERDEPENDÊNCIA E COOPERAÇÃO | 64 |
| 5.2 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE HUMANA: IMPASSE?..... | 67 |
| 5.3 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE: PERCEPÇÕES E INFORMAÇÕES | 69 |
| 5.4 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE TRÁFICO DE PESSOAS: DILEMA DE COLABORAÇÃO..... | 72 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 76 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 82 |

1 INTRODUÇÃO

“In the study of politics,
perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation.”
KEOHANE¹

A frase de Robert Keohane reproduzida acima reflete com exatidão o sentimento daqueles que se propõem a estudar a cooperação internacional em um mundo onde tal fenômeno é geralmente descrito como raro ou até mesmo inexistente. A realidade da política internacional muitas vezes tende a desencorajar o analista de Relações Internacionais a se aventurar pelos meandros das relações entre os Estados em busca de padrões cooperativos, e os que aceitam tal desafio normalmente o fazem baseados em uma motivação moral de que toda forma de cooperação entre as nações é necessariamente positiva. Não é exatamente essa a motivação por trás da escolha do fenômeno da cooperação internacional como tema do presente trabalho. Mas, como argumenta Keohane, mesmo que possa ser inocência acreditar que o aumento da cooperação entre todo e qualquer grupo de Estados buscando todo e qualquer fim necessariamente incentivará a adoção de valores humanos na política mundial, parece claro que uma coordenação mais efetiva de políticas por parte dos governos, na maioria das vezes, será positiva.

Assim, pode-se dizer que uma das justificativas para a escolha do fenômeno da cooperação internacional como objeto de estudo é a crença na possibilidade de se aumentar o grau de coordenação política entre os Estados e na utilidade dos estudos acadêmicos sobre esse assunto para se atingir tal fim. Mas, ao contrário do que possa parecer, o propósito deste texto não é advogar a favor do estabelecimento indiscriminado da cooperação entre os Estados, pois, ainda que se julgue a cooperação internacional como uma ocorrência geralmente positiva, buscar-se-á, no desenvolvimento do trabalho, o mais elevado grau de isenção e objetividade. Para que isso seja feito, utilizar-se-á a definição de Robert Keohane, para quem a cooperação internacional é um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores (no caso os Estados) ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores². A escolha dessa definição justifica-se de três formas: em

¹ KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

² KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

primeiro lugar, como fica explícito, Keohane não caracteriza a cooperação como um fim, mas como um processo, o que permite eliminar a influência de um possível viés valorativo, ao mesmo tempo em que reduz a necessidade de se adentrar em discussões mais profundas sobre os interesses e objetivos dos Estados envolvidos no processo de coordenação de políticas³; em segundo lugar, esse conceito aceita *a priori* a existência de interesse compartilhado por parte dos atores, examinando tão somente as condições sob as quais esse interesse levará à cooperação. É importante salientar, entretanto, que a existência de interesse compartilhado por parte dos atores não significa que haja uma harmonia de interesses, pois, nesse caso, não haveria necessidade de cooperação para ajuste de políticas. O que se entende por existência de interesse compartilhado é a possibilidade de cooperação ou, nos casos em que ela não é alcançada, de discórdia. Deve-se notar que Keohane estabelece sua definição de cooperação em oposição tanto à discórdia quanto à harmonia. Para o autor, comparada à harmonia, a cooperação demanda um esforço ativo de ajuste de políticas, ou seja, ela depende não apenas da existência de interesses compartilhados, mas também de uma possibilidade de discórdia. Sem discórdia não haveria cooperação, apenas harmonia. Por fim, a utilização de um conceito amplamente aceito e utilizado⁴ permite alterar o foco da discussão sobre o que é cooperação internacional para o que *facilita* o processo de coordenação de políticas. E é justamente nesse ponto que divergem as duas abordagens que serão analisadas no decorrer do trabalho: o realismo e a interdependência⁵.

Por realismo entende-se a abordagem segundo a qual as relações internacionais se referem, essencialmente, aos Estados e suas inter-relações. Para os realistas, a motivação principal dos Estados é a busca por poder. Quanto à natureza do sistema internacional, os realistas, notadamente os realistas estruturais, contrastam-na com a estrutura política em vigor no interior dos Estados, marcada por uma hierarquia de autoridade, enquanto no sistema internacional prevalecem as relações de poder entre os Estados. É importante notar que, ainda

³ Ainda que a discussão sobre os interesses, objetivos e motivações dos atores não seja o objeto deste trabalho, o capítulo 3 oferecerá uma visão geral das motivações intelectuais e estratégicas dos Estados Unidos da América para o estabelecimento de programas de assistência e cooperação internacional de modo a situar o leitor no contexto da criação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

⁴ Dentre os autores que fazem uso dessa definição de cooperação estão Helen Milner, Kenneth Oye, Joseph Grieco e Peter Hass.

⁵ Neste trabalho, utilizar-se-á a nomenclatura *interdependência* para se referir à abordagem teórica que surge em oposição ao realismo, mas que com ele guarda semelhanças metodológicas, como será exposto oportunamente. Deve-se, entretanto, explicitar que outros autores referem-se a essa abordagem por meio de outras nomenclaturas, tais como *pluralismo*, *liberalismo*, etc. Para fins de padronização e para fazer uso de uma nomenclatura mais específica ao campo das Relações Internacionais, optou-se por utilizar a palavra *interdependência*; entretanto, outras nomenclaturas – geralmente *liberalismo* – poderão ser utilizadas, principalmente quando se estiver fazendo referência ou transcrevendo trechos de obras de outros autores. Ngaire Woods, em *Explaining international relations since 1945* também utiliza esses dois termos como sinônimos.

que haja um Estado hegemônico, sua posição de superioridade em relação aos demais Estados não se baseia em uma estrutura hierárquica, mas sim em poder. Disso conclui-se que o comportamento de um Estado pode ser compreendido apenas em termos de sua relação com outro Estado e também que fatores domésticos são de importância secundária, exceto enquanto determinantes da base de poder estatal. Além disso, interações entre outros atores que não o Estado possuem menor importância. Segundo Ramalho da Rocha, para os realistas:

“Os atores principais no sistema internacional são os Estados nacionais e sua interação consiste no mais importante processo em curso nas relações internacionais. (...) Os realistas clássicos não somente deixavam claro que havia outros atores nesse sistema, além dos Estados nacionais, como também distinguiam os temas considerados mais importantes no plano internacional (aqueles que diziam respeito à segurança dos Estados) dos temas considerados menos relevantes, tais como as relações econômicas ou as ações de cooperação técnica, que apenas teriam lugar entre Estados cuja segurança já estivesse preservada”⁶.

A corrente da interdependência complexa, por sua vez, é um pouco mais controversa em sua definição. Alguns atores como Kauppi e Viotti⁷ a denominam pluralista; outros se referem a ela como institucionalista ou neoliberal institucionalista, dada sua ênfase no papel das instituições, tais como as organizações não-governamentais, as empresas internacionais e as organizações internacionais. Já no modelo desenvolvido por Keohane, a quem se deve a definição de cooperação utilizada neste trabalho, a interdependência complexa é definida em oposição ao realismo – ambos concebidos como tipos ideais – e argumenta-se que os principais processos em curso nas relações internacionais contemporâneas estão entre os dois extremos representados por eles. Os proponentes da teoria da interdependência complexa, como o próprio nome já indica, enfatizam o crescimento da interdependência entre os Estados e analisam suas conseqüências para a relação interestatal, tais como o surgimento de múltiplos canais de ligação entre os Estados, tanto em nível governamental quanto sub-governamental, a crescente importância de temas distintos da segurança na agenda internacional e a possibilidade de estabelecimento de ligações (*linkages*) entre eles, e a diminuição da necessidade de uso da força nas regiões onde a interdependência está presente. Os teóricos da interdependência argumentam também que atores além do Estado possuem importância fundamental; além disso, o próprio Estado não é um ator unitário, mas sim uma coalizão complexa de grupos e interesses. Para essa formulação teórica:

⁶ RAMALHO DA ROCHA, A.J. 2001. Por uma compreensão crítica das teorias das relações internacionais. In: *Revista Cena Internacional*. 3 (1).

⁷ VIOTTI, P & KAUPPI, M. 1987. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Basic Books.

“Alguns processos internacionais são marcados pela presença de maior número de atores participando do processo decisório, pela capacidade dos atores de inserir temas na agenda internacional e de interferir na formulação da política exterior dos Estados com relação ao tema em questão, por meio das relações preferenciais com algumas das agências burocráticas envolvidas no processo decisório em análise (...). Não se trata, contudo, de afirmar que os diferentes atores possuem igual capacidade de influenciar a evolução dos acontecimentos no plano internacional. Em outras palavras, a interdependência que se observa na esfera internacional é assimétrica, visto que alguns atores possuem maior capacidade de interferir no processo de formação dos regimes internacionais e, por conseguinte, nos resultados dos processos em curso no contexto internacional.”⁸

Além das diferenças existentes entre o realismo e a interdependência, é importante ressaltar que há diferenças significativas no interior de cada uma dessas abordagens teóricas. Embora não se argumente que essas diferenças sejam desprezíveis, o presente estudo será conduzido com base nos argumentos gerais de ambas as correntes sobre as possibilidades da cooperação, sem prender-se demasiadamente a argumentos de autores individuais. Desse modo, o leitor é orientado a compreender cada uma das correntes teóricas aqui analisadas como tipos ideais, os quais enfatizam as tendências gerais e o que os diversos estudos desenvolvidos a partir de seus pressupostos possuem em comum, e não as particularidades do trabalho de autores específicos.

Mesmo admitindo que a divisão do campo de estudo das relações internacionais em correntes teóricas seja controversa, havendo, inclusive, outras propostas de divisão, e que o estudo da cooperação internacional permeie grande parte dos debates que se desenrolam dentro e entre essas correntes teóricas, decidiu-se por esse recorte mais geral, pois ele parece ser o mais útil para os propósitos do presente trabalho, ainda que diferenças importantes entre os autores tenham que, por vezes, ser ignoradas. Ainda a título de esclarecimento, deve-se mencionar que o enfoque deste trabalho está no *que* é analisado, e não no *como* é analisado, isto é, foca-se no fenômeno em análise e não nas metodologias de estudo das abordagens teóricas. Para que isso pudesse ser feito, as duas correntes teóricas escolhidas deveriam fazer uso de metodologias de pesquisa semelhantes; assim se justifica a escolha da abordagem realista e da interdependência complexa, as quais estão baseadas no método positivista.

Obviamente existem outros argumentos e instrumentais analíticos para se explicar a ocorrência ou não de cooperação e a implementação de programas de assistência e

⁸ RAMALHO DA ROCHA, A.J. 2001. Por uma compreensão crítica das teorias das relações internacionais. In: *Revista Cena Internacional*. 3 (1).

cooperação. David Halloran Lumsdaine⁹, por exemplo, faz uma análise alternativa baseada na mensuração dos fluxos de capital de diversos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento por meio de programas assistenciais implementados entre os anos de 1949 e 1989 e argumenta que é impossível explicar a cooperação internacional nesse contexto sem levar em conta as motivações morais e humanitárias dos países doadores. O trabalho de Lumsdaine faz parte de uma tradição que crê na influência das idéias e valores morais na formulação da política externa, a exemplo de Packenham¹⁰, e também sofre influência da literatura sobre regimes internacionais de Keohane¹¹ e Krasner¹², a qual será explorada oportunamente no presente trabalho. Há também abordagens que enfatizam o aspecto jurídico do estabelecimento da cooperação internacional, entre outras. Assim, é importante mencionar que existem abordagens alternativas no estudo da cooperação internacional, mas elas fogem do escopo do presente trabalho e, portanto, não constituirão objeto de estudo independentemente de seus méritos, pois isso demandaria mais tempo e também uma maior flexibilização na escolha das abordagens teóricas segundo sua metodologia.

Tendo apresentado a definição de cooperação internacional que será utilizada na elaboração do trabalho e apresentado brevemente as duas abordagens teóricas que servirão como base para a análise do fenômeno, passa-se agora para a definição do problema da pesquisa. Johnson e Joslyn, em seu livro *Political Science Research Methods*¹³, afirmam que a primeira tarefa de um pesquisador é especificar sua *Why question*, quer dizer, sua pergunta de *Por quê?*, a qual deverá identificar o fenômeno sob estudo e apontar na direção de uma *explicação* para o fenômeno. Deve-se dizer logo que esse não é o formato da pesquisa desenvolvida aqui, pois o propósito deste trabalho não é propor explicações para o fenômeno da cooperação internacional, mas sim desenvolver, a partir das teorias já existentes e de suas hipóteses, possíveis cenários para a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, no Brasil. Como será exposto oportunamente, essa agência, criada no início dos anos 60 nos Estados Unidos, com o propósito de desenvolver programas de assistência e cooperação com diversos países do mundo, encontra-se em um momento crucial de sua relação com o governo brasileiro, pois vários dos seus programas

⁹ LUMSDAINE, D. H. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

¹⁰ PACKENHAM, R. 1973. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

¹¹ KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

¹² KRASNER, S. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

¹³ JOHNSON, J. & JOSLYN, R. 1991. *Political Science Research Methods*. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc.

estão sob risco de fechamento devido à dificuldade de coordenação entre os dois países. A situação atual na qual se encontra o relacionamento da USAID com o governo brasileiro faz com que ele constitua um objeto de análise bastante interessante. Embora se pudesse criticar que o escopo do trabalho está limitado a apenas um caso, a restrição a uma única agência foi necessária para possibilitar uma análise mais profunda, o que não impede – ao contrário, incentiva – que estudos futuros venham a ser realizados segundo essa mesma linha de raciocínio e que os cenários propostos sejam aplicados a outros casos. Além disso, a USAID foi um verdadeiro símbolo da noção de cooperação internacional e representou a institucionalização dessa idéia; dessa forma, acredita-se ser importante escolher uma agência dos Estados Unidos, uma vez que o país lançou as bases do fenômeno sob investigação, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, e figura, ainda hoje, como um grande provedor – ao menos em termos absolutos – de recursos para programas de cooperação internacional.

Levando-se em conta essa situação particular, procurar-se-á desenvolver possíveis cenários para a negociação entre a USAID e o governo brasileiro tomando como base as hipóteses e previsões oferecidas pelas abordagens realista e da interdependência. Assim, define-se o objeto desta pesquisa como a aplicação das hipóteses da abordagem realista e da interdependência sobre a cooperação internacional ao caso da coordenação de políticas entre os Estados Unidos e o Brasil, por meio dos programas da USAID.

É bem verdade que muito se discute sobre o papel do conhecimento científico – e das teorias em especial – como base para previsões, isto é, aplicações de explicações científicas a eventos futuros. Teóricos como Lakatos e Popper afirmam que o teste final de uma teoria é sua capacidade de previsão e que apenas por meio da previsão se pode dizer se uma teoria é ou não correta. Ao mesmo tempo, há autores que argumentam que a previsão é impossível nas ciências sociais, pois não se podem especificar com total precisão as condições iniciais a partir das quais a previsão será derivada¹⁴. Nicholson, por sua vez, argumenta que, muitas vezes é possível explicar *a posteriori* o resultado de uma série de ocorrências, mas que não teria sido possível prever com exatidão esse mesmo resultado antes que ele ocorresse; portanto, só seríamos capazes de prever algumas possibilidades, dentre as quais figuraria o resultado que de fato ocorreu.

“In terms of social behavior, this aspect of prediction is important. Certainly, in the state of knowledge, there is no possibility of unambiguous projection into the future. (...) However, this form of reasoning leads us to the ‘X is possible’ mode of

¹⁴ Para uma discussão mais profunda sobre as limitações da previsão, ver NICHOLSON, M. 1996. *Causes and Consequences in International Relations: a conceptual study*. London: Pinter.

prediction. Just as we could not in advance have predicted the kangaroo in Australia, nor can we predict a revolution, except perhaps very close to the event. We could say, however, that under certain conditions a revolution is possible and in others impossible.”¹⁵

Embora se reconheçam as limitações das teorias quanto à sua capacidade de previsão e não se advogue a previsão como critério de avaliação das abordagens teóricas, este trabalho baseia-se na idéia de que é possível realizar previsões; porém, confirmando o diagnóstico de Nicholson, as possibilidades são diversas. Assim, optou-se por analisar o fenômeno da cooperação internacional por meio de lentes diferentes, que enfatizam condições diferentes e que, por conseguinte, fazem previsões diferentes.

Como deve ter ficado claro a partir da exposição do problema da pesquisa, a metodologia científica utilizada para desenvolver o argumento é a *dedução*, uma vez que o ponto de partida são os princípios gerais das teorias aplicados a observações específicas, quer dizer, a teoria precede a observação. No método da dedução, utiliza-se a teoria para prever determinados fenômenos; em um segundo momento, os eventos são observados e mensurados de modo a verificar se eles ocorreram como previsto. A partir do momento em que se escolhe analisar o presente e o futuro, como será feito no presente trabalho, deve-se estar ciente das limitações das teorias e das possibilidades de verificação posterior de suas previsões; assim, dado o recorte temporal da pesquisa, o que será levado a cabo aqui é apenas a primeira parte do processo, isto é, a aplicação da teoria a um caso específico buscando “prever” ou sugerir possíveis cenários para sua evolução. A observação e a mensuração dos eventos de modo a validar as previsões das teorias infelizmente terão que esperar alguns anos para serem conduzidas.

Para apresentar o argumento, o trabalho será dividido em cinco capítulos, sendo que o último apresentará as considerações finais. O capítulo dois proverá as bases teóricas do estudo a partir da exposição das abordagens realista e da interdependência, oferecendo uma visão geral sobre seus pressupostos e argumentos acerca do fenômeno da cooperação internacional. Como exposto anteriormente, não serão enfatizadas as particularidades dos argumentos dos autores, mas sim as características gerais de cada uma das abordagens teóricas. A importância desse capítulo teórico reside na necessidade de expor as características das abordagens que proporcionarão as bases sobre as quais será conduzido o estudo de caso do penúltimo capítulo.

¹⁵ NICHOLSON, M. 1996. *Causes and Consequences in International Relations: a conceptual study*. London: Pinter.

Ainda que as motivações para o estabelecimento da cooperação não sejam o objeto principal deste trabalho, não se deve desconsiderar por completo a questão dos interesses por trás do estabelecimento dos programas de cooperação internacional. Sendo assim, no capítulo três será conduzida uma revisão da bibliografia sobre as motivações, tanto intelectuais quanto estratégicas, que levaram ao estabelecimento de programas de cooperação por parte do governo dos Estados Unidos. Motivações intelectuais referem-se às teorias de crescimento econômico que, ao associarem o crescimento das nações à segurança dos Estados Unidos, proporcionaram uma justificativa para a implementação dos programas de cooperação por parte da potência ocidental. Em especial, serão examinadas as idéias de Walt Whitman Rostow expostas em seu livro *As Etapas do Crescimento Econômico: um manifesto não-comunista*¹⁶, o qual foi altamente influente no pensamento americano do pós-guerra e lançou as bases da vasta literatura sobre desenvolvimento econômico. Já motivações estratégicas, claramente implícitas nas formulações de Rostow, a começar pelo subtítulo de seu livro, referem-se aos interesses dos Estados Unidos no lançamento de iniciativas como a criação da USAID, notadamente a contenção do comunismo no período da Guerra Fria. A análise dessas motivações se faz necessária para informar o leitor sobre as idéias e processos políticos mais influentes no período de criação da USAID e facilitar a compreensão da situação em que a agência se encontra atualmente.

No capítulo quatro terá início o estudo de caso sobre a relação entre Brasil e Estados Unidos a partir da análise dos antecedentes históricos do amplo programa de cooperação internacional patrocinado e conduzido pelos Estados Unidos, no qual se insere a cooperação com o Brasil, bem como da atuação da USAID em particular. Neste capítulo será feita uma revisão histórica do estabelecimento da cooperação Brasil – Estados Unidos, passando pela criação das diversas agências de cooperação anteriores e desembocando na criação e evolução da USAID e no atual momento de crise com o governo brasileiro, que demanda a efetiva coordenação de políticas entre os dois governos.

No capítulo cinco será conduzida a aplicação das previsões das abordagens teóricas expostas no capítulo dois ao caso descrito no capítulo quatro, utilizando como pano de fundo o contexto analisado no capítulo três. Este capítulo constitui a parte principal do trabalho, pois nele serão traçados os possíveis cenários para a relação entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos consubstanciada na atuação da USAID no Brasil. A partir das hipóteses e das previsões das abordagens realista e da interdependência, pretende-se sugerir alguns cenários

¹⁶ ROSTOW, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

possíveis para a evolução da crise entre a agência norte-americana e o governo brasileiro nas três principais áreas que demandam uma ativa coordenação de políticas entre os governos: saúde humana, proteção da biodiversidade e combate ao tráfico de seres humanos. As características particulares de cada área criam contextos distintos nos quais os atores deverão optar entre estratégias cooperativas ou não cooperativas. Como será exposto, a escolha dos atores será distinta em cada caso; por exemplo, na área de saúde humana, ainda que possa haver interesse em manter uma relação cooperativa, há uma grande dificuldade de se coordenar políticas devido a pressões internas sofridas por ambos os atores, as quais os impedem de flexibilizar suas políticas. Já no caso da proteção da biodiversidade, a coordenação de políticas é facilitada pela inserção do relacionamento em um ambiente multilateral, bem como pela presença das denominadas comunidades epistêmicas. Por fim, a relação na área de combate ao tráfico de seres humanos configura um meio termo entre as outras duas, pois há maiores dificuldades para coordenação de políticas do que na área de meio ambiente; porém as pressões internas são menores do que na área de saúde humana. Essas circunstâncias distintas reforçam a idéia de que cada análise demanda a utilização de instrumentais diferentes, dependendo das características específicas do contexto em que se insere a relação.

No último e conclusivo capítulo, procurar-se-á discutir as possíveis lições que se pode extrair de um exercício de aplicação teórica a um caso específico da realidade no qual se busca utilizar o poder de previsibilidade das teorias. Pretende-se que o leitor, ao concluir a leitura dos capítulos argumentativos, perceba que o instrumental teórico e analítico disponível ao estudioso das relações internacionais é bastante variado, uma vez que cada abordagem teórica nos faz enxergar aspectos diversos da realidade, enfatizar variáveis distintas e, por conseguinte, chegar a previsões e conclusões diferentes. De forma alguma se pretende julgar qual das abordagens seria correta, ao contrário, o que se quer é reforçar a necessidade de se utilizar diversas lentes analíticas e de se procurar enxergar os processos das relações internacionais por diversos ângulos, pois somente por meio do reconhecimento das limitações de cada instrumental teórico, o estudioso conseguirá contemplar as sutilezas das relações entre os Estados, tornando sua percepção mais próxima do que Maquiavel chamava de “verdade efetiva das coisas”.

2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS DISCURSOS TEÓRICOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: VISÕES DO REALISMO E DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

A realidade da política internacional parece desenvolver-se em ciclos: há momentos de grande euforia, em que a paz aparenta ser a tônica das relações entre as nações. Esses momentos são geralmente posteriores à conclusão de grandes conflitos e geram expectativas positivas sobre a ocorrência da cooperação internacional e uma grande confiança nos arranjos institucionais¹⁷ que visam a manutenção da paz. Por exemplo, ao final da Primeira Guerra Mundial seguiu-se um período de grande euforia acerca das possibilidades de cooperação, o qual levou, inclusive, à criação da Liga das Nações. Por outro lado, há momentos marcados pelo conflito ou sua iminência, os quais geram descrença sobre as possibilidades de cooperação entre as nações, levando ao descrédito as instituições internacionais voltadas ao fomento desta. Situações como o contínuo conflito no Iraque, a instabilidade na região do Oriente Médio, os conflitos na África sub-Saariana, a crise no Haiti, entre outras, sublinham a natureza conflituosa das relações internacionais e levantam dúvidas quanto à capacidade de atuação autônoma dos organismos internacionais.

Assim como na realidade – ainda que não totalmente em sintonia com ela – os discursos teóricos também passam por ciclos que reforçam ou desacreditam a possibilidade de cooperação entre os Estados. Não há na academia um consenso sobre qual é a norma na política internacional – a cooperação ou a discórdia – e qual é a exceção para a qual se deve buscar explicações. Robert Jervis, em seu artigo *Realism, Neoliberalism and Cooperation*¹⁸ reconhece que o tema da cooperação internacional tem atraído grande atenção dos analistas e estudantes de Relações Internacionais nas últimas décadas e expõe que duas correntes teóricas têm dominado o debate acerca do assunto: o realismo e o liberalismo. O autor alerta, porém, que há interpretações excessivamente simplistas sobre o debate que se desenrola entre as duas correntes teóricas; interpretações estas que passam a idéia de que os realistas são somente capazes de explicar o conflito, ao passo que os liberais percebem uma ocorrência muito mais extensiva da cooperação e focam suas análises nesse fenômeno. Segundo Jervis, essas visões

¹⁷ Instituições são definidas como um conjunto relativamente estável de práticas e regras que definem o comportamento apropriado de grupos específicos de atores em situações específicas (MARCH & OLSEN).

¹⁸ JERVIS, R. 1999. Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. In: *International Security* Vol. 24, nº 1.

são equivocadas, pois ignoram o fato de que realistas e liberais baseiam suas análises no mesmo pressuposto, isto é na crença na anarquia como princípio orientador do sistema internacional, composto por atores egoístas e racionais. O que diferencia as duas correntes é a interpretação sobre as conseqüências e possibilidades oriundas da ausência de um poder hierarquicamente superior e supranacional capaz de criar e manter as regras do jogo internacional. Conseqüentemente, Jervis reformula os termos do debate, argumentando que o liberalismo não acredita que haja mais cooperação do que o realismo, mas sim que há maior *potencial* para cooperação ou cooperação não-realizada¹⁹. Sendo assim, uma diferença fundamental entre realistas e liberais está nas possibilidades e requisitos necessários para transformar esse potencial cooperativo em cooperação de fato.

Dentre as diversas correntes co-existentes dentro do campo de estudo das Relações Internacionais, o realismo é considerado por muitos como a perspectiva intelectual dominante, apesar de não constituir propriamente um paradigma²⁰. Como expõe Ramalho da Rocha,

“(...) a comunidade (das Relações Internacionais) tem-se distinguido por aceitar discursos teóricos que apenas afirmam coisas diferentes acerca da realidade internacional, sem serem negados ou invalidados uns pelos outros. Uma vez que um discurso específico não substitui outros, mas com eles coexiste, não se observa propriamente um processo de criação ou substituição de paradigmas; observa-se a coexistência de discursos teóricos, não raro inspirados por construções metodológicas associadas a processos de interpretação epistemológica distintos, oferecendo ao analista um variado instrumental teórico”.²¹

Por não constituir um paradigma, o realismo convive com diversas outras correntes teóricas dentro do campo das Relações Internacionais, o liberalismo, o idealismo, o construtivismo, o desconstrutivismo, o funcionalismo, entre outras. O escopo deste trabalho, entretanto, será limitado às abordagens realista e da interdependência complexa. Essa escolha justifica-se por duas razões: em primeiro lugar, o realismo e a interdependência são as abordagens que, com maior profundidade e por mais tempo, têm se dedicado ao tema da

¹⁹ É necessário esclarecer que a explicação de Jervis contempla uma diferença entre realistas ofensivos e defensivos. Para os realistas ofensivos, os conflitos observados na arena internacional são geralmente inevitáveis, pois são fruto de incompatibilidades reais entre os Estados; já os realistas defensivos argumentam que a ocorrência de conflito depende mais da natureza dos Estados (*status-quo* ou expansionistas).

²⁰ Paradigma, na definição de Thomas Kuhn, existe quando há um consenso entre os estudiosos de um determinado campo sobre os princípios, metodologia, problemas, etc, que devem ser observados em seus estudos, e também sobre as causas e efeitos dos fenômenos estudados. Durante a vigência de um paradigma, diz-se que há a produção de uma “ciência normal”. Há, no entanto, momentos de revoluções científicas, nos quais um paradigma anteriormente aceito é substituído por outro e as bases fundamentais da disciplina são alteradas. Atenção especial deve ser dada para o fato de que as revoluções científicas não são mudanças no sentido de melhorar ou complementar um paradigma existente, mas no sentido de reinterpretar todo o sistema. Os paradigmas alternativos podem coexistir por algum tempo (até mesmo por décadas); porém, eles não dialogam entre si, pois são essencialmente incompatíveis.

²¹ RAMALHO DA ROCHA, A. J. 2002. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI.

cooperação internacional. Em segundo lugar, apesar de possuírem análises distintas sobre as causas e conseqüências da cooperação internacional, ambas partem dos mesmos pressupostos epistemológicos e fazem uso de metodologia semelhante, sendo classificadas como teorias explicativas²², pois são formuladas segundo os preceitos científicos fundados na tradição positivista, o que permite a comparação de seus argumentos sem a necessidade de adentrar em discussões metateóricas. Além disso, Milner²³ expõe que foi esse debate que caracterizou os estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda apresentar falhas e lacunas, ofereceu duas grandes contribuições à literatura sobre o tema: a primeira foi gerar um consenso sobre a definição de cooperação internacional, o que ajuda a distinguir quais comportamentos podem ser analisados sob o conceito de cooperação e quais não podem; a segunda foi o desenvolvimento de hipóteses sobre as condições sob as quais há maior probabilidade de ocorrência de cooperação.

A definição consensual à qual Milner se refere é a de Robert Keohane, apresentada na introdução, na qual a cooperação internacional se refere ao ajuste de comportamento por parte dos atores às preferências reais ou esperadas dos outros atores, por meio de um processo de coordenação de políticas. Como exposto anteriormente, uma das condições necessárias para que haja cooperação é a existência de interesses compartilhados; essa condição, entretanto, não é suficiente, pois mesmo em situações nas quais os atores compartilham interesses, pode não haver ajuste de políticas, o que levaria à discórdia, e não à cooperação. No caso de haver harmonia de interesses ao invés de interesses compartilhados, não há necessidade de ajuste de políticas e, conseqüentemente, de cooperação, pois os atores automaticamente adotarão comportamentos adequados às preferências dos demais. Traduzindo esse conceito em uma estrutura de *payoffs*, pode-se dizer que interesses compartilhados existem quando ambos os atores preferem cooperação mútua (CC) à discórdia mútua (DD²⁴); mas para que a cooperação seja necessária para se alcançar esses interesses, ambos os atores devem preferir discordar unilateralmente (DC) a cooperar unilateralmente (CD), pois se ambos preferem a discórdia mútua (DD) à cooperação mútua (CC), a cooperação é impossível, e se ambos preferem a cooperação unilateral (CD) à discórdia unilateral (DC) a cooperação é desnecessária, pois ocorre uma harmonia de interesses.

²² Para compreender a distinção entre teorias explicativas e teorias interpretativas, ver HOLLIS, M. & SMITH, S. 1990. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press.

²³ MILNER, H. 1992. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, 44, 2.

²⁴ As letras C e D representam, respectivamente, *cooperation* (cooperação) e *defection* (discórdia). A tradução literal da palavra *defection*, utilizada para descrever a estratégia oposta à cooperação, seria algo como deserção, mas neste trabalho decidiu-se utilizar a palavra discórdia, pois, apesar de não traduzir perfeitamente o sentido da palavra original, ilustra-o com razoável nitidez.

Segundo Milner²⁵, a cooperação pode ocorrer de três maneiras: tácita, por meio de negociações e de maneira imposta. Na cooperação tácita, o ajuste de políticas ocorre sem que haja um acordo explícito; na cooperação negociada, o ajuste é alcançado por meio de um processo explícito de barganha; já na cooperação imposta, que a princípio parece fugir da própria definição de cooperação, o ator mais poderoso da relação pode forçar o outro ator a alterar sua política, desde que ele próprio também realize ajustes em sua política. Fischer²⁶, por sua vez, define quatro tipos de cooperação, cada um requerendo diferentes níveis de compromisso político: o primeiro é a troca de informações para facilitar a coordenação política tácita descrita por Milner; o segundo é a negociação de acordos específicos uma única vez; o terceiro é representado pelo estabelecimento de um conjunto de regras que irão guiar e restringir as escolhas políticas, o que inclui a criação de regimes internacionais; o quarto tipo, por fim, envolve a abdicação de instrumentos de política em prol da formação de uma política comum, geralmente inserida em uma comunidade política, tal como a União Européia. Cada um desses tipos de cooperação é analisado e explicado com maior profundidade por determinadas abordagens teóricas; por exemplo, ao passo que o realismo enfoca a cooperação imposta na teoria da estabilidade hegemônica, a interdependência dá maior atenção à formação de regimes e de comunidades políticas.

Mantendo em mente a definição de cooperação oferecida por Keohane, serão examinadas, nas seções seguintes, as características básicas do realismo e da interdependência complexa enquanto correntes teóricas, bem como seus argumentos para explicar a ocorrência – ou não – da cooperação internacional.

2.1 REALISMO: DO PENSAMENTO CLÁSSICO AO SISTÊMICO

O termo “realismo” é usado com tamanha frequência que, por vezes, parece não necessitar de definição. O dicionário define realismo como “i) the tendency to face facts and be practical rather than imaginative or visionary; ii). the picturing in art and literature of people and things as they really appear to be, without idealizing”²⁷. É bem verdade que a

²⁵ MILNER, H. 1992. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, 44, 2.

²⁶ FISCHER, S. 1988. International Macroeconomic Coordination. In: FELDSTEIN, M (ed.). *International Economic Cooperation*. Chicago: University of Chicago Press.

²⁷ Webster's New World Dictionary of American English. A definição foi dada para a palavra *realism* em inglês, uma vez que a escola realista das Relações Internacionais possui maior expressão na língua inglesa.

definição literal do termo enfatiza um aspecto importante do surgimento do realismo como corrente teórica, uma vez que as primeiras formulações da escola realista dentro da disciplina das Relações Internacionais surgiram como uma alternativa ao pensamento idealista²⁸; essa definição, porém, não auxilia na compreensão das bases do pensamento realista. Os próprios autores que se inserem nessa tradição – aí destacados Edward Carr, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz – oferecem definições distintas do realismo, enfatizando os aspectos que consideram mais relevantes para as suas próprias formulações. Por essa razão, dentro da perspectiva realista, é possível perceber diferenças marcantes entre, por exemplo, os realistas clássicos (comumente denominados *realistas*) e os realistas estruturais (referidos como *neorealistas*). Além disso, alguns autores apontam que, dentro de cada grupo, há também subdivisões e divergências, tais como realistas ofensivos e defensivos, entre outros²⁹. É possível, no entanto, identificar um conjunto de idéias comuns a todos eles, o que permite agrupá-los sob uma mesma denominação, a qual, para os propósitos desse trabalho, será apenas *realistas*.

Dentre as características compartilhadas, que formam a base do pensamento realista, destacam-se:

- i) As Relações Internacionais são passíveis de um estudo objetivo e segundo os preceitos científicos positivistas e os eventos podem ser descritos por meio de leis, a exemplo do que ocorre nas ciências naturais;
- ii) Os principais atores do sistema internacional são os Estados soberanos, que constituem as principais unidades de análise; atores subnacionais e transnacionais como organizações internacionais, grupos de interesse domésticos, organizações não-governamentais, entre outros, são de importância secundária;
- iii) A anarquia é o princípio ordenador do sistema internacional, não havendo sobre os Estados uma autoridade central capaz de criar e impor a ordem. Sendo assim, a única ordem que pode existir é aquela gerada pela competição sob a anarquia;

²⁸ Apesar de as raízes do pensamento realista serem encontradas nos escritos de Tucídides e Maquiavel, sua estruturação dentro de uma disciplina autônoma ocorreu apenas no início do século XX.

²⁹ Há outros atores, porém, que rejeitam essa diferenciação entre realistas ofensivos e defensivos. Kenneth Waltz, no prefácio ainda não publicado da versão em português do livro *Theory of International Politics*, afirma que a teoria realista, vista de forma adequada, não é nem ofensiva nem defensiva, pois a adoção de estratégias ofensivas ou defensivas por parte dos Estados para garantir sua segurança varia de acordo com a mudança na situação específica, não caracterizando de forma definitiva a ação estatal.

- iv) Os Estados são atores unitários, egoístas e racionais, o que lhes permite calcular custos e benefícios na consecução dos interesses nacionais e da manutenção de sua segurança;
- v) O objetivo primordial dos Estados é assegurar sua sobrevivência, e, para isso, devem sempre maximizar seu poder e sua segurança, podendo recorrer à força para atingir seus fins;
- vi) O fator determinante dos eventos internacionais é a distribuição de poder;
- vii) Considerações éticas são geralmente descartadas³⁰.

As origens do pensamento realista remontam aos escritos de Tucídides, passando por Maquiavel, Thomas Hobbes e Carl von Clausewitz³¹; a disciplina das Relações Internacionais, porém, foi inaugurada com outro tipo de pensamento: o idealista. O idealismo possuía como traço marcante a utopia característica dos primórdios de uma disciplina ou, nas palavras de Carr, do “momento no qual os pesquisadores prestam pouca atenção aos ‘fatos’ existentes ou à análise de causa e efeito, mas devotam-se integralmente à elaboração de projetos visionários para a consecução dos fins que têm em vista”³². A abordagem dominante nesse momento de gestação da disciplina baseava-se em uma visão liberal da natureza humana e possuía um caráter fortemente normativo e prescritivo. O pensamento realista, na figura de Carr, propôs uma nova maneira de se analisar as relações internacionais, percebendo a história como uma seqüência de causas e efeitos, cujo curso deve ser apreendido por meio do esforço intelectual:

“The impact of thinking upon wishing, in the development of a science, follows the breakdown of its first visionary projects, and marks the end of the specifically utopian period, is commonly called realism. Representing a reaction against the wish-dreams of the initial stage, realism is liable to assume a critical and somewhat cynical aspect. In the field of thought, it places its emphasis on the acceptance of facts and on the analysis of their causes and consequences”³³.

Seguindo Carr, Hans Morgenthau lança as bases do que ele denominou “teoria da política internacional” em seu livro *Politics Among Nations*, reconhecido como o livro clássico do realismo. Neste estudo, Morgenthau enumera os seis princípios básicos do realismo:

³⁰ Esta lista deixa de fora aspectos importantes para os realistas clássicos como os pressupostos sobre a natureza humana, ao mesmo tempo em que não enfatiza o sistema internacional, como fariam os realistas estruturais.

³¹ Ver *História da Guerra do Peloponeso*, de Tucídides; *O Príncipe*, de Maquiavel; *Leviatã*, de Thomas Hobbes; e *On War*, de Clausewitz.

³² CARR, E. H. 2001. *Vinte anos de crise 1919-1939*. 2ª ed. Brasília: UnB, São Paulo: IPRI.

³³ CARR, E. H. 2001. *Vinte anos de crise 1919-1939*. 2ª ed. Brasília: UnB, São Paulo: IPRI.

- i) As Relações Internacionais são governadas por leis objetivas que possuem suas raízes na natureza humana;
- ii) O conceito fundamental da política internacional é o interesse definido em termos de poder;
- iii) A definição de interesse em termos de poder é uma categoria objetiva e universalmente válida, ainda que seu significado varie de acordo com o momento e a circunstância;
- iv) A política internacional possui suas próprias leis morais, que não se confundem com aquelas que regem o comportamento do cidadão. A ética política do governante não deve ser avaliada conforme leis abstratas universais, mas sim a partir das responsabilidades que o governante tem para com o povo que representa;
- v) Uma determinada nação não pode revestir suas próprias aspirações e ações com fins morais e universais;
- vi) A esfera política é independente das demais esferas que compõem a vida do homem em sociedade.

O realismo foi a corrente teórica mais influente não só na academia, mas também no governo dos Estados Unidos durante mais de quarenta anos e continua exercendo influência sobre o pensamento norte-americano de Relações Internacionais nos dias atuais. Na década de 70, alguns acadêmicos que seguiam a tradição realista, notadamente Kenneth Waltz, propuseram uma versão atualizada do realismo, que veio a ser denominada *neorealismo*. Este está fortemente ligado a seu precursor, mas, metodologicamente, sua explicação está baseada num maior refinamento teórico e num apego ainda mais forte ao método científico. Enquanto o realismo clássico percebia a política internacional em termos das características dos Estados e de sua interação uns com os outros, o neorealismo de Waltz passou a abordar um nível superior ao dos Estados, o sistema internacional, o qual influencia o comportamento deles. Dada a ênfase nos constrangimentos gerados pelo sistema internacional sobre as unidades (Estados), o neorealismo passou a ser também conhecido como teoria sistêmica³⁴. Ao concentrar sua análise na natureza do sistema internacional, Waltz abandonou os pressupostos sobre a natureza humana, a moralidade, o poder e o interesse. Assim, os neorealistas puderam

³⁴ Waltz diferencia seu modelo ao argumentar que o comportamento dos Estados pode ser estudado de “dentro-para-fora” (*inside-out*) ou de “fora-para-dentro” (*outside-in*). O primeiro modo de análise baseia-se no estudo do comportamento dos Estados a partir de suas características internas (sistemas econômicos e políticos, cultura doméstica, atributos dos líderes, etc.); já o segundo foca sua análise nas qualidades do sistema como um todo. Waltz claramente encaixa-se na segunda categoria.

definir o poder de maneiras diferentes e assumir que o objetivo maior dos Estados era a segurança. No entanto, ainda que a busca por poder não seja o motivador principal das ações dos Estados, sua distribuição continua sendo um fator determinante da natureza da estrutura.

Em suma, a corrente realista abrange uma série de estudos e uma variedade de autores que são dissimilares em muitos aspectos; porém, essas abordagens compartilham alguns pressupostos básicos, o que permite a utilização de uma mesma denominação. Dentre esses pressupostos compartilhados destaca-se a visão do Estado como ator principal das relações internacionais, que possui as características de unicidade e racionalidade; o Estado é unitário porque suas subdivisões internas e as diferentes visões surgidas delas são balanceadas de modo a dar a ele uma voz única. O Estado é também racional, uma vez que, dados os seus objetivos, ele é capaz de pesar os custos e os benefícios das alternativas disponíveis para alcançá-los. Como argumentam Kauppi e Viotti³⁵:

“Even in those exceptional cases in which, for example, a foreign ministry expresses policies different from policy statements of the same country's defense ministry, corrective action is taken in an attempt to bring these alternative views to a common and authoritative statement of policy. “End running” of state authorities by bureaucratic and nongovernmental, domestic and transnational actors is also possible, but it occurs unchecked by state authorities in only those issues in which the stakes are low. From the realist perspective, if the issues are important enough, higher authorities will intervene to preclude bureaucratic end running or action by nongovernmental actors that are contrary to centrally directed policy”.

2.1.1 A cooperação no realismo: teoria da estabilidade hegemônica

No mundo observado pelos realistas, a ocorrência da cooperação internacional é rara, pois, como explica Stein³⁶, “states act autonomously and self-help is the rule. Since realists hold that states cooperate only to deal with a common threat, they see cooperation, when manifest, as temporary or inconsequential and ultimately explained by conflict”.

Porém, conforme exposto anteriormente, é incorreto afirmar que na teoria realista não haja espaço para a cooperação internacional³⁷; ao contrário, os realistas oferecem uma explicação para a mesma a partir da teoria da estabilidade hegemônica, a qual possui duas

³⁵ VIOTTI, P. & KAUPPI, M. 1993. *International relations theory: realism, pluralism, globalism*. New York: Basic Books.

³⁶ STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

³⁷ Notadamente em assuntos não-militares.

proposições básicas: primeiramente, a ordem é criada por um poder dominante e, dado que regimes constituem elementos de uma ordem internacional, a sua formação depende da existência – e da vontade – desse poder dominante. A segunda proposição afirma que a manutenção da ordem depende da continuidade da hegemonia. Segundo Keohane³⁸, essas proposições levam, logicamente, à afirmação de que a cooperação, definida como ajuste mútuo de políticas, também depende da perpetuação da hegemonia.

Estados em posição de hegemonia procuram estabelecer regras que sirvam aos seus interesses e ideologias e que auxiliem na manutenção de seu poder. Dessa forma, a liderança hegemônica pode servir para criar um padrão de comportamento ou uma ordem para as relações entre os Estados, o que faz com que a cooperação seja não apenas compatível com a hegemonia, mas até mesmo facilitada por ela. Como expõe Joanne Gowa³⁹, o ator hegemônico pode atuar como o equivalente funcional de uma autoridade na esfera internacional:

“As is true of citizens in dominant societies with well-established political regimes, states operating within a subsystem established by a dominant state are either empowered or constrained to cooperate: would-be cooperators can elect to cooperate secure in the knowledge that the dominant power will prevent their exploitation; would-be defectors are deterred by the expectation that the dominant power will sanction defection.”

Defensores da teoria argumentam que a própria liderança hegemônica depende, em parte, da ocorrência de uma cooperação assimétrica, pois, ao contrário de um poder imperial, o poder hegemônico não conseguirá manter as regras do sistema sem que haja um mínimo de consentimento e aceitação por parte dos outros Estados. Ainda que nem todos os realistas aceitem essa visão, há autores dentro dessa corrente que afirmam que a ausência de um poder hegemônico pode resultar até mesmo em caos e instabilidade⁴⁰. Segundo Mancur Olson Jr.⁴¹, a lógica por trás desse argumento é a de que atores poderosos em relação aos demais possuem mais incentivos do que atores menos poderosos tanto para prover bens coletivos quanto para organizar sua provisão.

³⁸ KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

³⁹ GOWA, J. 1986. Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations. In: *International Organization* 40 (Winter). Cit In: MILNER, H. 1992. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, 44, 2.

⁴⁰ Charles Kindleberger, por exemplo, utiliza este argumento para explicar a crise do sistema financeiro internacional no período entre as duas guerras mundiais, quando o poderio da Grã-Bretanha entrava em declínio e os Estados Unidos ainda não se mostravam dispostos a assumir o papel de hegemônio.

⁴¹ OLSON JR., M. 1965. *The Logic of Collective Action: Political Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press. Cit in: KEOHANE, R. 1982. The demand for international regimes. In: *International Organization*. Vol 36. nº 2.

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que as instituições não possuem capacidade autônoma de promover a cooperação entre os Estados, uma vez que constituem meros reflexos da distribuição de poder no sistema internacional, tendo sido criadas pelos atores mais poderosos desse sistema para alcançar seus objetivos individuais. Desse modo, o estabelecimento de instituições e de arranjos cooperativos é explicado, na ótica realista, pelo desejo dos Estados mais poderosos do sistema, especialmente o Estado hegemônico, de obrigar outros Estados – ou até ele próprio – a assumir determinados compromissos ou agir de uma determinada maneira. Portanto, a partir do momento em que as conseqüências do estabelecimento da instituição podem ser vislumbradas e aceitas *a priori* pelos Estados, as instituições são alijadas da possibilidade de alterar as preferências dos atores, estando subordinadas a eles.

Stein⁴² complementa que, para os realistas, “international institutions are not particularly relevant. States do not cede any authority to them, and they are powerless to shape state behavior. Moreover, the cooperation essential to the functioning of international institutions cannot exist”. Kenneth Waltz⁴³ reforça esse argumento afirmando que as instituições internacionais possuem autonomia e efeitos independentes muito pequenos, uma vez que suas ações são limitadas pelos Estados que as criaram, quer dizer, as instituições internacionais estão subordinadas aos interesses nacionais dos Estados mais poderosos: “(...) whether institutions have strong or weak effects depends on what states intend. Strong states use institutions, as they interpret law, in ways that suit them”, e adiciona, citando Susan Strange e Stephen Krasner, “international organization is above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means. (...) It was the value of strong states that dictated rules that were applied in a discriminating fashion only to the weak”. Em suma, Stein expõe:

“(Realists) emphasize that states are autonomous and independent and concerned only with their own national interests. Moreover, they interact in an international environment in which there exists no overarching central authority to enforce order. This international anarchy leaves each state to fend for itself. In such a world, states expand until confronted and checked by others. Such a world is characterized by conflict and the constant possibility of war. Cooperation is unusual, fleeting, and temporary. International institutions do not exist or are irrelevant.”⁴⁴

⁴² STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

⁴³ WALTZ, K. 2000. Structural Realism after the Cold War. In: *International Security*, Vol. 25, nº 1.

⁴⁴ STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

2.2 INTERDEPENDÊNCIA: DO LIBERALISMO ÀS INSTITUIÇÕES

Nas últimas décadas da Guerra Fria, impulsionada pelas transformações ocorridas na esfera internacional, notadamente na seara econômica, começa a ganhar força uma nova corrente de pensamento que vai questionar as conclusões derivadas dos pressupostos da abordagem realista. Mesmo um realista notável como Henry Kissinger apontou, em discurso em 1975, que a tradicional agenda das relações internacionais, que enfatizava o equilíbrio de poder entre os grandes atores e a segurança dos Estados, era insuficiente para definir as novas possibilidades de relacionamento entre os Estados e sentenciava: “Now we are entering a new era; old international patterns are crumbling; old slogans are unconstructive; old solutions are unavailing. The world has become interdependent in economies, in communications, in human aspirations”⁴⁵.

As palavras de Kissinger apontam para uma mudança crucial na maneira de se pensar as relações internacionais, isto é, o declínio do realismo como corrente teórica dominante no estudo dos eventos internacionais e o surgimento da abordagem baseada na percepção da interdependência entre os Estados. Nesse sentido, o Secretário de Estado dos Estados Unidos Kissinger oferece um exemplo da transição ocorrida no âmbito das teorias das Relações Internacionais. Em contraste ao argumento realista, surge então a visão da interdependência complexa, que vai procurar oferecer um instrumental teórico para a análise da interdependência, a qual passa a afetar a política mundial e o comportamento dos Estados ao mesmo tempo em que é afetada por eles. Para Keohane e Nye⁴⁶, interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou atores em diferentes países, isto é, onde há custos recíprocos (ainda que não simétricos), há interdependência. Por essa definição percebe-se que a interdependência não se refere somente a situações onde há benefícios recíprocos, mas também – e principalmente – onde há custos.

Para os teóricos da interdependência, o realismo é uma abordagem útil na análise de determinados fenômenos ou esferas da vida internacional; porém insuficiente para se compreender as características de um mundo cada vez mais interdependente. Por essa razão, esses estudiosos definiram o realismo como um tipo ideal, ao qual deveria contrapor-se outro

⁴⁵ “A New National Partnership”, discurso do Secretário de Estado Henry Kissinger em Los Angeles em 24 de janeiro de 1975.

⁴⁶ KEOHANE, R. & NYE, J. 1986. *Power and interdependence – world politics in transition*. Boston: Little, Brown e Co.

tipo ideal, denominado por Keohane e Nye de interdependência complexa, cujas principais características são:

- i) Múltiplos canais que conectam as sociedades, incluindo: laços informais entre elites governamentais e não-governamentais e arranjos formais entre chancelarias e organizações transnacionais. Tais canais podem ser classificados em interestatais (canais estudados pelos realistas), transgovernamentais (canais entre entidades dentro da estrutura governamental dos Estados, isto é, os Estados não funcionam necessariamente como um ator unitário) e transnacionais (canais entre entidades quaisquer dentro do Estado, isto é, o Estado não é o único ator nas relações internacionais);
- ii) Ausência de hierarquia entre os assuntos da agenda das relações entre os Estados, o que torna mais sutil a diferenciação entre assuntos internacionais e assuntos domésticos;
- iii) Não utilização de força militar por parte dos governos nas regiões e assuntos em que prevalece a interdependência complexa.

Ao contrário da corrente realista, as raízes do pensamento liberal são mais difusas entre as diversas disciplinas, principalmente a economia, e, por esta razão, é mais difícil identificar os precursores intelectuais do liberalismo enquanto escola de pensamento das Relações Internacionais. Alguns estudiosos identificam as bases da escola liberal nos teóricos do *laissez-faire* como Adam Smith e John Stuart Mill e nas explicações surgidas para analisar o comportamento dos indivíduos e firmas no mercado. Entretanto, apesar do surgimento na seara econômica, o liberalismo deu origem a uma fértil escola teórica dentro das Relações Internacionais, uma vez que seus argumentos são aplicáveis não somente à ação dos atores econômicos, mas também às nações. Os liberais analisam a política internacional de maneira análoga à economia: a mesma ordem que surge no mercado será gerada internacionalmente por meio da ação dos Estados. Desse modo, a ausência de uma autoridade internacional não constitui impedimento para o surgimento da cooperação entre os Estados. De maneira geral, o argumento liberal baseia-se na idéia de que os atores, buscando maximizar o bem-estar econômico, vão desenvolver acordos mutuamente benéficos, o que levará, ao longo do tempo, ao crescimento da interdependência entre eles.

Mas, ao contrário do que talvez se esperasse, concomitantemente com o surgimento da abordagem da interdependência, em meados da década de 70 de século XX, começa a haver um declínio dos programas de cooperação patrocinados pelos Estados Unidos. É interessante contrastar o surgimento da interdependência enquanto corrente das Relações Internacionais

com a ocorrência de fatores que levaram ao declínio os programas de cooperação, tal como o colapso do sistema de Bretton Woods. Em realidade, em termos temporais, a cooperação para o desenvolvimento nasceu no período de predominância do pensamento realista e entrou em queda com o realismo clássico em declínio e com a ascensão da interdependência.

A vertente teórica do liberalismo aplicada às relações internacionais começa a ser articulada em oposição à corrente realista, principalmente ao estruturalismo de Waltz, por Robert Keohane em seu artigo no livro *Neorealism and its Critics* e, em seguida, em *After Hegemony*, nos quais o autor sugere um novo modelo de análise das relações internacionais – voltado à economia política – que enfatize o papel das instituições e regras internacionais. Nesses trabalhos, Keohane faz uso dos mesmos pressupostos do realismo de modo a demonstrar que eles são condizentes com a formação de arranjos institucionais conducentes à cooperação. De fato, apesar de chegarem a conclusões distintas acerca da natureza das relações internacionais, os teóricos do realismo e da interdependência complexa compartilham uma série de pressupostos, o que torna ainda mais interessante a comparação das duas escolas teóricas: em primeiro lugar, ambos crêem na natureza anárquica do sistema internacional; os teóricos da interdependência, no entanto, rejeitam a conclusão realista de que a anarquia leva ao conflito. Em segundo lugar, ambos aceitam a ausência de um sistema global de leis percebido como legítimo e obrigatório por todos os Estados e imposto sobre eles por uma autoridade central. Por fim, os teóricos do realismo e da interdependência complexa dão grande importância ao papel desempenhado pelos Estados no sistema internacional; porém, enquanto os primeiros focam suas análises quase que exclusivamente nos Estados, os segundos incluem nelas atores não estatais como o indivíduo, sindicatos e organismos internacionais. Além disso, o Estado já não é mais visto como um ator unitário, mas sim composto por indivíduos, grupos de interesse e burocracias. Na interdependência, os tomadores de decisão, burocratas e demais grupos possuem considerável influência sobre as decisões do Estado; as organizações internacionais são mais do que simples arenas de competição entre Estados soberanos; e atores como organizações não governamentais e corporações multilaterais possuem a capacidade de constranger as escolhas dos Estados. Em adição, a agenda internacional é mais ampla que a observada pelos realistas: ainda que a manutenção da segurança seja um interesse crucial do Estado, diversos assuntos que fogem da esfera político-militar também são extremamente relevantes, tais como a economia, as finanças internacionais, os movimentos sociais, etc. A interdependência entre os Estados alterou a ordem de importância dos assuntos dentro da agenda internacional, uma vez que

esses novos temas podem também vir a influenciar diretamente os assuntos de ordem político-militar.

2.2.1 A cooperação na interdependência: regimes, instituições e comunidades epistêmicas

Os elementos conducentes à cooperação na interdependência são mais amplos que os observados pelos realistas. Assim como seu “oposto”, a abordagem da interdependência aceita o argumento de que a existência de um poder hegemônico facilita a formação de determinados tipos de arranjos cooperativos, bem como de alguns regimes, mas discorda que a mesma seja uma condição suficiente e necessária para a ocorrência da cooperação. Além disso, teóricos da interdependência também não aceitam que a manutenção da cooperação dependa da permanência da hegemonia após um regime ter sido criado, argumentando que a cooperação pós-hegemônica também ocorre.

Os adeptos dessa abordagem crêem que mesmo atores egoístas vivendo em um ambiente anárquico e de auto-ajuda (*self-help*) são capazes de desenvolver relações cooperativas e mutuamente benéficas. Ainda que não exista uma autoridade supranacional com poderes para forçar o cumprimento de normas, os Estados podem coordenar suas ações de modo a obter resultados mutuamente benéficos por meio da cooperação tácita, de negociações formais e da criação de regimes internacionais. Os regimes internacionais, definidos como um conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área⁴⁷, facilitam a cooperação por meio das funções que desempenham para os Estados: eles diminuem os efeitos da anarquia no sistema internacional, auxiliando na garantia descentralizada dos acordos; fornecem informações sobre o comportamento dos demais atores, principalmente sobre sua propensão a cooperar; e reduzem os custos transacionais da cooperação ao diminuírem os incentivos para a quebra das regras do regime. Aliando esses argumentos à idéia da interdependência complexa, pode-se dizer que os regimes promovem a cooperação ao facilitar a conexão de áreas (*issue-areas*) dentro da agenda internacional, como argumentam Keohane e Milner:

⁴⁷ KRASNER, S. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

“The nesting pattern of international regimes affects transaction costs by making it easier or more difficult to link particular issues and to arrange side-payments, giving someone something on one issue in return for help on another. Clustering of issues under a regime facilitates side-payments among these issues: more potential *quids* are available for the *quo*. Without international regimes linking clusters of issues to one another side-payments and linkages would be difficult to arrange in world politics.”

“Regimes in one issue-area may thus promote cooperation elsewhere by allowing states to link issues in their search for a balanced distribution of the costs and benefits of cooperation.”

John Gerald Ruggie⁴⁸, em sua análise sobre regimes econômicos internacionais, argumenta que os regimes limitam o poder de decisão e ação de suas unidades constituintes, representando uma manifestação concreta da “internacionalização da autoridade política”. Apesar de reconhecer o papel do fator *poder* na internacionalização dessa autoridade política, o argumento de Ruggie distancia-se da visão realista ao adicionar ao poder o que ele denomina *propósito social legítimo*. Dessa forma, enquanto o poder seria responsável pelo formato da ordem internacional, seu conteúdo dependeria fortemente da existência de um propósito social legítimo, o que daria às instituições uma *autonomia relativa*. Para os defensores desse argumento, as instituições internacionais são capazes de gerar incentivos para a cooperação internacional, aumentando a oferta de informação, corrigindo falhas de mercado, reduzindo problemas de ação coletiva, gerando normas e regras que vão orientar o comportamento dos Estados e, em última instância, elevando os custos de ações unilaterais que possam fragilizar interesses coletivos, tornando o sistema mais estável e previsível. Segundo Jervis, as instituições somente podem ser vistas como causas ou agentes independentes e autônomos se gerarem conseqüências inesperadas ou não-previstas pelos Estados que delas aceitaram fazer parte. Em outras palavras, os Estados aceitam fazer parte de um arranjo institucional, mas este acaba provocando mudanças inesperadas por eles, as quais vão alterar suas preferências ou forçá-los a agir de maneiras não-previstas no momento da criação da instituição.

Em adição aos regimes e às instituições, outra hipótese é utilizada para explicar a ocorrência da cooperação: a existência de comunidades epistêmicas, definidas como um grupo profissional que acredita nas mesmas relações de causa e efeito e que possui valores coincidentes, cujos membros compartilham um entendimento comum sobre um determinado problema e suas soluções⁴⁹. O papel das comunidades epistêmicas na promoção da

⁴⁸ RUGGIE, J. G. 1982. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 2.

⁴⁹ HASS, P. 1989. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. In: *International Organization*, Vol. 43, 3.

cooperação é bastante semelhante ao desempenhado pelos regimes internacionais, mas uma diferença importante entre eles está no tipo de informação que cada um fornece: enquanto os regimes oferecem informações sobre as preferências e a propensão à cooperação por parte dos atores, as comunidades epistêmicas proporcionam informações especializadas sobre determinados assuntos, isto é, elas oferecem soluções ou compromissos que fazem avançar as negociações ao coordenarem as expectativas dos Estados e ao criarem pontos focais para a promoção de um acordo. Segundo Haas, “the strength of cooperative arrangements will be determined by the domestic power amassed by members of the epistemic community within their respective governments.”

3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: CRESCIMENTO ECONÔMICO E CONTENÇÃO DO COMUNISMO

Organismos como a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, são exemplos claros da institucionalização de um pensamento dominante, especificamente da maneira como se analisava o subdesenvolvimento⁵⁰ e as soluções para superá-lo. Esse pensamento, por sua vez, só pode ser compreendido dentro de um determinado contexto, que o influencia ao mesmo tempo em que é transformado por ele. O propósito do presente capítulo é, portanto, analisar tanto esse pensamento dominante quanto o contexto no qual ele foi formulado. Assim, pretende-se oferecer uma visão geral do pensamento – a motivação intelectual – e do contexto – a motivação estratégica – que ofereceram as bases para a criação da USAID e serviram como justificativa para a formulação da estratégia de política externa norte-americana no pós Segunda Guerra Mundial. Ainda que o propósito deste trabalho não seja analisar os interesses dos atores, não se pode descartar a necessidade de se tentar compreender quais fatores estão por trás de iniciativas desse tipo, o que inclui a busca por influência sobre os rumos de outros Estados – como pode ser percebido na atuação dos Estados Unidos – e a necessidade de se procurar auxílio para sair de uma situação de dependência e subdesenvolvimento – como a que impulsionava a ação brasileira.

Sob a ótica da motivação intelectual será analisada a teoria de crescimento econômico desenvolvida por W. W. Rostow no livro *Etapas do Crescimento Econômico: um manifesto não-comunista*, que ofereceu o *rationale* para a formulação de programas de assistência técnica e financeira aos países menos desenvolvidos, tais como os implementados pela USAID. Já sob a ótica das motivações estratégicas, será analisado o contexto político da época que oferecia as bases da política externa norte-americana, isto é, a luta contra o comunismo. Vale notar que essa conotação estratégica já estava presente na obra de Rostow, que acrescenta o subtítulo “um manifesto não-comunista” ao seu livro. Ambas são essenciais para compreender a atuação dos Estados Unidos no que se refere à cooperação internacional e à criação de uma agência voltada a esse propósito. A compreensão da formulação teórica que influenciou a mentalidade da USAID é essencial para se entender a crise que atualmente

⁵⁰ Apesar do termo *subdesenvolvimento* já estar em desuso, sua utilização aqui se faz necessária uma vez que essa nomenclatura era utilizada à época para referir-se aos países economicamente atrasados.

assola a agência⁵¹, já que essa crise pode ser vista como resultado do declínio da estratégia de desenvolvimento dominante à época da criação da agência, mas que continua a influenciar sua mentalidade, ou seja, há uma incompatibilidade entre a estratégia de desenvolvimento contida na concepção da USAID e as estratégias atualmente mais aceitas⁵². Levando-se em consideração que as teorias, ao mesmo tempo em que visam a explicar algum fenômeno ou contexto histórico, são reflexos desses mesmos fenômenos e de seus próprios contextos e sofrem influências de teorias surgidas concomitantemente em campos de estudo relacionados, pode-se argumentar que tanto a abordagem realista quanto a interdependência complexa devem muito às formulações econômicas e que as inter-relações entre elas são evidentes.

3.1 AS MOTIVAÇÕES INTELECTUAIS DA COOPERAÇÃO: TEORIA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

O término da Segunda Guerra significou não apenas o fim da hegemonia coletiva das velhas potências européias, a qual já agonizava há algumas décadas, mas principalmente a consumação da antiga ordem internacional do século XIX. A nova ordem que emergia teria apenas dois pólos, Estados Unidos e União Soviética, que disputavam a influência sobre uma Europa debilitada econômica e politicamente e que demandava uma operação de assistência para sua reconstrução. Para os Estados Unidos, o enfraquecimento das estruturas sócio-econômicas européias colocava em risco suas tradicionais estruturas políticas, principalmente devido ao avanço da ideologia comunista. Portanto, essa situação exigia uma postura firme da potência ocidental a fim de garantir espaços econômicos, políticos e ideológicos no cenário internacional.

Nesse contexto ocorre a conferência de Bretton Woods de 1944, na qual surgem as primeiras formulações intelectuais concebidas para analisar as necessidades da economia mundial no pós Segunda Guerra Mundial e sugerir meios para o atendimento dessas necessidades. Os principais mentores dessas formulações foram Harry Dexter White, representando a posição dos Estados Unidos, e John Maynard Keynes, chefiando a

⁵¹ Ainda que a análise das causas da crise não seja o foco principal desse trabalho.

⁵² Apesar de relevante para se explicar as causas da crise dos programas de assistência internacional dos Estados Unidos de maneira mais ampla, o argumento da incompatibilidade das estratégias de ação não será explorado no presente trabalho, pois foge do escopo do que se pretende analisar, que é a negociação para manutenção dos programas em funcionamento no Brasil.

representação da Grã-Bretanha na Conferência. O plano de White previa a implementação de políticas comerciais baseadas no livre-cambismo associado à disciplina nas políticas internas e no controle rígido do câmbio. Já Keynes preocupava-se mormente com a reconstrução econômica e com o crescimento e, por este motivo, defendia o financiamento internacional e controles menos restritos em relação ao endividamento interno e externo. O resultado da conferência foi, de certo modo, uma junção dos dois planos, pois, ao mesmo tempo em que algum recurso foi destinado à reconstrução das economias afetadas pela guerra, por meio do Banco Mundial, e uma nova instituição – o Fundo Monetário Internacional – foi criada para monitorar as políticas econômicas nacionais e oferecer financiamento para equilibrar os balanços de pagamentos de países em situação de risco, permaneceram os controles e a rígida disciplina sobre as contas internas e externas.

Em termos substantivos, a operação estabelecida pelos Estados Unidos para a reconstrução da Europa e para a remodelagem da ordem mundial do pós-guerra teve início com a denominada Doutrina Truman, que se baseava primordialmente em duas vertentes: implementação de programas bilaterais de assistência financeira, material e político-militar, consubstanciados no Plano Marshall, e reordenamento da comunidade internacional, política e economicamente, pela criação das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods. Interessante notar que isso se deu no período de predominância do realismo clássico no pensamento de política externa.

A Doutrina Truman foi concebida em 1947 devido às dificuldades encontradas pela Grã-Bretanha em manter a ajuda aos regimes anticomunistas na Grécia e na Turquia. Sua substância baseava-se na idéia de que os Estados Unidos tinham um papel fundamental na manutenção das instituições livres e governos representativos. Segundo Saraiva⁵³, o discurso do Presidente Truman perante o Congresso dos Estados Unidos expôs a orientação da política externa norte-americana, que passaria a trabalhar em prol dos “povos livres que estão resistindo ao jugo de minorias armadas e pressões externas” associando a paz e a estabilidade dos Estados Unidos à manutenção de governos democráticos. Ainda segundo Saraiva, a tradução econômica da doutrina Truman surgiu também em 1947, sob a forma do Plano Marshall, definido como “um conjunto de ações que orientariam a presença norte-americana na reconstrução econômica da Europa Ocidental”. Em razão dos resultados obtidos, o Plano Marshall tornou-se um modelo a ser seguido, demonstrando que objetivos político-

⁵³ SARAIVA, J. F. S. 1997. *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15.

estratégicos poderiam ser mais bem servidos pela cooperação econômica do que pelo simples envio de tropas.

Essas primeiras iniciativas cooperativas ocorridas no pós Segunda Guerra Mundial tinham como objetivo principal a reconstrução de economias em países cujas instituições, infra-estrutura, sistemas de produção, comércio, entre outros, precisavam ser revitalizados, não criados. Já em 1949, começou a ganhar corpo nos Estados Unidos o reconhecimento da ligação entre o crescimento econômico e a segurança do país com a necessidade de se gerar desenvolvimento econômico no Terceiro Mundo. No entanto, no caso desses países, o crescimento econômico envolvia a criação de estruturas, instituições e serviços que nunca haviam existido. Dessa forma, para que tais iniciativas pudessem ser transplantadas para outras regiões do globo, havia a necessidade de adaptações às especificidades políticas, econômicas e sociais dos países economicamente atrasados, bem como de uma justificativa intelectual para a ajuda externa, que deveria ligar o desenvolvimento desses países à manutenção da segurança dos Estados Unidos.

Nesse contexto surgem as teorias de estágios de crescimento, desenvolvidas pelos denominados economistas históricos, que percebiam o crescimento econômico como um processo de transformação em estágios pelos quais a economia de qualquer sociedade deveria necessariamente passar. Colin Clark enfatizou o domínio de diferentes setores da economia em diferentes estágios do seu desenvolvimento e modernização:

“Desenvolvimento é um processo de domínio sucessivo do setor de produção primário, ‘agricultura’, seguido do setor de produção secundário, ‘manufatura’, e, por fim, do setor de produção terciário, ‘comércio e serviço’. O crescimento econômico inicia-se no período que se estende entre o domínio dos setores primário e secundário de produção.”⁵⁴

Seguindo semelhante argumentação, Walt Whitman Rostow lançou a obra *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*, que, publicada pela primeira vez em 1958, exerceu grande influência sobre a concepção de crescimento econômico utilizada na formulação das políticas de ajuda externa dos Estados Unidos dos anos 60, período da criação da USAID. Rostow baseia sua teoria de estágios de crescimento em observações históricas dos países desenvolvidos que, segundo o autor, apresentam considerável grau de uniformidade no processo de desenvolvimento. Ele identifica cinco estágios por meio dos quais toda sociedade deverá passar ao longo do crescimento econômico, a saber:

⁵⁴ CLARK, C. 1940. *The condition of economic progress*. London: MacMillan.

- i) Sociedade tradicional (*traditional society*): é aquela cuja estrutura se desenvolve dentro de funções limitadas de produção, baseadas em ciências e tecnologia pré-newtonianas e em atitudes também pré-newtonianas perante o mundo físico⁵⁵. Sua característica central é a indisponibilidade ou inaplicabilidade da ciência e da tecnologia moderna, o que limita sua capacidade de produção *per capita*. Dessa forma, devido aos limites produtivos, as sociedades tradicionais devotavam grande parte de seus recursos à agricultura, que gerava uma estrutura social hierárquica com pouco espaço para a mobilidade vertical. Nessas sociedades, o poder político estava pulverizado regionalmente entre os grandes proprietários de terra, apesar de haver, na maioria delas, uma autoridade política central. A sociedade tradicional, desse modo, constitui a primeira etapa na escala de desenvolvimento econômico.
- ii) Precondições para a decolagem (*preconditions for take-off*): é a etapa de transição entre a sociedade tradicional e a decolagem ou *take-off*, na qual passa a haver a aplicação da ciência moderna na produção agrícola e industrial, surgem empreendedores, crescem os investimentos em transporte e comunicação e amplia-se o comércio externo. No entanto, na maioria das sociedades, essas transformações não ocorreram de maneira endógena, mas sim devido à interferência de alguma sociedade mais desenvolvida⁵⁶. Uma característica fundamental desse período de transição é a construção de uma autoridade política central efetiva. Essas transformações, porém, ainda ocorrem em um ritmo limitado devido à persistência de antigos métodos de produção, além de antigos valores e estruturas sociais.
- iii) Decolagem (*take-off*): é a fase de rompimento com as resistências ao desenvolvimento e à difusão do progresso tecnológico por toda a sociedade, na qual ocorre uma elevação nas taxas de investimento e poupança, surgem novas técnicas agrícolas e industriais e a agricultura sofre um profundo processo de mudança. Na maioria dos casos, a decolagem dependeu da chegada ao poder

⁵⁵ Segundo Rostow, Newton deve ser entendido como “a symbol for the watershed in history when men came widely to believe that the external world was subject to a few knowable laws, and was systematically capable of productive manipulation”.

⁵⁶ Perceba a possibilidade de utilização desse argumento como justificativa para o surgimento de programas de transferência de recursos por parte dos países desenvolvidos.

político de um grupo preparado para estabelecer a modernização da economia como prioridade.

- iv) Marcha para a maturidade (*drive to maturity*): é a etapa em que a capacidade de produção avança para além das indústrias que promoveram a decolagem e a economia torna-se capaz de produzir tudo aquilo que escolhe produzir.
- v) Era do consumo em massa (*age of high mass-consumption*): é a etapa em que a renda *per capita* oferece um elevado padrão de vida à maioria dos consumidores e a população torna-se predominantemente urbana, o consumo passa a ser direcionado a bens duráveis e serviços e a preocupação com o desenvolvimento tecnológico cede espaço aos anseios por bem-estar social. Para o autor, a sociedade norte-americana foi a primeira a usufruir dos benefícios da era de consumo em massa, já nas primeiras décadas do século XX.

Rostow argumentava que a transformação das sociedades tradicionais em economias modernas seguia as etapas expostas acima e que cabia aos governantes preparar as sociedades para essas transformações. Dentro dessa concepção, a assistência internacional teria um papel fundamental para que os países em desenvolvimento acelerassem a passagem pelas diversas etapas. Assim, os argumentos de Rostow ganharam um sentido paradigmático ao associar o processo de desenvolvimento econômico aos papéis desempenhados pelos governos e agências de fomento bilaterais e multilaterais, lançando as bases da fértil literatura genericamente denominada “teorias do desenvolvimento” até meados da década de 70 e servindo como justificativa intelectual para a criação de programas de assistência dos Estados Unidos para as nações menos desenvolvidas, tais como os implementados pela USAID. Esses programas, entretanto, consistiam fundamentalmente na transferência de recursos financeiros, conhecimentos e técnicas, cujo objetivo era “a criação ou reconstrução de sistemas econômicos similares ao dos países doadores, não havendo intenção de se encontrar soluções mais adequadas às características e necessidades dos Estados receptores e nem interesse no tipo de organização econômica e social que efetivamente desejavam seus povos”⁵⁷. Soares⁵⁸ argumenta que essa estrutura programática era resultado da visão que os países desenvolvidos, notadamente os anglo-saxões, tinham do subdesenvolvimento, isto é, eles o percebiam como

⁵⁷ BRAGA, M. do S. V. 1996. *Cooperação internacional na área de telecomunicações: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB.

⁵⁸ SOARES, G. F. 1994. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP.

um estágio primitivo da economia, como um atraso possível de se remediar com uma assistência técnica e financeira. Ora, diversos autores evidenciaram que tal concepção conduzia, na maioria dos casos, à perpetuação da dependência e ao “desenvolvimento do subdesenvolvimento”⁵⁹. Ainda segundo Soares, as falácias do conceito de “desenvolver o subdesenvolvimento”, que nada mais significava que perpetuar uma situação, passaram a perder força perante a percepção de que os padrões de modernidade e os benefícios do desenvolvimento vêm apenas parcialmente e beneficiam também parcialmente as populações, o que levou à substituição das estratégias e teorias do desenvolvimento.

3.2. AS MOTIVAÇÕES ESTRATÉGICAS DA COOPERAÇÃO: CONTENÇÃO DO COMUNISMO

A necessidade de justificar moralmente suas ações oficiais está sempre presente ao longo da história dos Estados Unidos, revelando um dos aspectos característicos do perfil de atuação americano: a combinação do idealismo e do realismo. De acordo com Pecequilo:

“Os objetivos, as ações e as imagens que os Estados Unidos projetam no contexto do pós-Guerra Fria são sustentados por um quadro de prioridades específico que veio sendo formado durante a evolução da nação e que se mantém quase que intocado a despeito dos acontecimentos históricos e de personalidades individuais. Certamente isso não significa afirmar que não existem quaisquer variações na política externa, principalmente na escolha das táticas, ou que o peso atribuído às prioridades seja sempre o mesmo. Dependendo da época, alguns terão maior relevância que outros e seu próprio conteúdo evoluirá tornando-se mais complexo (...) Existe, na quase totalidade das ações americanas, a presença de um princípio e de um valor para justificar as atitudes (agressivas ou cooperativas) que forem tomadas no sistema internacional. Ao agirem, segundo essa lógica, os Estados Unidos nunca estariam perseguindo o poder pelo poder ou visando os seus interesses mais concretos e imediatos, mas sim realizando uma tarefa e um objetivo mais elevado”⁶⁰.

Para ilustrar a evolução dos Estados Unidos no cenário internacional, a autora divide a história do país em dois períodos: o primeiro, compreendido entre os anos de 1776 e 1945, isto é, da independência do país ao término da Segunda Guerra Mundial, denomina-se período histórico e corresponde à “construção da nação americana, passando pela consolidação doméstica e ascensão gradual do país como uma potência no sistema internacional, no qual

⁵⁹ FEUER, G & CASSAN, H. 1985. *Droit international du développement*. Paris: Dalloz.

⁶⁰ PECEQUILO, C. S. 2000. A Política Externa dos Estados Unidos: fundamentos e perspectivas. In: *Revista Cena Internacional* 2 (1).

são formadas as tradições mais fundamentais e permanentes”, tais como o isolacionismo, o unilateralismo, a expansão das fronteiras, o destino manifesto, o sistema americano e a esfera regional, as portas abertas e o wilsonianismo. O segundo período, denominado período contemporâneo, inicia-se após o ano de 1947 e representa o momento em que essas tradições são combinadas para estabelecer o perfil da hegemonia global do pós-Guerra. Este segundo período pode ser subdividido em Guerra Fria, entre 1947 e 1989, e pós-Guerra Fria, após 1989.

Durante o denominado período histórico, compreendido entre os anos de 1776 e 1945, os Estados Unidos lançaram as bases do que viria a se tornar prioritário em sua política externa durante seu período de hegemonia mundial: a manutenção da liderança internacional para assegurar a segurança doméstica, impedindo a emergência de ameaças transnacionais ao território americano e a ascensão de potências regionais em outros continentes que possam afetar o equilíbrio mundial, a disseminação dos valores democráticos e do livre mercado somados à preservação da zona de influência hemisférica. Já nesse período é possível notar, como assinalado anteriormente, a forte necessidade de justificar suas ações com base em construções institucionais e retórica idealistas. Seu engajamento na esfera regional também data desta época, quando foi lançada a Doutrina Monroe, em 1823, a qual sinalizava que, apesar de não assumirem qualquer responsabilidade direta pela segurança e defesa da região, os Estados Unidos estariam dispostos a preservar as Américas como sua área natural de atuação, diminuindo as alternativas disponíveis aos demais países do hemisfério.

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início de uma nova configuração de poder no sistema internacional. Por um lado, os Estados Unidos despontavam como a grande potência ocidental com capacidade econômica, militar e estratégica desproporcionalmente superior à das demais nações ocidentais, passando a ocupar a posição de liderança anteriormente pertencente à Grã-Bretanha. Por outro lado, a União Soviética fortalecia-se e oferecia ao mundo um projeto econômico e político diametralmente oposto à expansão do capitalismo proposta e capitaneada pelo seu rival do Ocidente. Como consequência, as duas grandes potências retalharam o mundo em áreas de influência e se opuseram por décadas em prol da manutenção de seus respectivos blocos. E é no contexto dessa profunda rivalidade com a União Soviética que a política externa dos Estados Unidos é reorganizada, voltando-se à construção de um arcabouço institucional com dimensões políticas, econômicas e militares que estabelecesse os parâmetros das relações entre os Estados, facilitando a cooperação entre eles e evitando a repetição de um conflito de escala semelhante ao que havia recém terminado.

Em 1947, ano que muitos estudiosos consideram como sendo o início da Guerra Fria, o presidente norte-americano Harry Truman lançou perante o Congresso dos Estados Unidos a Doutrina Truman, que se traduziu em uma luta sem tréguas contra a expansão do comunismo no mundo. Dada sua posição de hegemonia dentro de sua área de influência, os Estados Unidos passaram a financiar e liderar uma nova ordem baseada na construção de um regime internacional que englobasse objetivos econômicos e estratégicos. De acordo com estudiosos como Krasner⁶¹, a construção de um regime é facilitada pela existência de um ator hegemônico, o qual se mostra disposto a prover os bens coletivos necessários ao efetivo funcionamento do regime, não por estar interessado no bem-estar do sistema como um todo, mas porque os regimes proporcionam as bases institucionais para a promoção de seus próprios valores. E os valores que os Estados Unidos estavam dispostos a difundir eram os valores da ordem capitalista, da promoção da democracia e dos mercados livres, o que veio a caracterizar a Doutrina da Contenção (*Containment*).

De modo a alcançar seus objetivos, era necessário promover não somente a recuperação da Europa como também o crescimento econômico dos países à época denominados subdesenvolvidos. Entendia-se que a divisão das áreas de influência entre os dois pólos de poder deveria incluir todas as regiões do globo, independentemente de sua importância econômica e estratégica imediata. Assim, teve início a cooperação internacional oficial dos Estados Unidos com o financiamento da reconstrução européia por meio do Plano Marshall, que possibilitou a reinserção da Europa no sistema capitalista e, mais tarde, essa experiência foi estendida às regiões que viriam a ser denominadas Terceiro Mundo. O Plano Marshall baseava-se na noção de que a segurança internacional estava diretamente ligada à estabilidade e ao crescimento das economias e que a ajuda econômica poderia ser um instrumento eficaz na promoção da paz e da cooperação entre aliados estratégicos. Dentro desse pensamento, a recuperação da Europa – e também do Japão – tornava-se primordial, uma vez que eram, segundo a visão dos estrategistas norte-americanos, as áreas mais suscetíveis aos avanços da União Soviética.

Em 1949, o Presidente Truman anunciou a intenção de expandir o programa de ajuda externa dos Estados Unidos, conferindo importância especial à oferta de dois tipos de assistência: a transferência de conhecimento técnico, científico e administrativo e o provimento de bens de capital e assistência financeira. Apesar dessas iniciativas, a América Latina, por uma década, foi relegada ao segundo plano, pois se acreditava que os países da

⁶¹ KRASNER, S. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

região não estavam sujeitos à ameaça comunista. Em 1947, a América Latina havia assinado, durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR, e, no ano seguinte, ocorreu a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao longo da década de 50, a infiltração da ideologia comunista e a formação de grupos revolucionários nos países da região criaram nos Estados Unidos o temor de que, em sua vizinhança mais próxima, pudesse haver revoluções que levassem a um aumento da área de influência do inimigo. As penosas condições de vida de grande parte da população dos países da região tornavam-nos ainda mais suscetíveis à infiltração de grupos revolucionários de ideologia comunista. Finalmente, em 1959, esses temores se mostraram reais com a revolução que levou Fidel Castro ao poder na ilha de Cuba.

Como consequência da Revolução Cubana, a América Latina passou a figurar na lista de prioridades dos Estados Unidos ao passo em que a política implementada na região deixou de focar-se unicamente na luta contra o inimigo externo e passou a contemplar também o combate ao inimigo interno, visando evitar a repetição do caso cubano. De acordo com a argumentação de Moniz Bandeira⁶², sob a administração Kennedy, a partir de 1961, a política dos Estados Unidos começou a desdobrar-se em duas variáveis – uma repressiva e outra preventiva – *vis-à-vis* os problemas da América Latina. Por variável repressiva Bandeira refere-se à criação de grupos especiais de contra-insurreição (CI), com treinamento em táticas militares e paramilitares e técnicas de guerrilha, e ao incremento de ações ocultas da CIA para combater os focos revolucionários na região. Por outro lado, a variável preventiva foi representada pela Aliança para o Progresso, cuja origem está diretamente ligada às idéias de crescimento econômico e contenção do comunismo propostas por acadêmicos como Rostow. Prova da influência dos argumentos de Rostow sobre a formulação da política externa dos Estados Unidos para a América Latina no início dos anos 60 reside no fato de que, após a posse de Kennedy, Rostow passou a fazer parte da administração norte-americana na posição de assistente de McGeorge Bundy, assessor do Conselho de Segurança Nacional. Na visão norte-americana, a América Latina apresentava as características da etapa denominada condições para a decolagem.

Com efeito, o Presidente John Kennedy, em seu discurso de posse em janeiro de 1961, estabeleceu o apoio ao desenvolvimento da América Latina como uma das prioridades do seu governo e, em março do mesmo ano, anunciou oficialmente o lançamento da Aliança para o

⁶² BANDEIRA, M. 1999. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. 2ª edição. São Paulo: Editora SENAC São Paulo.

Progresso, considerada como a primeira tentativa de implementação na região de um programa estruturado de ajuda internacional em larga escala, ao estilo do Plano Marshall europeu.

“A Aliança para o Progresso (...) consistia na execução de um programa de apoio, com assistência técnica e financeira dos Estados Unidos, aos governos civis e democraticamente eleitos, dispostos a fomentar o desenvolvimento nacional e a empreender reformas, sobretudo nas áreas de saúde, higiene, educação, moradia e colonização de terras, de modo a eliminar ou pelo menos reduzir as zonas de pobreza e de miséria, onde as péssimas condições de vida, a fome e o analfabetismo poderiam funcionar como aliados do comunismo, criando a possibilidade de que outro Castro surgisse no continente.”⁶³

Com isso, os países do continente foram sendo beneficiados pela política de cooperação norte-americana, ainda que esta tivesse como objetivo a ampliação do mercado consumidor para produtos americanos e o afastamento do risco de fortalecimento do comunismo. No contexto dessa iniciativa foi criada a USAID, como será exposto no capítulo subsequente. Entretanto, na avaliação da maioria dos autores, a Aliança para o Progresso não foi capaz de fomentar o desenvolvimento econômico da América Latina da maneira como havia sido proposto.

Com o assassinato do Presidente Kennedy, propositor e idealizador da Aliança para o Progresso, chega ao poder Lyndon Johnson, que não compartilhava do entusiasmo de seu antecessor com programas de reforma social. Assim, os Estados Unidos passaram a adotar uma política externa mais pragmática, primando pelo apoio a regimes pró-Estados Unidos, independentemente de suas inclinações democráticas e reformistas. Em adição, o advento da Guerra do Vietnã desviou as atenções dos estrategistas norte-americanos e fez com que a América Latina fosse novamente posta em segundo plano.

Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno⁶⁴, no período compreendido entre os anos de 1967 e 1989, a política externa dos Estados Unidos passou por três fases:

- i) A diplomacia do equilíbrio: conduzida por Henry Kissinger (1969), correspondeu à primeira grande mutação da política externa norte-americana desde 1947. A *realpolitik* de Kissinger baseava-se na idéia de que a paz resultaria de um sistema de equilíbrio, o qual buscou construir por meio do estabelecimento de um código comum de comportamento internacional que

⁶³ BANDEIRA, M. 1999. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. 2ª edição. São Paulo: Editora SENAC São Paulo

⁶⁴ CERVO, A. & BUENO, C. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

regeria o jogo de equilíbrio dos cinco países – ou grupos de países – mais poderosos do sistema, i.e. Estados Unidos, União Soviética, Comunidade Econômica Européia, Japão e China;

- ii) O trilateralismo: surgido como reação ao modelo anterior, resultou na associação das elites norte-americanas aos europeus ocidentais e aos japoneses e na criação da Comissão Trilateral (1973), com o intuito de influir sobre políticas nacionais e a ordem internacional sob a ótica do interesse capitalista. As relações Norte-Sul deveriam receber maiores cuidados por parte dos Estados Unidos, fosse para amenizar rivalidades políticas e os atritos de interesse econômicos, fosse para cooptar o Terceiro Mundo ao planejamento trilateral;
- iii) A recuperação da hegemonia: interpretando as fases anteriores como tentativas de adaptação da política externa dos Estados Unidos ao declínio de seu poder no sistema internacional, Ronald Reagan (1980-1988) veio para restabelecê-lo nos moldes da hegemonia engendrada pela ordem internacional do imediato pós-guerra. No início dos anos 80, os Estados Unidos eram mais vulneráveis do ponto de vista militar e econômico, situação com a qual não se conformou o novo governo, disposto a repor o sistema internacional na ordem tradicional, marcada pela ideologia bipolar, pelas fronteiras geopolíticas e pela supremacia econômica e militar dos Estados Unidos sobre o mundo.

Após o término da Guerra Fria, propagou-se a idéia de que os Estados Unidos sofriam da inexistência de uma grande estratégia de política externa. Inúmeras interpretações surgiram para explicar que, tendo vencido a Guerra Fria, os Estados Unidos não possuíam uma política externa para substituir a estratégia de contenção. Uma interpretação bastante aceita, porém, é a exposta por Pecequillo, para quem “os Estados Unidos continuam fazendo uso de sua proeminência pra sustentar o sistema internacional, organizando estruturas para reproduzir sua liderança, havendo a convivência de formas cooperativas com o exercício unilateral de poder”.

4 A COOPERAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (USAID)

O objetivo deste capítulo é realizar uma retrospectiva histórica da relação entre Brasil e Estados Unidos com vistas a destacar os períodos de aproximação e afastamento entre os dois países a partir do final da Segunda Guerra Mundial, momento em que os Estados Unidos passaram a assumir seu papel como um dos pólos de poder mundial. Na primeira seção, será realizada uma revisão bibliográfica sobre a inserção dos Estados Unidos na política externa brasileira desde o início do século XX, destacando-se as diversas tentativas de implementação de programas de ajuda e cooperação dos Estados Unidos na América Latina e no Brasil, a exemplo da Aliança para o Progresso. Em seguida, passar-se-á à discussão específica sobre a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, destacando a herança deixada pelas agências que a antecederam, o contexto no qual foi criada e as diretrizes gerais de atuação da agência nos diversos países do mundo, as quais estão atualmente passando por um processo de reformulação que tem contribuído para agravar o momento de crise pelo qual a representação da agência no país está passando. Por fim, o estabelecimento do programa da agência no Brasil também será exposto em perspectiva histórica para que, em seguida, possam ser analisados os fatores que levaram à atual crise da agência dentro da estrutura do governo dos Estados Unidos, de maneira geral, e com o governo brasileiro, de maneira particular. No caso da relação com o governo brasileiro, serão examinadas as três áreas nas quais é demandado mais elevado grau de negociação para coordenação de políticas entre os dois governos – combate à epidemia de HIV/AIDS e ao tráfico de pessoas e preservação da biodiversidade – enfatizando as dificuldades e empecilhos que precisam ser superados para que seja mantida a relação cooperativa. O quadro exposto nessa última parte do capítulo será, no capítulo seguinte, analisado a luz das hipóteses lançadas pelas abordagens realista e da interdependência complexa, procurando observar se é possível ou provável que a continuidade da cooperação seja o resultado das negociações que se desenrolam atualmente e quais fatores dentre os mencionados no capítulo dois – hegemonia, regimes, instituições e comunidades epistêmicas – podem exercer maior influência para se alcançar esse resultado.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos substituíram a Grã-Bretanha como principal parceiro econômico do Brasil já no fim do século XIX, quando o país do Norte passou a figurar como maior destino para os produtos exportados pelo Brasil, principalmente o café. Segundo Cervo e Bueno⁶⁵, a característica dominante do período compreendido entre os anos de 1912 e 1930 foi o cultivo da amizade com os Estados Unidos, consolidada pelo Barão do Rio Branco e mantida por seus sucessores, sem, entretanto, configurar um alinhamento automático da política externa brasileira ao Departamento de Estado norte-americano⁶⁶. Com o gradual declínio da Grã-Bretanha e o crescimento dos Estados Unidos como a maior potência mundial no período compreendido entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial e, de maneira incontestável, depois de 1945, essa aproximação foi intensificada. Na realidade, do período posterior à Segunda Guerra Mundial até o golpe militar de 1964, as posições brasileiras tenderam a acompanhar as posições norte-americanas e as reivindicações do Brasil decorrentes de sua necessidade de desenvolvimento configuraram como o principal item da agenda bilateral.

No primeiro governo de Vargas, notadamente entre 1935 e 1942, segundo alguns historiadores, a política brasileira pendeu entre os Estados Unidos e a Alemanha, com o presidente brasileiro fazendo uso da rivalidade emergente entre as duas nações para conseguir empréstimos que financiassem seus projetos de desenvolvimento⁶⁷. Com a eclosão do conflito, porém, o Brasil teve que optar por uma aliança com os Estados Unidos e os países Aliados, abandonando sua posição de neutralidade, rompendo relações diplomáticas com o Eixo e, finalmente, declarando guerra à Alemanha e à Itália em 1942. Com essa tomada de posição a favor dos Aliados, as opções de política externa do Brasil tornaram-se mais restritas e os Estados Unidos passaram a ocupar uma posição privilegiada no que diz respeito ao comércio interamericano. Cervo e Bueno defendem o argumento de que a influência norte-americana sobre o Brasil no pós-guerra não foi resultado de um processo espontâneo, mas

⁶⁵ CERVO, A. & BUENO, C. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

⁶⁶ Para uma análise mais profunda do paradigma americanista ver BURNS, B. 1966. *The unwritten alliance*. Nova York: Columbia University Press; BUENO, C. 2003. *A política externa da primeira república*. São Paulo: Paz e Terra; PINHEIRO, L. 2004. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

⁶⁷ Para maiores informações sobre a equidistância pragmática, nomenclatura utilizada por Gerson Moura para se referir ao posicionamento do Brasil durante o período compreendido entre 1935 e 1942, ver MOURA, G. 1980. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

decorreu de um plano deliberado dos Estados Unidos no âmbito de uma estratégia mais ampla, formulada no contexto do início da Segunda Guerra, quando, por razões de segurança, careciam da simpatia e da colaboração do Brasil e da América Latina.

Ao final da Segunda Guerra, a posição de hegemonia dos Estados Unidos foi consolidada e sua liderança na expansão do sistema capitalista foi reforçada. A América Latina passou a gravitar em torno da grade potência ocidental e a depender dela para implementar seu projeto de desenvolvimento. No mesmo ano de 1945, o Brasil assistiu ao fim da ditadura do Estado Novo e à redemocratização com a ascensão ao poder do General Eurico Gaspar Dutra, cujo governo estava fortemente baseado em princípios liberais e no alinhamento incondicional com os Estados Unidos. O governo Dutra apoiou as iniciativas norte-americanas, fez inúmeras concessões econômicas e enfatizou as exportações de bens primários na expectativa de tornar-se um aliado especial dos Estados Unidos na região, servindo como intermediário de seus interesses na América do Sul⁶⁸. Essas expectativas, no entanto, mostraram-se infundadas, uma vez que o Brasil era visto como parte de um continente onde era pacífica a hegemonia norte-americana e ao qual os Estados Unidos não necessitavam dedicar muitos esforços e recursos. Além disso, o fato de os Estados Unidos terem passado a ocupar um dos pólos de poder mundial fez com que a potência desse prioridade a um sistema mundial de segurança que privilegiasse a cooperação com a Europa e outras regiões onde, na avaliação estratégica americana, a presença americana era importante. O interesse norte-americano pela América Latina só iria ser despertado na conjuntura política que ensejou a Operação Pan-Americana (OPA) e, principalmente, pela revolução cubana. Na época em questão, Brasil e Estados Unidos tinham concepções diferentes sobre a cooperação para o desenvolvimento: enquanto o país do Sul insistia no caráter político da ajuda, Washington entendia que programas de desenvolvimento deveriam ser tratados no âmbito do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Ainda assim, o governo brasileiro insistia na relação especial com a potência do Norte, tendo assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 e rompido relações diplomáticas com a União Soviética.

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, significou o rompimento com as diretrizes de política externa do governo Dutra e sua reorientação no sentido da multilateralização, a qual atingiu seu apogeu nos governos de Jânio Quadros e João Goulart com a denominada Política

⁶⁸ BANDEIRA, L. A. M. 1997. *Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização: a presença dos Estados Unidos no Brasil*. São Paulo: SENAC; CERVO, A. L. (Org.) 1994. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; VIZENTINI, P. F. 2004. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes.

Externa Independente (PEI). Vargas tentou restabelecer sua antiga política de barganha com os Estados Unidos de modo a obter no exterior os recursos necessários para seus projetos de modernização e desenvolvimento. Essa política, entretanto, não obteve o mesmo sucesso que a política de barganha anterior à Segunda Guerra, pois não havia outra opção para o Brasil que não incluísse os Estados Unidos, que, por sua vez, não via nem a América Latina nem o Brasil como prioridade.

Com o suicídio de Vargas e sua posterior substituição por Café Filho, em 1954, houve uma nova tentativa de aproximação com os Estados Unidos com base em uma concepção de cooperação gestada pela Escola Superior de Guerra, que via o comunismo como um perigo real e que pregava o alinhamento com o Ocidente como forma de preservar-se de tal ameaça. Neste período chamam a atenção a assinatura de acordos de cooperação na área de energia atômica e o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio ao Brasil, ambos em concordância com a política dos Estados Unidos de uso pacífico da energia atômica. O governo de Café Filho, no entanto, foi curto e o presidente foi substituído por Carlos Luz e Nereu Ramos já em 1955.

No ano seguinte assume a presidência Juscelino Kubitschek de Oliveira com seu discurso desenvolvimentista e modernizador e com um projeto de industrialização fortemente associado ao capital estrangeiro. Juscelino enfatizava a necessidade de cooperação internacional para alcançar os objetivos que tinha em vista:

“A aceleração do progresso econômico das nações, que, como a nossa, emergem do estágio do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da intensificação dos contatos de toda ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações (...)”⁶⁹

Na América Latina, o momento era de exacerbação do nacionalismo, do antiamericanismo e da denúncia do imperialismo, encontrando-se as relações com os Estados Unidos em processo de deterioração. O alinhamento no plano diplomático com os Estados Unidos ocorreu nos dois primeiros anos do governo Kubitschek, mas houve também um aumento do fluxo de capitais estrangeiros ao país, especialmente por meio de empresas multinacionais fabricantes de bens duráveis, em consequência da estratégia de substituição de importações. Como Washington demonstrava maior interesse nas questões estratégicas e de segurança que no desenvolvimento da região e tinha deixado a América Latina à margem da

⁶⁹ Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek a diplomatas do Instituto Rio Branco, 1959.

cooperação implementada por meio do Plano Marshall, Juscelino voltou-se, pela primeira vez, aos vizinhos da América do Sul, ainda que essas alianças não tivessem o potencial de substituir as relações com os Estados Unidos. Assim, de modo a estreitar os laços com as nações vizinhas e também atrair a atenção de Washington para a região, o presidente propôs a Operação Pan-Americana (OPA), uma iniciativa de cooperação internacional de âmbito hemisférico na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias antidemocráticas na região⁷⁰. O lançamento da OPA pelo Presidente Juscelino, feito por meio de correspondência simultânea a todas as chancelarias do continente souo como uma afronta aos Estados Unidos, já que não houve uma consulta formal anterior ao Departamento de Estado como ocorria costumeiramente.

O fim do Governo de Juscelino e a posse de Jânio Quadros em 1961 coincidiram com um período de profundas transformações no cenário internacional, notadamente o movimento de descolonização dos países da Ásia e da África, que marcou a emergência do Terceiro Mundo como ator importante nas relações internacionais. Em adição, nas Américas, a revolução cubana alterou o equilíbrio de forças na região e a eleição de John Kennedy ao governo dos Estados Unidos trouxe uma nova atmosfera para as relações com a América Latina por meio da criação da Aliança para o Progresso. Essa iniciativa norte-americana, na interpretação de alguns estudiosos brasileiros⁷¹, representou uma resposta, ainda que tardia, à proposta da OPA e foi precipitada pela adesão de Cuba ao bloco socialista. Dado o contexto internacional, o novo presidente brasileiro reorientou a política externa para uma maior independência em relação aos Estados Unidos, o que veio a caracterizar o período da política externa brasileira denominado Política Externa Independente (PEI). A PEI, ao contrário da OPA de Juscelino, partia de uma visão universal e pragmática e estava calcada no nacionalismo, enfatizava o direito dos povos à autodeterminação e reivindicava liberdade para o Brasil movimentar-se no cenário mundial. O Brasil procurou abrir canais de cooperação comercial com o Leste Europeu e com os demais países da América Latina; essas iniciativas, entretanto, tinham apenas um sentido político, pois não representavam uma possibilidade real de suprir as necessidades brasileiras de capital e tecnologia. Nesse sentido, tanto o governo de Jânio Quadros quanto o de João Goulart adotaram uma posição semelhante no que diz respeito à cooperação com os Estados Unidos, concretizada por meio da Aliança para o

⁷⁰ SILVA, A. de M. e. 1992. *A política externa de JK: Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC.

⁷¹ Ver CERVO, A. L. & BUENO, C. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; BANDEIRA, L. A. M. 1999. *As relações Brasil-EUA no contexto da globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: SENAC.

Progresso: o Brasil aceitaria ajuda externa desde que tal ajuda não implicasse influência na maneira de promover o desenvolvimento. A administração de João Goulart, por outro lado, significava uma preocupação para os Estados Unidos por conta de sua ideologia e levou a uma deterioração das relações bilaterais. Historiadores confirmam que não há provas concretas quanto à participação do governo norte-americano no golpe de 1964, que daria início ao período da ditadura militar no Brasil, mas certamente o movimento que depôs Goulart contava com a simpatia de Washington, e o governo de Castello Branco foi acolhido com satisfação, dando início a uma política de apoio e colaboração entre os dois países.

A ascensão dos militares trouxe mudanças nas relações externas com os Estados Unidos, tendo em vista a convergência ideológica traduzida no pensamento da Escola Superior de Guerra, que percebia o desenvolvimento econômico não apenas como uma aspiração social por modernização e melhores condições de vida, mas como um instrumento no combate à expansão da doutrina comunista. Essa visão colocou os Estados Unidos na posição de aliado natural no âmbito externo e alterou o contexto para a aplicação de um verdadeiro modelo de desenvolvimento, o qual seria facilitado pela cooperação americana por meio de sua agência de fomento ao desenvolvimento internacional, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

O novo regime procurou implementar uma “correção de rumos” na política externa brasileira baseada no desmantelamento dos princípios que norteavam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, o ideário da OPA e a autonomia do Brasil em face à divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina. Cervo e Bueno identificam três dimensões que caracterizaram a política externa brasileira no período:

- i) A bipolaridade: servia para reforçar a necessidade de controle das Forças Armadas frente ao comunismo, um inimigo externo que poderia vir a se tornar um inimigo interno, bem como para justificar a aproximação com os Estados Unidos;
- ii) A abertura ao capital estrangeiro: contrapunha-se ao nacionalismo e à estatização e reforçava a bipolaridade. Pretendia-se, com isso, induzir o desenvolvimento pelo livre mercado;
- iii) A contradição: o alinhamento com os Estados Unidos não significava uma ruptura completa com as tendências universais do país. A abertura econômica significava o acolhimento ordenado do capital estrangeiro e andava lado a lado com a luta pela reforma da ordem internacional do capitalismo.

A política externa baseada numa configuração de poder bipolar não era condizente com as primeiras iniciativas de distensão nas relações Leste-Oeste logo após a crise dos mísseis de 1962. Assim, o governo de Costa e Silva efetuou, em 1967, uma “nova correção de rumos”, buscando demolir os pilares construídos por seu antecessor, dado o avanço do entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética, passando a guiar a política externa pelos interesses nacionais e não pelas motivações ideológicas e voltando a atuar de maneira universal.

Os sucessores de Costa e Silva, Médici e Geisel, deram continuidade à política de não-alinhamento com os Estados Unidos, o que levou alguns estudiosos a classificar o período como “rivalidade emergente”⁷². O Brasil passava a ver o mundo dividido entre Norte e Sul, enquanto os Estados Unidos viam-no ainda dividido ideologicamente. Geisel descartou a cooperação norte-americana por crer que ela vinha acompanhada de ingerências em assuntos internos do país.

Nos governos seguintes de João Figueiredo e José Sarney, a relação ainda mantinha-se em um estado precário; à nova administração norte-americana, entretanto, não convinha permanecer à margem da estratégia brasileira de cooperação, a qual primava pela atuação universal do Brasil nos campos econômico e político, e, por isso, instituiu grupos de trabalho com assessorias de alto nível nas áreas econômica, industrial, militar, de energia nuclear, espacial, científica e tecnológica. Essa iniciativa fez renascer o diálogo entre os dois países, mas evidenciou as divergências. A moratória da dívida externa e a promulgação da nova Constituição em 1988, vista pelos EUA como excessivamente nacionalista, dificultou ainda mais as relações bilaterais.

Com o fim da Guerra Fria, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos precisaram enfrentar o desafio de reformular seus respectivos paradigmas de política externa: para o Brasil o impacto das mudanças econômicas e a intensificação da globalização levaram ao esgotamento as estratégias desenvolvimentistas anteriores; para os Estados Unidos, o dilema coloca-se entre o isolacionismo e a liderança internacional. Mas se as mudanças na direção da política externa do Brasil possuem escassa influência na reformulação da política externa norte-americana, a relação com os Estados Unidos, como não poderia deixar de ser, é crucial para a definição da política externa brasileira. Segundo Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, o processo de democratização do regime político brasileiro levou a uma

⁷² BANDEIRA, L. A. M. 1999. *As relações Brasil-EUA no contexto da globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: SENAC; VIZENTINI, P. F. 1998. *A política externa do regime militar brasileiro (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora UNFRGS.

crescente politização da política externa e a cooperação entre os dois países ganhou uma nova dimensão: vinculações transnacionais entre as organizações não-governamentais⁷³.

No início da década de 90, o fato de o Brasil não ter efetuado reformas econômicas a exemplo de seus vizinhos da América Latina, transformou o país em um caso desviante em um cenário de crescente convergência entre os Estados Unidos e a América Latina. Com a eleição de Fernando Collor, criou-se a expectativa de que reformas liberalizantes teriam início, o que, de fato, ocorreu. Ao mesmo tempo, o governo iniciou uma política de cooperação com os Estados Unidos, que incluía o compromisso de alterar a legislação sobre propriedade intelectual. O novo governo, entretanto, manteve a decisão de suspender o pagamento do serviço da dívida externa aos bancos privados e negou-se a fornecer informações militares-industriais aos Estados Unidos durante a Guerra do Golfo, o que irritou o governo do Norte. A política externa do Brasil manteve-se multilateral após a posse de Itamar Franco.

Já no final da década de 90, segundo Paulo Roberto de Almeida⁷⁴, o relacionamento com os Estados Unidos torna-se mais maduro e isento de preconceitos ideológicos e de ilusões quanto a qualquer tipo de relação especial graças ao exercício da diplomacia presidencial. Na prática, porém, a presidência de Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por posições muitas vezes ambíguas, que misturavam a adesão não contestatória a certos compromissos com a manutenção da resistência em áreas como as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Com a transição do governo norte-americano dos democratas para os republicanos, em janeiro de 2001, as prioridades dos Estados Unidos passaram a ser a Europa e a Ásia, e a política externa para a América Latina elegeu como prioridade a continuidade das negociações da Alca. A eleição de Lula, entretanto, provocou temores no governo dos Estados Unidos e fez com que o país fosse incluído na classificação de “won't do countries”, isto é, países que não estariam dispostos a negociar a Alca e, portanto, responsáveis pelo fracasso das negociações devido à intransigência de sua diplomacia. Ao mesmo tempo, o novo governo brasileiro redirecionou a política externa para a cooperação Sul-Sul, adotando um discurso terceiro-mundista e buscando maior poder nas relações internacionais, como demonstrado pelo desejo de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁷³ LIMA, M. R. S. & HIRST, M. 1994. *Realinhamento, autonomia e cooperação equilibrada: alternativas do relacionamento com os EUA*. Caderno do IPRI nº 16, Fundação Alexandre de Gusmão.

⁷⁴ ALMEIDA, P. R. 2005. *As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica: problemas das relações bilaterais na fase contemporânea*. In: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, nº 60, julho.

Em suma, durante o período analisado, nas palavras de Pecequillo e Gomes:

“Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos se reconhecem como parceiros importantes e que compartilham alguns objetivos comuns, mantendo-se um clima elevado nas relações bilaterais. Todavia, este bom clima não representa, de forma alguma, a eliminação de divergências ou das assimetrias existentes entre a potência média brasileira do Cone Sul e a superpotência global”⁷⁵.

4.2 A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (USAID)

Segundo definição própria, a “Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) é uma agência independente⁷⁶ do governo dos Estados Unidos, responsável pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo”⁷⁷. Esta definição surgiu quando do nascimento da agência nos anos 60, ou seja, em uma época em que se cria na possibilidade de sanar os problemas do subdesenvolvimento por meio de uma assistência técnica e financeira pontual e temporária. Nesse contexto, a USAID foi concebida como uma agência provisória, fato que lhe deu características bastante peculiares e implicou na necessidade de reformas posteriores.

A base legal para a criação da USAID foi dada pelo Congresso dos Estados Unidos em quatro de setembro de 1961 por meio da aprovação do *Foreign Assistance Act (FAA)*, o qual separava oficialmente a ajuda militar oferecida pelos Estados Unidos aos seus aliados durante a Guerra Fria e a ajuda não-militar que deveria ser encaminhada às nações menos desenvolvidas do mundo. O FAA também ordenava a criação de uma agência especificamente voltada à administração dos programas de assistência do governo dos Estados Unidos, o que ocorreu em três de novembro do mesmo ano com o estabelecimento da USAID, com sede em Washington. D.C., pelo Presidente John Kennedy. Quando criada, a agência unificou todos os programas assistenciais em andamento, combinando as operações de assistência econômica e

⁷⁵ PECEQUILLO, C. S. & GOMES, L. S. 2004. Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993-2004). In: *Cena Internacional*, Ano 6, nº 2, Dezembro.

⁷⁶ A independência da USAID refere-se à sua autonomia administrativa, contudo, ela está ligada politicamente ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, o qual dita suas diretrizes. Além disso, como será exposto posteriormente, sua independência político-administrativa tem sido reinterpretada pela atual administração norte-americana, o que tem levado a um reposicionamento da agência dentro da estrutura governamental dos Estados Unidos.

⁷⁷ UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. 2006. *Portfolio USAID Brazil*. Brasília.

técnica da *International Cooperation Agency (ICA)*, as atividades de empréstimo do *Development Loan Fund (DLF)*, algumas funções do *Export-Import Bank (Eximbank)*, e as atividades de distribuição de alimentos do programa *Food for Peace* do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (DOA). Embora vista por alguns como uma mera reorganização burocrática, a agência enfatizava que a legislação que permitiu sua criação representava um “recommitment to the very purposes of overseas development” e, desse modo, a USAID seria capaz de oferecer ajuda às nações mais necessitadas do mundo devido à sua liberdade em relação às influências políticas e militares que dominavam as organizações precedentes, característica ainda enfatizada no sítio oficial da agência⁷⁸.

Entretanto, os antecedentes históricos da agência deixam claro que sua criação segue o padrão de tentativas anteriores de institucionalização da assistência internacional, as quais apresentavam um caráter fortemente político, tais como o Plano Marshall e os Programas do Presidente Henry Truman. O Plano Marshall foi criado em abril de 1948 sucedendo a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e compartilhando com eles os objetivos de estabilização e recuperação da Europa devastada econômica, política e estruturalmente pela Segunda Guerra Mundial, mas, ao contrário dessas duas instituições, o Plano Marshall foi considerado um programa emergencial e, portanto, não deveria tornar-se permanente. Com o fim do Plano Marshall em 1951, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma nova proposta de ajuda externa que deveria unir programas econômicos e militares com a assistência técnica, dando origem à *Mutual Security Agency*. Dois anos mais tarde foi criada, dentro da estrutura do Departamento de Estado, a ICA, que passou a administrar toda a ajuda prestada pelo governo dos Estados Unidos para o desenvolvimento econômico, político e social; porém, ao funcionar no âmbito do Departamento de Estado (DOS), seus programas estavam diretamente subordinados aos interesses políticos e militares do governo. Assim, a assistência prestada por essa agência não alcançava patamares expressivos e suas atividades eram ofuscadas por aquelas conduzidas por doadores multilaterais, principalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1954, o Presidente Eisenhower criou o Programa *Food for Peace* dentro do âmbito do DOA, o qual visava distribuir o excedente agrícola dos Estados Unidos para países em situações emergenciais. Em 1957, o Congresso aprovou a criação do *Development Loan Fund*, que viria a funcionar como uma extensão da ICA voltada a empréstimos em moeda local.

⁷⁸ www.usaid.gov (History of USAID)

No final da década de 50, os programas de assistência internacional do governo dos Estados Unidos foram paulatinamente perdendo o apoio, tanto dos cidadãos norte-americanos quanto do Congresso, e tornaram-se assunto delicado e importante durante a campanha presidencial de 1960. O Presidente Kennedy comprometeu-se a reorganizar o sistema de distribuição de ajuda externa, mas, para recuperar o apoio da população e dos altos escalões do governo à idéia de auxiliar os países mais pobres, a nova administração vendeu a idéia de criação da USAID como um programa completamente novo, baseando-se nos seguintes pontos:

- i) O fato de que os programas de ajuda externa eram largamente insatisfatórios e inadequados para as necessidades dos Estados Unidos e dos países em desenvolvimento;
- ii) O colapso econômico dos países em desenvolvimento seria desastroso para a segurança nacional dos Estados Unidos, prejudicial à sua prosperidade e ofensivos à consciência dos norte-americanos;
- iii) Os anos 60 constituíam uma oportunidade histórica para as nações industrializadas auxiliarem o movimento dos países menos desenvolvidos em direção ao crescimento econômico.

Em sua mensagem enviada ao Congresso solicitando aprovação do *Foreign Assistance Act*, que permitiu a criação da USAID, o Presidente Kennedy criticou os programas em andamento e associou sua reformulação à manutenção da segurança dos Estados Unidos:

“For no objective supporter of foreign aid can be satisfied with the existing program, actually a multiplicity of programs. Bureaucratically fragmented, awkward and slow, its administration is diffused over a haphazard and irrational structure covering at least four departments and several other agencies. The program is based on a series of legislative measures and administrative procedures conceived at different times and for different purposes, many of them now obsolete, inconsistent, and unduly rigid and thus unsuited for our present needs and purposes. Its weaknesses have begun to undermine confidence in our effort both here and abroad. (...) Widespread poverty and chaos lead to a collapse of existing political and social structures which would inevitably invite the advance of totalitarianism into every weak and unstable area. Thus our own security would be endangered and our prosperity imperiled. A program of assistance to the underdeveloped nations must continue because the Nation's interest and the cause of political freedom require it.”⁷⁹

Desse modo, a USAID reuniu todos os programas já existentes dentro da estrutura governamental e deu a eles uma roupagem nova, mas continuou servindo como instrumento

⁷⁹ Mensagem do Presidente John Kennedy ao Congresso dos Estados Unidos solicitando a aprovação do Foreign Assistance Act em 1961.

para avançar os interesses dos Estados Unidos, principalmente os interesses econômicos e políticos. Conforme exposto no terceiro capítulo, o planejamento da nova agência baseou-se na teoria de crescimento econômico de W.W. Rostow e na divisão do desenvolvimento em estágios.

Um dos primeiros programas assumidos pela agência após sua criação foi a Aliança para o Progresso, conceitualmente desenvolvida em 1960 pelo Ato de Bogotá e confirmada pela Carta de Punta del Este em 1961, que estava voltada ao desenvolvimento da América Latina. A era Kennedy, entretanto, foi a única a presenciar um verdadeiro consenso nacional a favor da ativa cooperação para o desenvolvimento. Este consenso uniu aqueles motivados pelas questões de segurança e pela ameaça soviética e os movidos pelo sentimento humanitário e pela crença em um mundo economicamente mais igualitário. Durante os anos 60, os conflitos do período da Guerra Fria fizeram com que os programas de assistência se transformassem, deliberadamente, em instrumentos de poder, principalmente durante as administrações Johnson e Nixon. Como consequência, os anos 70 foram palco de inúmeros movimentos e ações reivindicatórias por parte dos países do Terceiro Mundo, os quais contribuíram para o fortalecimento de uma vertente mais “humanitária” de atuação dos Estados Unidos, dando ênfase a problemas específicos da pobreza, tais como produção de alimentos, crescimento populacional, saúde e educação.

A nova diretriz de atuação dos Estados Unidos parecia fazer sentido durante o período de forte crescimento econômico pelo qual passaram os países do Terceiro Mundo na década de 70. No entanto, em menos de uma década, os altos índices de crescimento deram lugar à crise da dívida e à recessão econômica. Com a retração das economias, o objetivo de se elevar o padrão de vida das classes mais baixas mostrou-se muito difícil de ser alcançado. Ao mesmo tempo, o governo Reagan procurou oferecer uma direção mais estratégica e ideológica à política de assistência.

O fim da Guerra Fria e o início de uma nova administração nos Estados Unidos, com a eleição de George Bush, fizeram renascer o debate em torno dos temas de assistência e cooperação e a política norte-americana procurou adaptar-se à nova ordem internacional. Líderes políticos, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, perceberam os desafios e oportunidades proporcionados pelo fim da base geopolítica de atuação dos Estados Unidos – o conflito Leste-Oeste. A USAID, entretanto, já entrava em uma profunda crise: sua organização tinha sido fortemente abalada e transformada de acordo com as diversas fases pelas quais passou a formulação da política externa e, principalmente, a política de

assistência⁸⁰ dos Estados Unidos. Este fato reforça a idéia que a agência sofre constrangimentos exteriores sobre os quais possui pouco ou nenhum controle.

Herdando uma agência com cerca de oito mil funcionários em Washington e oitenta missões ao redor do mundo, o presidente norte-americano George W. Bush propôs inúmeras e profundas modificações tanto na direção quanto nos métodos utilizados nos programas de cooperação do governo dos Estados Unidos, o que veio a ameaçar a posição ocupada pela USAID como condutora dos programas de cooperação e, ainda mais drasticamente, sua manutenção. Logo no início de sua administração, o Presidente Bush criou uma nova corporação, a *Millenium Challenge Corporation* (MCA), para conduzir programas de assistência e cooperação com as nações menos favorecidas e prometeu aumentar o gasto com atividades do tipo em 50%. Em comparação com a USAID, a MCA possui um escopo bem mais limitado, trabalhando em apenas poucos países selecionados segundo o tipo de governo que possuem; porém, a nova corporação drenou grande parte dos recursos que anteriormente eram alocados aos programas da USAID, deixando a agência em uma desconfortável situação financeira. Em adição, ações levadas a cabo pela Secretária de Estado Condolleezza Rice têm suscitado a interpretação de que se pretende trazer a USAID para dentro da estrutura do Departamento de Estado, diminuindo seu tamanho e mantendo um controle mais rígido sobre a distribuição de recursos e sobre as políticas implementadas pela agência, o que implicaria uma ainda maior politização dos programas. Ludwig Rudel, ex-funcionário da agência por vinte e cinco anos confirmou em entrevista que “During the Marshall Plan days and for about ten years after, the USAID program had a clear development focus. Now, the political types have full control of the funding and development work occasionally is a serendipitous by-product.” Apesar de constantes negativas por parte da Secretária Rice e de funcionários do Departamento de Estado, a nomeação de Randall Tobias, antigo coordenador dos programas de combate à AIDS do governo dos Estados Unidos, os quais estão fora do controle da USAID, para o posto de administrador da agência inflou ainda mais os ânimos e reforçou a idéia de que o Departamento de Estado pretende diluir a USAID dentro de sua estrutura. Em um editorial do *Financial Times* do dia 19 de janeiro de 2006, a antiga subsecretária-assistente de Estado e também sub-administradora da USAID Carol Lancaster classificou a reorganização da USAID como fadada ao fracasso e acrescentou que ela não irá resolver os problemas organizacionais da agência e que, ao contrário, irá enfraquecer sua missão;

⁸⁰ A denominada “política de assistência” inclui tanto programas de assistência propriamente dita como recuperação pós-desastres naturais e pós-conflito e distribuição de alimentos e medicamentos a países em situação de extrema pobreza, quanto de cooperação, mais voltados ao apoio a políticas públicas.

Lancaster expôs também que uma fusão com o Departamento de Estado é o resultado mais provável dessas ações, ainda que isso seja negado pela administração Bush. Após a nomeação de Tobias, a Secretária Rice informou que ele integrará sua equipe de subsecretários, ou seja, o novo administrador da USAID irá não só responder diretamente à chefia do Departamento de Estado, mas integrará seu alto escalão.

Essa reestruturação é consoante com a nova visão de política externa desenvolvida pela Secretária de Estado, denominada *transformational diplomacy* e definida pela própria em seu discurso na Universidade de Georgetown no dia 18 de janeiro de 2006, um dia antes do anúncio da nomeação de Tobias, como:

"To work with our many partners around the world to build and sustain democratic, well-governed states that will respond to the needs of their people – and conduct themselves responsibly in the international system... Transformational diplomacy is rooted in partnership, not paternalism – in doing things with other people, not for them."⁸¹

A nova visão de política externa explicitada no discurso sobre transformational diplomacy inclui, além da possível subordinação da USAID ao Departamento de Estado, o estabelecimento de novas prioridades e requisitos para o estabelecimento de programas cooperativos e o fechamento de inúmeras missões de campo, entre as quais figura a missão da USAID no Brasil. Alguns especialistas em cooperação têm argumentado que o governo Bush está silenciosa e vagarosamente articulando o fim da tradicional agência de desenvolvimento

Em sua análise sobre a política externa dos Estados Unidos, Pecequilo⁸² expõe:

“Todas as ações de política externa americana, dada a natureza do sistema político e a sua estrutura, não são produtos unicamente da Presidência, dependendo de uma grande variedade de fatores para sua concretização. Apesar de reconhecido como dominante na esfera internacional, o Executivo e suas agências (tais como a USAID) não são instâncias isoladas e independentes. Com isso, apesar de ser funcionalmente reconhecido como o nível mais adequado para as relações internacionais, o Executivo nunca estará agindo sozinho e sua capacidade de mobilização e interação com as outras dimensões será o que determinará as políticas internacionais escolhidas e sua eficiência.”

Este fato é particularmente importante na compreensão da atuação da USAID em todo o mundo, pois, apesar de ser uma agência relativamente independente dentro da estrutura do poder Executivo, ela sofre importantes constrangimentos principalmente por parte do

⁸¹ Discurso da Secretária de Estado dos Estados Unidos Condoleezza Rice na Universidade de Georgetown. 18 de janeiro de 2006.

⁸² PECEQUILO, C. S. 2000 A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas. In: *Revista Cena Internacional* 2 (1).

Congresso norte-americano, que, além de direcionar a aplicação dos recursos da agência por meio do *congressional earmark*, tem colocado fortes restrições à autonomia da USAID para desenvolver e implementar determinados projetos. Seria incompleto discutir a atuação da agência e, principalmente, a crise pela qual tem passado sem mencionar a dificuldade de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo dos Estados Unidos. Do mesmo modo, pode-se dizer que analisar a crise do relacionamento entre a USAID e o governo brasileiro sem examinar o posicionamento de grupos de interesse domésticos em ambos os países e os constrangimentos resultantes do processo de barganha com diversos órgãos governamentais seria desconsiderar possíveis fatores explicativos para o impasse que se observa nas áreas sob análise. Entretanto, dado que o objetivo do presente trabalho é analisar o caso por meio do instrumental oferecido pelas abordagens teóricas do realismo e da interdependência complexa, essas articulações e negociações domésticas não serão observadas em profundidade, já que ambas as escolas observam o posicionamento dos atores como se estes fossem unitários⁸³. Para que isso seja feito, portanto, assumir-se-á que o posicionamento externalizado pela USAID na negociação já é resultante dos processos internos que ocorrem dentro da estrutura do governo americano; da mesma forma, as posições assumidas pelo Ministério da Saúde, na área de combate ao HIV/AIDS, pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, na questão da preservação da biodiversidade, e pelo Ministério das Relações Exteriores, nas negociações para o estabelecimento do programa de combate ao tráfico de seres humanos, serão considerada resultado das negociações no âmbito do governo brasileiro e com outros atores domésticos com influência na área em questão. Ainda que esse artifício não reflita com exatidão o que ocorre na realidade da política entre os dois países, ele se mostra útil para a aplicação das hipóteses e formulação dos cenários sobre o futuro da relação entre os dois países. Em adição, pode-se dizer que essa representação não é despropositada, uma vez que, de fato, o posicionamento final assumido pela USAID e pelas agências com quem negocia no âmbito do governo brasileiro reflete o acordo que ocorre internamente em ambos os países⁸⁴.

⁸³ Note que a interdependência complexa é um pouco mais flexível nesse ponto do que o realismo, notadamente o neorealismo, uma vez que reconhece o papel de outros atores que não apenas os Estados.

⁸⁴ Caso se deseje analisar os casos focando na influência de atores domésticos e em como a negociação que se dá em âmbito interno é traduzida para a negociação em âmbito externo, sugere-se utilizar o instrumental da teoria dos jogos de dois níveis. Neste caso, ver EVANS, P., JACOBSON, H., PUTNAM, R (eds.). 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press., em especial o apêndice de PUTNAM, R. *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*. Ver também MILNER, H. 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

4.2.1 A USAID no Brasil: cooperação e discórdia na definição de políticas

As atividades desenvolvidas pela USAID em todo mundo visam ao estabelecimento de parcerias em prol do desenvolvimento econômico e social dos países beneficiários, por meio da implementação de programas pontuais que objetivam solucionar um problema específico, notadamente nas áreas de saúde (combate à epidemia de HIV/AIDS, saúde materno-infantil, controle de natalidade, etc.), educação (fazendo uso da metodologia da arte-educação para atingir as parcelas mais pobres da população, principalmente crianças e adolescentes de baixa renda), meio ambiente (conservação e preservação de ecossistemas e impulso a atividades econômicas ambientalmente viáveis) e nos chamados temas globais: promoção da democracia (principalmente em países recém-saídos de conflitos internos) e respeito aos direitos humanos (com nova ênfase no combate ao tráfico doméstico e internacional de seres humanos para fins de exploração sexual e trabalho escravo). Ultimamente, tem-se acompanhado, dentro do âmbito de Departamento de Estado dos Estados Unidos e também dentro da própria USAID, um grande debate acerca da redefinição do papel da agência enquanto promotora do desenvolvimento e crescimento econômico e do redirecionamento de seus programas para atividades consideradas mais relevantes para a criação de condições propícias à manutenção do processo de desenvolvimento após o encerramento das atividades da agência no país, tais como incentivos ao desenvolvimento institucional e criação de um corpo eficiente e bem treinado de servidores públicos, ao invés de atividades pontuais que acabam gerando uma necessidade de manutenção do programa por muitas décadas e que não criam condições para auto-sustentabilidade dos projetos financiados⁸⁵.

Entretanto, ainda que o papel da USAID, bem como o formato de seus programas, esteja sendo repensado, a agência continua a atuar basicamente da mesma forma como atuava na época de sua criação, procurando implementar programas nas áreas enumeradas segundo as necessidades dos países beneficiários⁸⁶. Entretanto, em seus primeiros anos, a USAID possuía uma presença muito maior nos países em que atuava, e a situação no Brasil não era

⁸⁵ A título de informação, a edição de junho de 2006 do *Foreign Service Journal*, revista publicada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos dedicada ao debate dos assuntos de política externa mais relevantes na agenda, foi inteiramente dedicada à discussão do papel da USAID dentro da estrutura governamental, com uma chamada de capa intitulada *Realigning Foreign Assistance: The Future of USAID. Foreign Service Journal: The magazine for foreign affairs professionals*. June 2006.

⁸⁶ Importante mencionar que as necessidades eram definidas pela própria agência e não necessariamente refletiam as necessidades definidas pelos beneficiários.

diferente. O Brasil era um dos principais beneficiários dos recursos oferecidos pela USAID e a missão existente no país era a segunda maior do mundo, atrás apenas da missão no Vietnã, contando com escritórios e funcionários em diversas cidades do país como Salvador e Rio de Janeiro.

Na década de 60, os programas em andamento no Brasil tendiam a enfatizar o desenvolvimento da agricultura brasileira; entretanto, eles estavam baseados principalmente na transferência de maquinário agrícola. Na década de 70, seguiu-se o mesmo padrão, mas deixou-se de priorizar a transferência de maquinário e passou-se a enfatizar o fortalecimento institucional. Esse fortalecimento, no entanto, não significava prover capacidades às instituições locais, e sim copiar o modelo de desenvolvimento norte-americano, o que gerou a perpetuação de uma situação de atraso. Além disso, muitas dessas “cópias” tiveram efeitos bastante negativos⁸⁷, uma vez que a sociedade local vivia uma realidade diferente da vivida pela sociedade norte-americana. O fracasso dos programas assistenciais da USAID baseados no modelo estrangeiro ocorreu de maneira concomitante em todo o mundo, o que levou ao fechamento das missões de campo em diversos países, inclusive no Brasil.

A agência permaneceu fora do país por muitos anos, voltando a se estabelecer oficialmente no Brasil apenas no ano de 1991. No entanto, ao retornar ao país, a agência o fez de maneira muito mais restrita do que ocorria na década de 60 e início dos anos 70, tendo passado a funcionar dentro da estrutura da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília e sem estabelecer um acordo bilateral formal de cooperação com o governo brasileiro. A ausência desse acordo formal, por um lado, permitiu que a agência trabalhasse diretamente com os beneficiários finais de seus programas por meio de organizações não-governamentais e organismos internacionais; por outro, restringiu a participação da USAID no processo de definição de prioridades políticas e de formulação de políticas públicas e dificultou o estabelecimento de programas em parceria com órgãos da administração pública.

Os programas implementados no início da década de 90 estavam voltados às áreas de preservação de ecossistemas, principalmente a Amazônia, o Cerrado e a Mata Atlântica, incentivo à utilização de formas alternativas de geração de energia, assistência a crianças e adolescentes em situação de abandono e violência familiar e combate à epidemia de HIV/AIDS no país. No princípio, esses programas foram conduzidos por meio da atuação de organizações não-governamentais, que serviam como intermediários entre a USAID e os beneficiários finais; entretanto, com o passar do tempo, foi-se sentindo a necessidade de

⁸⁷ Duas atividades da USAID bastante criticadas no Brasil foram a implementação do programa MEC-USAID e o controle familiar por meio da distribuição de anticoncepcionais às populações alvo.

articulação com órgãos do governo brasileiro, uma vez que o país começava a desenvolver políticas públicas e planos nacionais para atuação nas áreas focais da USAID, o que gerou tanto oportunidades de cooperação quanto divergências profundas que têm ameaçado a continuidade do programa no Brasil. Em adição, a USAID passou a atuar em novas áreas nas quais a ausência de coordenação com o governo resultaria em um gasto muito maior de recursos para alcançar resultados bem mais modestos, notadamente nas denominadas questões globais: o combate ao HIV/AIDS e ao tráfico doméstico e internacional de seres humanos para fins de exploração sexual e trabalho forçado.

Assim, por contarem com o mais elevado nível de financiamento por parte do governo norte-americano, por serem mais amplos, ambiciosos, inserirem-se em áreas onde há uma política nacional sendo implementada e demandarem um alto grau de coordenação com órgãos e agências do governo brasileiro, os programas de combate ao HIV/AIDS, de preservação do meio ambiente e de combate ao tráfico doméstico e internacional de seres humanos para fins de trabalhos forçados e exploração sexual serão colocados sob análise. Os demais programas, devido ao reduzido volume de recursos aportados, realizam-se primordialmente por meio de doações a fundo perdido para organizações locais e não-governamentais e, portanto, fogem do escopo deste trabalho, que pretende analisar o grau de cooperação entre os governos dos Estados Unidos e do Brasil.

4.2.1.1 Atuação na área de saúde humana: combate ao HIV/AIDS

Dentre os programas implementados pela USAID e que demandam uma ativa colaboração com o governo brasileiro, o programa de combate ao HIV/AIDS apresenta-se como o mais problemático; ironicamente é também o mais ambicioso e o que conta com mais recursos por parte do governo dos Estados Unidos: 53 milhões de dólares na estratégia atual que cobre o período de 2003 a 2008. Para situar a cooperação que o Brasil e a USAID desenvolvem para a prevenção e o combate ao HIV/AIDS, faz-se necessário oferecer uma visão geral da condição do país na área em questão.

Segundo dados do Ministério da Saúde, a epidemia de HIV/AIDS na América Latina tem como epicentro o Brasil, com 57%⁸⁸ dos casos da região. Essa epidemia é classificada como concentrada, uma vez que a proporção de casos é maior em determinados grupos, os denominados “grupos de risco”, e regiões do país, Sul e Sudeste⁸⁹. No entanto, seu perfil tem se alterado bastante na última década e o número de casos eleva-se a cada ano, demandando ações específicas e a formulação de uma política consistente de combate à epidemia. Em resposta ao grande número de infectados e visando prevenir e tratar a doença, o governo brasileiro estabeleceu um programa internacionalmente reconhecido. A Coordenação Nacional de DST/AIDS, órgão subordinado ao Ministério da Saúde e responsável pela formulação e implementação da política de combate à epidemia no país, conta com profissionais com formação consistente e bem treinados, o que justifica, em grande parte, o reconhecimento do programa. Um dos pontos chave do programa brasileiro é a oferta de tratamento e medicamento aos portadores do vírus, tanto por meio da negociação com laboratórios estrangeiros para a diminuição do custo dos medicamentos quanto pela produção nacional de alguns desses medicamentos, o que pode levar, em último caso, à quebra de patentes. Percebe-se claramente que a possibilidade de quebra de patentes de medicamentos pertencentes a laboratórios norte-americanos é uma questão potencialmente sensível na relação entre os dois países.

Além da oferta de medicamentos, a política brasileira de combate à epidemia prevê a distribuição de material informativo e de preservativos de modo a conter o avanço da doença. Para alcançar as populações mais vulneráveis, o governo trabalha em parceria com organizações representativas desses grupos, tais como bissexuais, homossexuais e transgêneros e trabalhadoras sexuais, entre outros. Devido à extensão do problema e ao avanço da doença no país, entretanto, faltam recursos adicionais para que se possa atuar nas mais diversas frentes. O governo brasileiro, por essa razão, definiu como prioritário o acesso dos doentes aos medicamentos necessários ao tratamento, negociando com os organismos internacionais e organizações não-governamentais a atuação nas áreas de prevenção.

A USAID, na condição de organismo de cooperação bilateral, constou até há pouco tempo como o maior doador para o programa de HIV/AIDS do Brasil e seus esforços estavam concentrados na área de prevenção, complementando as iniciativas do governo. Essa

⁸⁸ As estatísticas citadas neste capítulo foram retiradas de fontes oficiais do Governo Brasileiro, sejam elas oriundas dos órgãos responsáveis pela formulação de políticas na área em questão ou retiradas do quadro estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁸⁹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2000. *Boletim Epidemiológico AIDS*. Ano XIII nº 03 – 36ª a 52ª Semanas Epidemiológicas.

complementaridade deu certo durante algum tempo, o que levou ao crescimento do programa, fazendo com que ele passasse a ser responsável por cerca de metade do orçamento disponível para a missão no Brasil nos últimos anos. Com a eleição de George Bush, porém, a abordagem apoiada pelo governo dos Estados Unidos para prevenção da AIDS no mundo todo foi alterada. Em primeiro lugar, o governo norte-americano passou a apoiar-se na estratégia denominada ABC (*abstinence, be faithful and, condoms*, quer dizer, abstinência, fidelidade e, em alguns casos, preservativos), com grande ênfase na abstinência, para nortear todas as suas iniciativas mundiais no combate à epidemia de AIDS. Essa estratégia passou a conflitar diretamente com a abordagem utilizada no programa do Ministério da Saúde, que enfatiza a distribuição de preservativos em locais públicos e critica a estratégia do ABC por acreditar que ela é inadequada ao contexto brasileiro. Em segundo lugar, a legislação norte-americana passou a proibir explicitamente que recursos da USAID fossem oferecidos a instituições que reconhecidamente trabalhassem com determinados grupos sociais, como profissionais do sexo, os quais não só fazem parte da estratégia brasileira de combate ao HIV/AIDS como participam ativamente de sua formulação, por intermédio de suas organizações representativas. No ano de 2006, a USAID propôs ao Congresso dos Estados Unidos uma estratégia de trabalho que estabelecia uma ação de prevenção da doença baseada na abstinência sexual. Tal atitude provocou uma reação inflamada do coordenador do programa Nacional de DST-AIDS do Ministério da Saúde, Pedro Chequer: “Mesmo que nenhum convênio tenha sido feito para levar adiante esta estratégia, a simples proposta é uma afronta à nossa política. Um projeto piloto como este nunca poderia ter sido anunciado sem a discussão prévia com o programa brasileiro. Foi, no mínimo, uma petulância.”⁹⁰

Ainda que não se pretenda discutir a validade ou a superioridade do argumento de qualquer uma das partes, o fato é que a continuidade do programa de combate ao HIV/AIDS no Brasil está sendo colocada em risco principalmente devido a esses dois pontos de divergência, a possibilidade de quebra de patentes de medicamentos por parte do governo brasileiro e a incompatibilidade das estratégias adotadas para o combate à epidemia. Pode-se argumentar que a preferência do governo brasileiro é que o governo norte-americano, representado por sua agência de cooperação, abdique de suas demandas para a implementação dos programas de cooperação, uma vez que o governo brasileiro tem argumentado que não irá alterar de forma alguma sua política. Ao mesmo tempo, o governo norte-americano pretende que o Brasil reafirme seu respeito às regras sobre patentes de medicamentos e assine um

⁹⁰ Jornal Correio Braziliense. *Combate a AIDS: Projeto da USAID prevê abstinência para jovens*. Edição de 11 de março de 2006.

termo garantindo que não destinará recursos oriundos da cooperação com a USAID para organizações que trabalhem com os grupos proibidos pela legislação dos Estados Unidos. Em adição, pode-se dizer que a interrupção do programa de cooperação entre os dois governos não é desejável por nenhuma das partes, uma vez que o governo brasileiro passaria a carecer de recursos importantes para a implementação de seu programa, e a USAID, dada a importância do programa de combate ao HIV dentro da estratégia geral da missão no Brasil, teria ameaçada a manutenção completa de suas atividades no país. Durante o período de desenvolvimento deste texto é possível que uma solução para o assunto seja atingida; entretanto, para os fins deste trabalho, assumir-se-á que a situação será mantida nas atuais circunstâncias de modo a permitir a análise das possibilidades de cooperação com base nas previsões das abordagens realista e da interdependência, o que será feito também para as demais áreas.

4.2.1.2 Atuação na área de meio ambiente: conservação da biodiversidade

O programa de meio ambiente da USAID no Brasil consiste na manutenção da biodiversidade e sustentabilidade dos ecossistemas naturais, associada à criação de oportunidades econômicas para as populações desfavorecidas, que retiram desses ecossistemas sua sobrevivência. O Brasil é um dos poucos países a sustentar o título de país com “megadiversidade”, uma vez que possui grande parte da diversidade biológica do mundo, encontrada em ecossistemas singulares como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e o Cerrado. No entanto, esses ambientes estão sendo seriamente ameaçados por pressões humanas, como a expansão da economia brasileira, que força a utilização dessas regiões com fins outros que a proteção da biodiversidade, e a devastação do solo por práticas destrutivas de uso. Esses fatores geram problemas ambientais, tais como o aumento do efeito estufa e o desaparecimento de espécies animais e vegetais devido à destruição de seu habitat natural. Além da questão ambiental, as populações que vivem dentro ou ao redor dessas áreas retiram delas sua sobrevivência. A região amazônica, por exemplo, é uma das mais pobres do Brasil, sendo que os estados do Pará e do Amazonas apresentam taxas de 44% e 43% de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza, respectivamente. Isso ocorre porque o desenvolvimento econômico da região sempre se caracterizou por ciclos, os quais, sem uma política firme, atingem seu ápice e começam a declinar de maneira relativamente rápida, sem

criar riquezas ou auxiliar no desenvolvimento da região. Além disso, trazem como conseqüências o desmatamento e a impossibilidade de uso produtivo posterior da terra.

Dada a longa tradição de parcerias educacionais e de pesquisa entre instituições norte-americanas e brasileiras na área de biodiversidade, o governo dos Estados Unidos tem elaborado projetos de preservação dos ecossistemas brasileiros, aliados a projetos de pesquisa e desenvolvimento na área de ciência e tecnologia, apoio à criação de programas de observação do clima e proteção da biodiversidade, entre outros. O programa de meio ambiente da USAID, assim como grande parte das iniciativas do governo dos Estados Unidos na região amazônica e nas demais áreas com grande diversidade de fauna e flora no Brasil suscita grandes suspeitas. O trabalho de equipes estrangeiras nessas regiões recebe inúmeras críticas tanto por parte da população em geral, quanto pela mídia, por políticos mais radicais e por representantes de determinadas organizações não-governamentais, os quais associam as atividades do governo norte-americano na região, como o trabalho de equipes de pesquisa e projetos para contenção do tráfico de drogas e armas a exemplo do Plano Colômbia, como tentativas imperialistas de assumir o controle dos recursos naturais. É bastante comum encontrar na mídia brasileira acusações ao governo norte-americano no sentido de que este pretendem aos poucos “invadir” a Amazônia e “roubar” os recursos naturais existentes nos ecossistemas brasileiros. Novamente não se pretende adentrar na discussão sobre a validade desses argumentos, mas é fato que, muitas vezes essas acusações contra a “Máfia Verde” encontram reflexo nos discursos de autoridades governamentais, o que pode vir a configurar obstáculo para a coordenação de políticas e para o trabalho conjunto na área de preservação ambiental.

Na área ambiental, a exemplo dos demais programas implementados no Brasil, as parcerias tendiam a ser estabelecidas diretamente com os beneficiários finais, notadamente organizações não-governamentais, e em conjunto com outros organismos internacionais⁹¹ atuantes na área de preservação ambiental. A atual estratégia da agência visa complementar o empenho do governo brasileiro para implementar a Agenda 21, que estimula políticas de desenvolvimento local alinhadas com as transformações econômicas, sociais e tecnológicas globais. Desse modo, nos anos recentes, passou a haver maior coordenação das atividades da agência com órgãos do governo brasileiro, principalmente com o Ministério do Meio

⁹¹ Deve-se notar que a quantidade de organizações não-governamentais e internacionais voltadas à preservação dos ecossistemas brasileiros é enorme. Apenas a título de informação, podem ser citadas The Nature Conservancy, World Wild Foundation, Conservancy International, Greenpeace, Instituto Socioambiental, SOS Mata Atlântica, Imazon, para ficar apenas nos mais conhecidos. Talvez devido a essa variedade de organizações reconhecidas e respeitadas, a necessidade de coordenação com o governo seja menor na área de preservação ambiental do que nas demais áreas de atuação da USAID.

Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia. Apesar disso, a maior parte das atividades da USAID na área de meio ambiente ainda é implementada por meio de fóruns multilaterais, nos quais a USAID negocia sua participação juntamente com outros organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e agências de cooperação de outros países. Um dos maiores programas apoiados pela agência no Brasil é o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), que tem como objetivo demonstrar a compatibilidade entre conservação da biodiversidade e o desenvolvimento da região Amazônica, diminuindo o ritmo da devastação florestal e impactos ambientais negativos e servindo como projeto piloto para ser reproduzido em outras florestas tropicais do planeta. Esse programa foi lançado em 1992, a partir de contribuições dos países do G-7 – Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido – e da União Européia, Países Baixos e, como contrapartida, do Brasil. Como os próprios participantes do programa costumam enfatizar, o PPG-7 é um “exemplo do trabalho conjunto entre governo brasileiro, comunidade internacional e sociedade civil para enfrentar um problema de dimensões e efeitos globais”⁹².

Desse modo, ainda que haja necessidade de coordenação das políticas da agência com organismos do governo brasileiro, e essa negociação poderia despertar sensibilidades devido à desconfiança que ainda há por parte da sociedade brasileira em relação às intenções do governo dos Estados Unidos para a implementação de programas desse tipo, a situação do programa de meio ambiente é distinta da situação na área de saúde humana no sentido de que a maior parte das negociações entre o governo norte-americano e o governo brasileiro para a formulação de políticas e implementação de programas se dá em um ambiente multilateral, e não por meio de uma negociação bilateral estrita. Como será visto no capítulo seguinte, que analisará as possibilidades de coordenação política nas diversas áreas de atuação da agência, a existência de um foro multilateral para negociação e troca de informações e a participação de outros organismos bilaterais e também multilaterais, nesse caso, pode facilitar a ocorrência da cooperação.

4.2.1.3 Atuação na área social e criminal: combate ao tráfico de seres humanos

⁹² Página oficial do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais (PPG-7) – www.rfpp.org

A mais nova iniciativa do Governo dos Estados Unidos na área social no Brasil é o combate ao tráfico de seres humanos, que envolve “o recrutamento, transporte, transferência e alojamento ou acolhimento de pessoas mediante ameaça ou uso da força, coação ou fraude, para fins de exploração. Tal exploração refere-se à obtenção de lucro com a prostituição de outros, bem como outras formas de exploração sexual, trabalho forçado ou servidão.”⁹³ A questão do tráfico de seres humanos no país, apesar de recente, tem atraído bastante atenção por parte do governo, das organizações internacionais e das organizações não governamentais. O Brasil é a maior fonte de mulheres traficadas na América Latina para fins de exploração sexual; a Polícia Federal estima que cerca de setenta e cinco mil brasileiros, na sua maioria mulheres jovens e crianças, são atualmente vítimas de quadrilhas internacionais de tráfico de seres humanos, a terceira mais lucrativa atividade ilegal do mundo, atrás apenas do tráfico de armas e drogas. Além disso, o país enfrenta também um grande problema de tráfico domésticos de trabalhadores agrícolas, principalmente homens e adolescentes, para fins de trabalho forçado e servidão. O governo brasileiro reconheceu a gravidade do problema e tomou uma série de medidas para combater e prevenir o crime no território nacional. Dentre essas medidas estão a formulação de um plano nacional de combate ao trabalho escravo, bem como a criação de uma secretaria e um conselho voltados à implementação de políticas na área. Na área de exploração sexual, foram aprovadas mudanças no código penal brasileiro de modo a adequá-lo ao Protocolo de Palermo – acordo internacional que estabelece os parâmetros para combate ao tráfico de seres humanos, o qual foi assinado e ratificado pelo Brasil – e foi criado, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ-MJ), um Escritório de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, responsável pela formulação de um plano nacional de combate ao crime e pela coordenação das políticas nacionais de prevenção com organizações não-governamentais, organismos internacionais e governos estrangeiros. Apesar de todos os esforços, o Brasil carece de recursos para lutar efetivamente contra o problema, e tem tentado buscar recursos com agências internacionais como a USAID.

Por parte do governo norte-americano, o Presidente George W. Bush lançou no ano de 2004 uma proposta mundial de combate ao tráfico de seres humanos, a qual autorizava a doação de cinquenta milhões de dólares aos países participantes, dentro os quais cerca de sete milhões seriam repassados ao Brasil. A USAID, juntamente com a Embaixada dos Estados Unidos da América e em parceria com organizações governamentais e não-governamentais

⁹³ Definição oficial de tráfico de seres humanos segundo o Protocolo de Palermo.

brasileiras, formulou um plano para a aplicação desses recursos, mas sua implementação demandava a assinatura de um memorando de entendimento com autoridades do governo brasileiro, intermediada pelo Ministério das Relações Exteriores. Ocorre que, para a assinatura desse memorando de entendimento ao qual os recursos disponíveis para aplicação no Brasil estão vinculados, é necessária a assinatura de um termo de compromisso nos moldes do termo apresentado ao Ministério da Saúde para o programa de HIV/AIDS, isto é, proibindo a utilização dos recursos em parceria com organizações que trabalhem diretamente com trabalhadoras sexuais.

A posição do governo Bush tem sido criticada duramente por setores da sociedade brasileira, a exemplo do que ocorre com o programa de combate ao HIV. Por exemplo, a pesquisadora Sonia Correa, uma das coordenadoras do International Working Group on Sexuality and Social Policy (IWGSSP), afirmou em entrevista:

“A política americana é ‘policialesca’ e passa ao largo das causas que levam as pessoas em geral – homens, mulheres, meninos e meninas – a se deslocarem através das fronteiras e se submeterem ao poder de traficantes. Trata-se de uma política finalista e criminalizante, cujo objetivo é bem ideológico no sentido de que projeta uma perspectiva moralizante de eliminação pura e simples da prostituição. Esta lógica criminalizante, vale dizer, está sempre em contradição aberta com princípios de direitos humanos”⁹⁴.

Como consequência, a atual política norte-americana coloca um grande desafio para os beneficiários brasileiros, pois ela está amarrada ao fluxo dos recursos que financia o trabalho de organizações não-governamentais. Ainda segundo Sonia Correa, “hoje milhares de instituições, no mundo inteiro, se vêem diante de uma ‘escolha de Sofia’: assinar a cláusula do governo americano ou fechar as portas. Um grande número delas está assinando a cláusula para poder sobreviver financeiramente”, afirma. Entretanto, ao fazer isto, em muitos casos estará rompida a relação de confiança entre educadores e as pessoas que vivem do trabalho sexual, pois a partir daí estas organizações estarão condicionadas a se opor abertamente à prostituição.

Dessa forma, a situação que se coloca na área de tráfico de seres humano, é bastante semelhante à encontrada na área de saúde humana; porém, aqui, percebe-se uma maior inclinação por parte do governo brasileiro em mostrar-se flexível, notadamente devido às pressões oriundas da sociedade civil, uma vez que as organizações que sairiam mais prejudicadas caso o Brasil aceitasse acatar parte das demandas do governo norte-americano, não possuem influência direta na formulação das políticas. No caso do programa de combate

⁹⁴ Entrevista concedida ao Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos.

ao HIV, o governo diz-se impossibilitado de assinar o termo devido à participação de organizações representativas desse grupo social na formulação e implementação das políticas públicas. No caso do programa de combate ao tráfico de seres humanos, a questão é um pouco diferente: a maioria das organizações nessa área de fato não atua em conjunto ou em prol de trabalhadoras sexuais, dispondo-se, em sua maioria, a comprometer-se com o termo proposto pelo governo dos Estados Unidos. Entretanto, a mediação dessa negociação tem sido realizada pelo Ministério das Relações Exteriores, que classifica como ingerência as demandas do governo norte-americano.

No próximo capítulo, cada uma dessas tentativas de negociação será analisada levando-se em consideração os fatores que podem facilitar a cooperação entre as partes, conforme exposto pelas abordagens realista e da interdependência complexa, estudadas no capítulo dois. Procurar-se-á analisar as divergências nos argumentos brasileiros e norte-americanos, sem, no entanto, julgar seus méritos ou assumir a defesa de qualquer das partes, e apontar seu potencial cooperativo caso seja possível a aplicação dos fatores descritos anteriormente. Ao fim, pretende-se apontar que, dentro de uma relação envolvendo os mesmos países, é possível encontrar exemplos de instâncias em que ocorre a cooperação, aqui definida como ajuste mútuo de políticas, e instâncias em que a discórdia será a resultante, isto é, a ausência de ajustes políticos para ocorrência de resultados mutuamente benéficos. Desse modo, procurar-se-á reforçar a necessidade de se analisar os fenômenos das relações internacionais por meio de lentes distintas.

5 A COOPERAÇÃO É POSSÍVEL? CENÁRIOS E ESTRATÉGIAS

5.1 REALISMO, INTERDEPENDÊNCIA E COOPERAÇÃO

A necessidade de se explicar a ordem em um sistema internacional anárquico no qual se desenrolam as relações internacionais configura um problema tanto para a abordagem realista quanto para a interdependência complexa, já que ambas, conforme argumentação de Robert Jervis exposta no capítulo dois, crêem na anarquia como princípio orientador do sistema internacional, composto por atores egoístas e racionais. Em adição, ambas as abordagens fazem uso do pressuposto da racionalidade dos atores, o que gera a necessidade de se utilizar a mesma metodologia no presente capítulo para analisar as escolhas dos Estados Unidos, por meio de sua agência de cooperação internacional, a USAID, e do Brasil, representado pelos diversos ministérios responsáveis pela negociação dos programas de cooperação bilateral⁹⁵. Conseqüentemente, presume-se que os atores possuem alternativas de ação perante si e que podem escolher entre essas alternativas, as quais, no presente trabalho, são duas: cooperar (C) e discordar (D). O resultado final, obviamente, emergirá da interação das escolhas dos dois atores, podendo não refletir a intenção de nenhum deles, como será visto a seguir.

Análises dicotômicas das estratégias disponíveis perante os atores, como a que é empregada neste trabalho, é também utilizada por Stein⁹⁶ para explicar as previsões realistas e liberais sobre a cooperação internacional. Para o autor, a construção do argumento tanto da abordagem realista quanto da liberal pressupõe a existência de um par de escolhas; dada a ênfase de cada uma dessas abordagens na discórdia ou na cooperação, respectivamente, os analistas associados a elas tendem a dividir as estratégias disponíveis perante os atores entre discordar e cooperar. De maneira bastante simplificada, ambos iniciam suas análises a partir de dois atores racionais independentes que necessitam optar entre essas duas alternativas. A combinação dessas opções gera quatro resultados possíveis. O resultado final da interação não necessariamente reflete o interesse dos atores, quer dizer, a racionalidade individual não

⁹⁵ A racionalidade supõe, além da ação intencional, que o ator possua um conjunto consistente de preferências hierarquicamente ordenadas e que ele seja capaz de selecionar entre as alternativas de ação disponíveis aquela que produzirá a consequência mais desejada em termos de suas preferências.

⁹⁶ STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

necessariamente levará ao resultado desejado por cada um dos atores; assim, deve-se compreender que os atores não optam pelo resultado, mas sim pelas estratégias de ação. Stein prossegue sua explicação expondo que é um erro afirmar que os Estados vão sempre preferir não cooperar – conforme se atribui ao argumento realista – ou que eles vão sempre preferir cooperar – como se diz do argumento liberal. Caso fosse assim, ao analista das relações internacionais restaria apenas analisar as motivações que levam o ator a escolher a cooperação ou a não cooperação em qualquer circunstância.

Essa argumentação pode ser resumida por meio do quadro abaixo⁹⁷:

| | | <u>Ator B</u> | |
|---------------|-----------------|--|--|
| | | Coopera (C) | Discorda (D) |
| <u>Ator A</u> | Coopera (C) | (CC) <i>Cooperação ou compromisso mútuo</i> | (CD) <i>Ator B domina</i> |
| | Discorda (D) | (DC) <i>Ator A domina</i> | (DD) <i>Discórdia, ausência de cooperação</i> |

Esse quadro pode ser examinado à luz da estrutura de *payoffs* utilizada no segundo capítulo para explicar o conceito de cooperação, no qual foi argumentado que interesses compartilhados existem quando ambos os atores preferem cooperação mútua (CC) à discórdia mútua (DD); mas para que a cooperação seja necessária para se alcançar esses interesses, ambos os atores devem preferir discordar unilateralmente a cooperar unilateralmente, pois se ambos preferem a discórdia mútua (DD) à cooperação mútua (CC), a cooperação é impossível, e se ambos preferem cooperar unilateralmente a discordar unilateralmente, a cooperação é desnecessária, já que ocorre uma harmonia de interesses.

Transferindo essa argumentação para o caso específico sob estudo, pode-se dizer que as agências representantes do governo brasileiro devem preferir que a USAID incorpore aos

⁹⁷ Retirado de STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press. p. 67.

seus programas as diretrizes definidas pelo próprio governo e que abandone unilateralmente suas demandas a ter que ajustar unilateralmente suas políticas às demandas da agência. Ao mesmo tempo, a USAID deve preferir que os organismos brasileiros acatem unilateralmente as imposições da agência para ajuste de políticas, para que ela não tenha que adaptar seus programas às diretrizes do governo beneficiário. Além disso, tanto a USAID quanto os organismos do governo brasileiro devem preferir a cooperação mútua, ou seja, o ajuste mútuo de políticas, à discórdia, pois a não coordenação de políticas traria prejuízos para ambas as partes: por um lado, os organismos brasileiros que implementam os programas nas áreas atendidas pela USAID perderiam recursos importantes; por outro, a impossibilidade de cooperar com o governo poderia culminar no fechamento da missão da USAID no Brasil, gerando, conseqüentemente, perda de postos de trabalho dos burocratas da agência e interrupção de sua influência sobre a formulação de políticas no país.

O quadro traçado nos parágrafos acima oferece uma visão geral da questão da cooperação entre a USAID e o governo brasileiro; especificamente, porém, em cada uma das áreas apresentadas no capítulo anterior, a estrutura de *payoffs*, ou seja, a ordem de preferência dos atores em relação ao resultado possível da interação, é distinta, o que caracteriza tipos diferentes de problemas ou dilemas de cooperação, para utilizar a nomenclatura da teoria dos jogos, ainda que em todos eles se perceba a preferência dos atores por um resultado cooperativo – porém não automático, demandando um esforço ativo no sentido de ajuste de políticas. Para que isso ocorra, alguns fatores podem servir como facilitadores, tais como a liderança de um poder hegemônico, a construção de instituições e regimes internacionais, e a presença de comunidades epistêmicas. Cada um desses fatores impulsiona a cooperação de maneiras distintas, dependendo do modo como eles são empregados para facilitar a interação dos Estados e dependendo da área em que ocorre a coordenação, como será examinado nas seções seguintes.

Antes de partir para a análise dos distintos problemas de cooperação que caracterizam cada uma das áreas de relacionamento entre a USAID e o governo brasileiro, é importante reforçar que há autores e abordagens que utilizam fatores distintos dos que serão aqui utilizados para explicar o problema que se coloca perante os atores. Da mesma forma, essas abordagens distintas apresentam outras soluções possíveis para a questão, as quais são baseadas em diferentes variáveis causais. Independentemente desses outros argumentos, apenas os fatores enumerados no capítulo dois serão examinados neste capítulo, pois eles representam as hipóteses enumeradas pelas duas abordagens escolhidas: o realismo e a interdependência complexa.

5.2 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE HUMANA: IMPASSE?

Dado o conceito de cooperação utilizado no presente trabalho e a maneira como deve estar organizada a estrutura de *payoffs* para que a cooperação seja desejada, mas não automática, percebe-se que, em casos em que pelo menos um ator prefere discórdia mútua (DD) à cooperação mútua (CC), a coordenação de políticas não produzirá ganhos compartilhados e, portanto, a cooperação torna-se impossível. Essas situações são denominadas, na teoria dos jogos, de impasse (*deadlock*), e opõem-se à harmonia. Essas duas classes de fenômeno, segundo Kenneth Oye, têm atraído pouca atenção por parte dos estudiosos e teóricos de Relações Internacionais, pois a cooperação e o conflito são resultados automáticos e diretos da estrutura de *payoffs*⁹⁸. Entretanto, como alerta Harrison Wagner:

“When you observe conflict, think Deadlock – the absence of mutual interest – before puzzling over why a mutual interest was not realized. When you observe cooperation, think Harmony – the absence of gains from defection – before puzzling over how states were able to transcend the temptation of defection. (...) Where harmony prevails, cooperation is unnecessary to the realization of mutual interests. Where deadlocks exist, the term ‘cooperation’ is devoid of meaning, and conflict is inevitable.”⁹⁹

Seguindo a sugestão de Wagner, pode-se tentar analisar a relação entre o governo brasileiro, representado pelo Ministério da Saúde, e o governo norte-americano, por meio da USAID, como uma situação de impasse. Por um lado, observa-se o governo brasileiro impossibilitado de ceder às demandas do governo norte-americano, uma vez que isso colocaria em risco a continuidade do apoio doméstico às suas políticas e poderia acarretar uma perda muito maior que a oriunda do término da relação com a USAID. Por outro lado, tem-se o governo norte-americano obrigado por lei a ser inflexível na aplicação de seus recursos e na formulação de seus projetos, o que gera uma política incompatível com a política brasileira. Desse modo, dada a declarada aversão do governo brasileiro à política da USAID, o resultado favorecido pelo governo brasileiro seria discordar unilateralmente (DC),

⁹⁸ OYE, K. 1986. Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypothesis and Strategies. In: OYE, K. (ed.) *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press.

⁹⁹ WAGNER, H. 1983. The Theory of Games and the Problem of International Cooperation. In: *American Political Science Review*, 70 (June), cit in OYE, K. (ed.) *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press.

isto é, não ter que adaptar sua política às restrições da agência norte-americana, enquanto a USAID teria que flexibilizar sua política de modo a permitir a manutenção do programa de cooperação. Em segundo lugar, o governo preferiria a discordância mútua (DD), pois prefere perder o apoio financeiro da agência de cooperação bilateral que o apoio político de organizações domésticas. Em terceiro lugar, o governo brasileiro preferiria a cooperação mútua (CC) e, por fim, a cooperação unilateral (CD).

A USAID, por sua vez, também prefere discordar unilateralmente (DC), isto é, fazer com que o governo brasileiro altere sua política sem ter que alterar a sua própria; discordar mutuamente (DD), cooperar mutuamente (CC) e cooperar unilateralmente (CD). Essa estrutura de preferências levaria, inevitavelmente, à discórdia mútua, pois a estratégia dominante de ambos os atores seria discordar, independentemente da atitude que o outro viesse a tomar, o que caracteriza a situação de impasse. A discórdia, neste caso, não resultaria de incertezas quanto à escolha do outro ou de medo da possibilidade de ser traído, não seria nem mesmo resultado da insatisfação em relação à distribuição dos benefícios da cooperação, como argumentariam os realistas, mas seria um resultado automático ao figurar como a segunda melhor opção para ambos os atores, que atingiriam uma situação de equilíbrio.

Como consequência de uma situação de impasse, nenhum dos fatores analisados anteriormente poderiam atuar de modo a aumentar a probabilidade de ocorrência de cooperação, pois a discórdia seria um resultado automático da estrutura de *payoffs*. Entretanto, ainda se pode tentar analisar a questão com base em alguns deles. No que se refere à existência de um poder hegemônico, não se pode afirmar que, nessa área específica, os Estados Unidos atuem como tal, pois o Brasil não depende exclusivamente dele para alcançar os resultados esperados, já que possui um programa bem estruturado e conta com outros parceiros que poderiam vir a substituir a posição ocupada pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos não têm condições de impor ao Brasil sua solução preferida, a não ser que se consiga condicionar a cooperação nessa área específica com a coordenação de políticas em áreas em que a assimetria de poder é mais latente, o que talvez viesse a forçar o Brasil a flexibilizar sua posição. Essa estratégia de conexão de assuntos (*issue linkages*) é prevista na abordagem da interdependência complexa e poderia ser adotada na associação da negociação em torno do respeito às patentes de medicamentos com a questão da flexibilização da aplicação dos recursos da USAID.

No que diz respeito ao papel das instituições, talvez se pudesse pensar na intermediação de uma terceira organização, para a qual os Estados Unidos poderiam repassar seus recursos sem que fossem acionados os dispositivos legais que impedem a doação para

programas oficiais de governo que venham a trabalhar com os grupos sociais proibidos; essa organização, por sua vez, repassaria os recursos para o governo brasileiro juntamente com recursos oriundos de outras fontes, e o país ficaria livre para aplicá-los da maneira que achasse conveniente. Entretanto, para poder receber os recursos do governo norte-americano, essa organização teria que empregar a estratégia do ABC, defendida pelo governo norte-americano e completamente rejeitada pelo governo brasileiro; portanto, essa possibilidade já foi descartada por ambas as partes.

Já a intermediação de comunidades epistêmicas é ainda menos provável, pois não se observa a formação de tais grupos de especialistas que compartilham avaliações sobre as causas e soluções do problema em questão e que poderiam atuar para reformular os termos da negociação. Isso se dá, principalmente, porque os especialistas com influência sobre a formulação de políticas em cada um dos países possuem análises diferentes sobre o assunto.

Por fim, pode-se argumentar que, se a estrutura de *payoffs* afeta a probabilidade de ocorrência da cooperação, uma alteração nessa estrutura poderia transformar uma situação de impasse em uma situação de cooperação possível, porém não automática. Mas como isso poderia ser feito? Talvez uma estratégia unilateral para alteração da estrutura de *payoffs* poderia ser adotada pelos Estados Unidos, o que resultaria em uma modificação do valor vinculado a cada um dos resultados esperados; por exemplo, se o governo dos Estados Unidos aumentasse substancialmente o valor a ser aplicado no programa de combate à epidemia de HIV/AIDS no Brasil a ponto de oferecer ao governo brasileiro uma justificativa financeira razoável para uma flexibilização de sua política, possivelmente o Ministério da Saúde teria maiores incentivos para negociar com as organizações domésticas alterações em seu programa.

Em suma, apesar de haver algumas possibilidades para a ocorrência de cooperação entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos na área de saúde humana, essas possibilidades parecem bastante remotas. Conseqüentemente, pode-se argumentar que a relação entre o governo brasileiro e a USAID na área de saúde humana tende mais para a discórdia do que para a cooperação, devido à impossibilidade de coordenação das políticas defendidas por ambos.

5.3 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE MEIO AMBIENTE: PERCEPÇÕES E INFORMAÇÕES

Considerando que os atores optam por uma estratégia de ação cooperativa ou não cooperativa com base nas informações disponíveis perante si no momento da decisão, as percepções que os atores possuem e as avaliações que eles fazem a respeito das intenções e estratégias possíveis de serem adotadas pelos outros atores possuem um enorme potencial de influência sobre seu comportamento e suas decisões. Sendo assim, as percepções dos atores, sejam elas corretas ou equivocadas, podem explicar parte da decisão dos atores em adotar uma estratégia cooperativa ou não cooperativa. Não se deve argumentar, entretanto, que percepções corretas automaticamente conduzem a atitudes cooperativas, enquanto percepções equivocadas levam à discórdia, pois é perfeitamente plausível que percepções corretas não levem a um resultado cooperativo, assim como a cooperação pode ser fruto de percepções equivocadas. A visão de que a discórdia – e, por vezes, o conflito – é fruto de percepções equivocadas muitas vezes é defendida por alguns teóricos do liberalismo, que adicionam que o conflito poderia ser evitado caso os atores compreendessem melhor as intenções dos demais. Além disso, também é argumentado que o fortalecimento da interdependência entre os Estados pode promover um aumento da cooperação a partir do estabelecimento de contatos mais extensivos entre as pessoas, do aumento da disponibilidade de informação e do surgimento das comunidades epistêmicas. Como resultado prático dessa visão, surgiram organismos internacionais e fóruns multilaterais para promover contatos políticos entre governos e intercâmbios culturais e científicos e, conseqüentemente, impulsionar a cooperação entre os Estados.

Ainda que a relação causal entre percepções corretas e cooperação não seja direta, deve-se reconhecer o papel desempenhado pelas percepções na escolha de estratégias de ação. Para que as percepções possam influenciar a decisão dos atores, em primeiro lugar, é necessário que os atores percebam que eles possuem mais de uma opção, que dizer, se os atores acreditam que possuem apenas uma alternativa de ação, suas avaliações sobre as estratégias dos demais atores serão absolutamente irrelevantes, pois não terão qualquer efeito sobre sua decisão. O mesmo pode ser dito de atores que possuem uma estratégia dominante, isto é, um ator que tomará a mesma decisão independentemente das atitudes dos demais atores. Dessa forma, pode-se dizer que percepções somente podem influenciar as escolhas de atores cuja decisão depende da decisão dos demais atores. Stein¹⁰⁰ observa que existem dois tipos de atores que se encaixam nessa condição: os recíprocos (*reciprocators*) e os

¹⁰⁰ STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

oportunistas (*opportunists*). Os recíprocos são aqueles dispostos a cooperar se o outro ator cooperar e a não cooperar se o outro ator também não cooperar; os oportunistas são aqueles que não cooperam se o outro ator coopera e vice-versa. Nos dois casos, os atores devem avaliar as atitudes de seu interlocutor de forma a definir sua própria estratégia de ação.

No caso da cooperação entre o governo brasileiro e a USAID na área de meio ambiente, percebe-se que o governo brasileiro age basicamente como um ator recíproco, uma vez que aceita cooperar com a USAID, desde que a cooperação seja recíproca, ao mesmo tempo em que prefere não cooperar caso a USAID não atue de acordo com as regras definidas dentro do acordo de cooperação. Na nomenclatura utilizada por Lisa Martin para definir os tipos de problema de cooperação, esse caso seria classificado como um *problema de garantia* (*assurance problem*), no qual:

“All players’ preferred outcome is mutual cooperation. Thus, in equilibrium, rational states with complete information will cooperate within the confines of this single issue-area, single-shot game (...) Although mutual defection is also an equilibrium in this game, mutual cooperation is Pareto-superior and so should quite easily become a focal point.”¹⁰¹.

Os atores percebem que a relação cooperativa é benéfica para ambos os lados, o que faria com que ela se transformasse no ponto focal das negociações; a desconfiança por parte do governo brasileiro e a falta de informação sobre as reais intenções do governo norte-americano em sua atuação no Brasil, entretanto, geram incertezas que facilmente levariam a uma situação de discórdia. Nesse caso, quais fatores analisados no capítulo dois poderiam atuar de modo a atenuar as dificuldades geradas pela possibilidade de percepção equivocada e pela falta de informação acerca das estratégias do outro ator? Dado o diferente tipo de influência que cada um dos fatores exerce, as respostas mais óbvias seriam a intermediação das instituições multilaterais e a atuação das comunidades epistêmicas.

Em primeiro lugar, a intermediação das instituições transforma a interação entre o governo brasileiro e a USAID de uma situação bilateral para uma situação multilateral. Como argumenta Lisa Martin, a maioria dos Estados tem a possibilidade de escolher a maneira mais adequada, segundo sua análise e interesse, para organizar suas interações com outros Estados, o que inclui a possibilidade de inserir essas interações em um contexto multilateral¹⁰². O papel desempenhado pelo multilateralismo, neste caso, seria bastante significativo na fase de

¹⁰¹ MARTIN, L. L. 1993. The Rational State Choice of Multilateralism. In: RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.

¹⁰² MARTIN, L. L. 1993. The Rational State Choice of Multilateralism. In: RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.

negociação, quando os atores devem chegar a um consenso sobre qual estratégia de ação irão adotar: cooperar mutuamente ou não cooperar. Similarmente, esses foros multilaterais serviriam como ambientes para troca de informações sobre as preferências dos atores, incluindo as diferentes forças domésticas que possuem acesso ao processo de formulação de decisão. De fato, no caso da relação entre o governo brasileiro e a USAID na área de meio ambiente, percebe-se a transferência das negociações de um âmbito bilateral para um ambiente multilateral, intermediado por organizações como o Banco Mundial, no caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais. Essa multilateralização da negociação tem gerado resultados positivos na coordenação das políticas dos dois governos, o que significa que a relação encaixa-se na definição de cooperação utilizada.

Em segundo lugar, as comunidades epistêmicas poderiam atuar como canais alternativos de comunicação, principalmente para trocas de informações técnicas, pressionando os governos internamente a estabelecer relações cooperativas. Helen Milner, seguindo Peter Haas, define comunidades epistêmicas como redes de profissionais com reconhecida especialização e competência em um domínio específico, as quais são altamente relevantes para a formulação de políticas.

“Because of their shared sets of normative and causal beliefs and common policy practices, such communities can induce cooperation. In environments of high uncertainty policy makers are likely to rely on such communities for their advice. Epistemic communities frame the issues for collective debate, provide novel solutions, and create new perceptions of national interest.”¹⁰³

De fato, observa-se a existência de uma comunidade desse tipo nos projetos desenvolvidos pela USAID no Brasil. Dada a longa tradição de pesquisas e intercâmbios científicos entre estudiosos e universidades norte-americanas e brasileiras, foi surgindo um compartilhamento de análises e idéias entre grupos domésticos nos dois países, que hoje atuam conjuntamente com os burocratas dos governos na formulação e implementação de programas conjuntos.

5.4 COOPERAÇÃO NA ÁREA DE TRÁFICO DE PESSOAS: DILEMA DE COLABORAÇÃO

¹⁰³ MILNER, H. 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

As negociações entre o governo dos Estados Unidos e do Brasil para a implementação de um programa cujo objetivo seria o combate ao tráfico internacional e doméstico de pessoas para fins de exploração sexual e trabalho forçado assemelham-se às negociações na área de saúde humana em um importante aspecto: a contribuição do governo norte-americano ao programa brasileiro também está condicionada à assinatura de um termo que proíbe o repasse de recursos a determinados tipos de organização social, tais como as que atuam junto a profissionais do sexo. Por outro lado, a situação na área de tráfico é menos dramática: por se tratar de um tema relativamente novo¹⁰⁴ e encontrar-se o país apenas na fase inicial de formulação de um plano nacional de combate ao problema, buscando parcerias novas e criando a estrutura administrativa que será responsável pela maioria das medidas governamentais na área, a relação entre o governo e a sociedade civil organizada não se solidificou a ponto de exercer grandes influências sobre as decisões governamentais, ao contrário do que ocorre na área da saúde. Esse fato proporciona ao governo maior liberdade para flexibilizar suas políticas sem enfrentar fortes constrangimentos políticos internos. Além disso, por não haver ainda uma estrutura de parcerias bem estabelecida, o governo necessita muito mais do auxílio financeiro e técnico que pode ser proporcionado pela USAID do que na área de enfrentamento à epidemia de AIDS, na qual o país possui capacidade técnica até mesmo para auxiliar outros países e conta com inúmeras fontes de financiamento alternativas.

Nestas circunstâncias, pode-se dizer que a ordem de preferências do governo brasileiro é representada por DC (o governo recebe o auxílio financeiro e técnico da USAID sem ter que assinar o termo de garantia), CC (o governo aceita assinar o termo de garantia, comprometendo-se a efetuar algumas modificações no plano inicialmente concebido de modo a receber o apoio da USAID), DD (o governo decide não assinar termo de garantia e, em contrapartida, a USAID suspende o auxílio financeiro e técnico) e CD (o governo acata as determinações do termo de garantia, mas acaba não recebendo o apoio do modo como havia sido negociado).

Observando a situação pelo lado da USAID, pode-se dizer que é de interesse da agência cooperar com o governo brasileiro na área de tráfico de pessoas por dois motivos principais: primeiro, porque estabelecer uma parceria no momento inicial de formulação da política nacional dá à agência maior poder de influência sobre os rumos da política a ser implementada, principalmente devido à ausência de parceiros concorrentes; segundo, porque

¹⁰⁴ Apesar do tráfico de pessoas para exploração não ser um problema recente, ele passou a figurar na agenda doméstica e internacional há apenas alguns anos. Nesse sentido diz-se ser um tema novo.

o governo dos Estados Unidos tem investido pesadamente na área nos últimos anos, inclusive com a abertura de diversos novos postos de trabalho para lidar especificamente com a questão; sendo assim, a falha em estabelecer uma parceria com o governo brasileiro resultaria na demissão de pessoal tanto na missão em campo quanto na sede da agência. Desse modo, as preferências da USAID podem ser classificadas da seguinte forma: DC (a USAID exerce influência sobre a formulação da política nacional de combate ao tráfico de pessoas sem ter que abrir mão de suas demandas), CC (a USAID abre mão de algumas de suas demandas e garante influência no processo de formulação do plano nacional), DD (a USAID não ganha influência sobre o processo, mas o governo brasileiro também não recebe nenhum tipo de auxílio financeiro e técnico) e CD (a USAID oferece auxílio financeiro e técnico ao governo brasileiro, abrindo mão de seu termo de garantia, mas não consegue exercer influência sobre a formulação política).

Dada que a primeira opção de cada um dos atores é não cooperar esperando que o outro ator coopere, o resultado final da interação entre eles seria DD, o que é apenas o terceiro resultado na escala de preferências de cada um dos atores. Essa situação caracteriza o que Lisa Martin e Arthur Stein denominam *dilema de colaboração*, no qual “independent decision making leads to equilibrium outcomes that are Pareto-deficient – outcomes in which all actors prefer another given outcome to the equilibrium outcome”¹⁰⁵. Martin segue sua argumentação afirmando que a resolução de um dilema de colaboração requer ajustes mútuos de política, pois cada um dos atores deve concordar em abandonar o equilíbrio atingido naturalmente, rejeitando suas estratégias dominantes. Quais dos fatores analisados poderiam facilitar a adoção de outra estratégia que não a dominante em prol da cooperação?

O fato de os Estados Unidos possuírem maiores recursos e *expertise* no assunto e o Brasil não contar com outros possíveis parceiros que poderiam vir a substituir os norte-americanos coloca os Estados Unidos em uma posição de superioridade em relação ao Brasil. Assim, pode ser interpretado que o Brasil, por estar atualmente em uma posição de dependência, poderia ser forçado a alterar unilateralmente sua estratégia, sem que a USAID tenha que alterar a sua. Neste caso, os Estados Unidos estariam agindo como um poder hegemônico; entretanto, essa solução não parece ser estável em longo prazo, pois, assim que um número maior de países passasse a estabelecer parcerias com o Brasil e o país evoluísse de uma situação atual de dependência para uma situação que se assemelhasse mais à que ocupa

¹⁰⁵ MARTIN, L. L. 1993. The Rational State Choice of Multilateralism. In: RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press e STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. New York: Cornell University Press.

na área de saúde humana, ele poderia novamente reverter sua política, criando uma situação de impasse semelhante à que existe na questão do combate ao HIV/AIDS. Assim, seria melhor que os Estados Unidos oferecessem incentivos para que o Brasil alterasse sua política, mas que também o fizesse, de modo a garantir estabilidade futura ao arranjo cooperativo.

No que diz respeito ao papel das instituições, certamente as organizações multilaterais poderiam auxiliar no estabelecimento da cooperação. Dado que em dilemas de colaboração há fortes incentivos para se voltar à estratégia de não-cooperação, pois isso geraria ganhos imediatos para o ator que primeiro tomasse essa decisão, as organizações internacionais poderiam atuar como fiscalizadoras dos acordos estabelecidos, enfatizando a necessidade de respeito às decisões previamente tomadas e zelando pela manutenção da relação cooperativa.

Já a participação das comunidades epistêmicas parece ser dispensável no atual contexto, pois o que dificulta o estabelecimento da cooperação não são avaliações divergentes quanto às causas e conseqüências do problema em questão, mas sim os fortes incentivos a não cooperar resultantes da estrutura de *payoffs*. Entretanto, realizando-se um exercício de construção de cenários, percebe-se que a situação na área social pode vir a se assemelhar à situação na área de saúde, pois se tem começado a delinear incompatibilidades de análises sobre as possíveis soluções para os problemas. Assim, talvez pudesse ser útil para os atores incentivar o intercâmbio de especialistas de modo a tentar influenciar a maneira como a questão é vislumbrada e examinada pelas comunidades internas do ator concorrente, procurando evitar a repetição da situação que atualmente existe no programa de combate ao HIV/AIDS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“The secret of understanding lies in knowing which approach or combination of approaches to use in analyzing a situation. There will never be a substitute for careful analysis of actual situations.”¹⁰⁶

“A fact is like a sack, it won’t stand up till you’ve put something in it.”¹⁰⁷

No capítulo dois, definiu-se cooperação como um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores. A análise dessa coordenação de políticas pode ser conduzida por meio de diversos instrumentais teóricos e, neste trabalho, optou-se por utilizar as hipóteses sobre a ocorrência da cooperação estabelecidas pelas abordagens realista e da interdependência complexa, quais sejam: a teoria da estabilidade hegemônica, a discussão sobre a criação de regimes e instituições internacionais e o surgimento das denominadas comunidades epistêmicas.

Apesar de se definir a cooperação como um processo, o capítulo três apresentou uma exposição sobre as motivações que levaram os Estados Unidos a estabelecer programas de cooperação com diversos países do mundo, inclusive com o Brasil. Dentre essas motivações destacam-se a visão dominante na época sobre o subdesenvolvimento dos países e sobre o papel que poderia ser desempenhado pelos países mais desenvolvidos no fomento ao crescimento econômico das sociedades mais atrasadas. Essa visão de desenvolvimento foi conjugada à estratégia norte-americana de contenção ao comunismo no mundo por meio da manutenção de suas áreas de influência. Assim, enquanto os Estados Unidos estabeleciam programas de cooperação com diversos países do mundo objetivando manter sua influência política sobre eles, países com necessidades de desenvolvimento como o Brasil buscavam no ambiente externo meios para financiar e promover seu próprio desenvolvimento. E foi nesse contexto que surgiu a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, a qual, mesmo após 45 anos de atuação, continua a apresentar resquícios desse ideário de desenvolvimento econômico que caracterizou os anos 60 e 70.

Nesses 45 anos de atuação, a agência passou por diversas reformulações, as quais foram mencionadas no capítulo quatro. Apesar dessas reformas – ou talvez por causa delas – a

¹⁰⁶ KEOHANE, R. e NYE, J. 1986. *Power and interdependence – world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Co.

¹⁰⁷ CARR, E. H. 1961. *What is History?*. New York: Random House.

USAID encontra-se hoje em uma situação bastante delicada dentro da burocracia governamental dos Estados Unidos, estando inclusive sob ameaça de migração para dentro da estrutura do Departamento de Estado, o que reduziria ainda mais o já baixo nível de independência da agência em relação às diretrizes políticas e estratégicas do governo norte-americano. Em especial, a manutenção da missão no Brasil, conforme exposto, está ainda mais seriamente ameaçada devido a incompatibilidades de políticas nas principais áreas de atuação da agência no país.

Considerando as hipóteses desenvolvidas pelo realismo e pela interdependência complexa para explicar a coordenação de políticas, procurou-se desenvolver, no capítulo cinco, possíveis cenários para as negociações atualmente em curso entre a USAID e os diversos órgãos do governo brasileiro responsáveis pela formulação de políticas e implementação de programas nas áreas de interesse da USAID. Observou-se, nesse exercício, que há diferenças relevantes no contexto em que se desenrolam as negociações nas diferentes áreas, o que gera problemas de cooperação distintos e probabilidades variáveis de coordenação de políticas. A aplicação dessas hipóteses às negociações nas três áreas escolhidas pode ser resumida por meio do seguinte quadro:

| <i>Área</i> | <i>Tipo de problema</i> | <i>Hegemonia</i> | <i>Regimes e Instituições</i> | <i>Comunidades Epistêmicas</i> |
|----------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| <i>HIV/AIDS</i> | Impasse (<i>deadlock</i>) | | | |
| <i>Meio Ambiente</i> | Garantia (<i>assurance</i>) | | ✓ | ✓ |
| <i>Tráfico de Pessoas</i> | Colaboração | ✓ ¹⁰⁸ | ✓ | |

Conforme exposto na introdução, a escolha do realismo e da interdependência complexa como base da análise justifica-se devido à posição de destaque que ambos ocupam no estudo do fenômeno da cooperação internacional, o que não quer dizer, porém, que as possíveis explicações para o fenômeno se esgotem nessas duas abordagens. Pelo contrário, as explicações sugeridas por essas correntes teóricas parecem constituir um interessante ponto de partida para o estudo da cooperação; porém elas não são suficientes para se analisar todos os aspectos do fenômeno, a exemplo do que ocorre com qualquer abordagem explicativa. Conforme observa Ngaire Woods:

¹⁰⁸ Conforme exposto, este resultado não é estável.

“International relations involve the study of a great number of ‘facts’ about the world. Yet these facts are only relevant when there is a framework to put them in. It is theory that provides the framework for the study of international relations. Yet different theories call upon fact in different ways. The same facts can tell a number of stories and lead to any one of a variety of conclusion. The challenge for scholars of international relations is critically to examine the way in which the various types of theory that inform their approach fit together. Particular methods or approaches will tend to draw on particular perspectives.”¹⁰⁹

Na análise das negociações entre a USAID e o governo brasileiro, um aspecto relevante deve chamar a atenção do analista de relações internacionais: ainda que as negociações sejam conduzidas entre os mesmos atores, Estados Unidos e Brasil, em cada uma das áreas examinadas a configuração da negociação apresenta-se na forma de um problema de cooperação diferente, o que demanda estratégias distintas por parte dos atores e afeta as possibilidades de cooperação. Conforme demonstrado no capítulo anterior, há maior probabilidade de ocorrência da cooperação na área de meio ambiente, probabilidade um pouco menor na questão do enfrentamento ao tráfico de seres humanos e probabilidade quase nula na área de combate à epidemia de HIV/AIDS. Observando-se o quadro-resumo acima e a classificação das áreas quanto à maior ou menor probabilidade de ocorrência da cooperação, percebe-se que, na área de meio ambiente, na qual há presença de um maior número de fatores identificados pelas abordagens selecionadas, a coordenação de políticas é também mais provável; ao passo em que na área de HIV/AIDS, na qual nenhum dos fatores está presente, a discórdia é um resultado praticamente certo. Em um nível intermediário, encontra-se a área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, na qual apenas um fator atua de maneira estável.

Essa correlação parece confirmar as hipóteses defendidas pelas abordagens realista e da interdependência complexa de que fatores externos tais como a configuração de uma situação de hegemonia, a construção de regimes e instituições internacionais e a presença de comunidades epistêmicas conduzem à cooperação. Neste trabalho, buscou-se analisar se realmente esses fatores podem exercer influência sobre a coordenação de políticas entre os dois atores escolhidos e, pelo que foi observado, pode-se dizer que sim. Entretanto, o fato de haver realidades tão divergentes na relação entre os mesmos atores levanta outro questionamento: por que as possibilidades de cooperação variam de acordo com a área de atuação?

¹⁰⁹ WOODS, N. 1996. The uses of theory in the study of international relations. In: WOODS, N. *Explaining international relations since 1945*. Oxford University Press.

Essa pergunta parece sugerir que os fatores expostos pela abordagem realista e da interdependência complexa são insuficientes para explicar os padrões de cooperação observados na política internacional. Como argumenta Kenneth Waltz¹¹⁰, teorias são simplificações e, por isso, consistem necessariamente em omissões. Assim, as teorias não devem ser avaliadas segundo sua aproximação ou distanciamento da realidade ou pelo que elas deixam de fora, mas sim por sua utilidade para explicar certos fenômenos da realidade. Desse modo, afirmar que determinadas teorias ou instrumentais teóricos não são suficientes para explicar a totalidade dos fenômenos não significa dizer que eles não possuem qualquer utilidade, mas sim que, dependendo do objetivo do analista, esses instrumentais teóricos devem ser complementados por outros, os quais analisarão aspectos diversos do fenômeno. De forma alguma se argumenta aqui que é preciso ficar adicionando variáveis às teorias de modo a torná-las mais completas ou próximas à realidade; cada teoria é construída para observar determinados aspectos do mundo e, geralmente, o fazem com propriedade, mas é necessário perceber que a maioria dos fenômenos é caracterizada por diversos aspectos, o que gera a necessidade de se utilizar instrumentais teóricos complementares. Como expõe Ikenberry,

“The belief that the pieces can be added up, that they can be treated as independent variables whose summed effects will account for certain portion of a dependent variable’s movement, rests on nothing more than faith. We do not know what to add up, and we do not know whether addition is the appropriate operation. The number of pieces that might be taken as parts of a problem is infinite, and so is the number of ways in which the pieces may be combined”.¹¹¹

Dessa forma, percebe-se que muitos autores se afastam tanto da tradição realista quanto da liberal, não tanto no sentido de negá-las completamente, mas procurando demonstrar suas limitações na análise de eventos reais e oferecendo explicações alternativas e complementares. Especificamente em relação ao tema escolhido para este trabalho, a cooperação internacional, diversos autores têm se dedicado a procurar explicações para a variação nas probabilidades de estabelecimento de relações cooperativas em diferentes áreas, e essas explicações incluem desde constrangimentos domésticos até interação estratégica. John Ikenberry¹¹², por exemplo, ao analisar a manutenção do caráter cooperativo das relações entre os Estados Unidos, Europa e Japão após o fim da Guerra Fria, aponta para as limitações

¹¹⁰ WALTZ, K. Prefácio ainda não publicado da versão em português do livro *Theory of International Politics*.

¹¹¹ IKENBERRY, J. 1998. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Power. In: *International Security*, Vol. 23, No. 3.

¹¹² IKENBERRY, J. 1998. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Power. In: *International Security*, Vol. 23, No. 3.

das explicações realistas baseadas no equilíbrio de poder e na teoria da estabilidade hegemônica, mas também critica o escopo limitado das explicações neoliberais. Segundo o autor, a característica dominante das relações entre os Estados ou regiões mais avançadas é o seu alto grau de institucionalização, que limita o poder dos Estados, diminui as conseqüências perniciosas da assimetria de poder e reduz as oportunidades e incentivos para a dominação por parte do Estado mais poderoso e para a adoção de políticas “realistas”, como a balança de poder, pelos Estados mais fracos. Partindo desse argumento, poder-se-ia pensar que Ikenberry encaixa-se completamente na tradição liberal; no entanto, o autor expõe que essa corrente foca sua explicação apenas nos meios pelos quais as instituições canalizam e constroem as ações estatais (instituições como agentes autônomos), mas ignora o fato de que Estados mais poderosos podem utilizar as instituições para restringir o uso arbitrário do poder, o que também é aplicado a eles próprios, com o propósito de demonstrar aos outros Estados sua renúncia à dominação, obtendo, assim, a confiança deles e trazendo maior estabilidade ao sistema. Ikenberry denomina esse fenômeno de renúncia de dominação de constrangimento estratégico (*strategic constraint*).

Helen Milner¹¹³, por sua vez, reconhece a importância dos argumentos e hipóteses do realismo e da interdependência para explicar a ocorrência da cooperação; porém, a autora afirma que eles são insuficientes para explicar as variações que ocorrem entre os países, ao longo do tempo e entre áreas específicas. Para Milner, as limitações das duas abordagens devem-se essencialmente à visão do Estado como um ator unitário, desprezando a força das influências domésticas sobre as decisões estatais. Desse modo, a autora sugere que a cooperação entre as nações é explicada não pelas hipóteses das duas abordagens citadas, mas pelas conseqüências domésticas que tais arranjos podem gerar, notadamente a distribuição desigual de custos e benefícios entre os diversos setores da sociedade: a cooperação internacional cria vencedores e perdedores no âmbito doméstico, gerando, conseqüentemente, tanto apoio quanto oposição às iniciativas governamentais. Assim, a base da explicação sobre a ocorrência ou não de cooperação entre os Estados está na barganha interna que se desenrola entre os grupos de beneficiários e prejudicados com as iniciativas cooperativas. Com base nesse argumento, poder-se-ia afirmar que a natureza fragmentada do sistema político norteamericano deveria ser vista como uma vantagem para o Brasil, particularmente no contexto de crescente interdependência entre os dois países. As vinculações transnacionais entre grupos sociais e organizações não-governamentais podem se tornar veículos importantes para

¹¹³ MILNER, H. 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

aumentar a convergência e a comunicação entre os dois países, pois as relações Estado-a-Estado muitas vezes oferecem menor número de alternativas de negociação, especialmente quando as divergências ocorrem em contextos de recursos assimétricos de poder. Para o Brasil, interesses domésticos distintos gerando uma rede diversificada de vinculações externas devem ser percebidos como um ativo político. De fato, a influência desses fatores internos pode ser percebida até mesmo na análise do relacionamento entre a USAID e os diversos órgãos do governo brasileiro conduzida com base nas hipóteses do realismo e da interdependência complexa.

Desse modo, ao se conduzir um estudo de caso sobre as possibilidades de cooperação entre dois países tomando como base as hipóteses desenvolvidas pelas duas maiores abordagens das Relações Internacionais, conclui-se que nem elas são capazes de explicar, separada ou conjuntamente, os diferentes aspectos que caracterizam o fenômeno da cooperação internacional – e muito provavelmente qualquer fenômeno das relações internacionais. Assim, se nada mais servir de interesse para o leitor deste trabalho, que ele leve consigo apenas a conclusão de que a análise profunda dos eventos internacionais requer uma boa dose de paciência e uma boa e variada caixa de ferramentas teóricas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERO, P. C. B. 1987. Relaciones entre cooperación técnica y desarrollo de los países; In: *Cooperación internacional y desarrollo*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- ALLISON, G. e ZELIKOW, P. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. Boston: Little Brown.
- ALMEIDA, P. R. 2005. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica: problemas das relações bilaterais na fase contemporânea. In: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, nº 60 (Julho).
- AXELROD, R. 1984. *The evolution of cooperation*. Nova York: Basic Books.
- AXELROD, R. 1997. *The complexity of cooperation: agent based models of competition and cooperation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- AXELROD, R. e KEOHANE, R. 1985. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: *World Politics*, 38.
- BALDWIN, D. 1993. Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, In: BALDWIN, D. 1993. *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Columbia University Press.
- BANDEIRA, L. A. M. 1997. *Relações Brasil – Estados Unidos no Contexto da Globalização: a presença dos Estados Unidos no Brasil*. São Paulo: SENAC.
- BANDEIRA, L. A. M. 1999. *Relações Brasil – Estados Unidos no Contexto da Globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: SENAC.
- BRAGA, M. do S. V. 1996. *Cooperação internacional na área de telecomunicações: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB.
- BREUNING, M. 1994. Clouded vision: the complexities of foreign aid motivation. In: *Mershon International Studies Review*, 38.
- BUENO, C. 2003. *A política externa da primeira república*. São Paulo: Paz e Terra.
- BULL, H. 1977. *The anarchical society: a study of world order in world politics*. Londres: Macmillan.
- BURNS, B. 1966. *The unwritten alliance*. Nova York: Columbia University Press.
- CARR, E. H. 2001. *Vinte anos de crise 1919-1939*. 2ª ed. Brasília: UnB, São Paulo: IPRI.
- CARR, E. H. 1961. *What is History?*. New York: Random House.
- CERVO, A. & BUENO, C. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- CERVO, A. L. (Org.) 1994. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CLARK, C. 1940. *The condition of economic progress*. London: MacMillan.
- ELSTER, J. 1994. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- EVANS, P., JACOBSON, H, PUTNAM, R (eds.). 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- FEARON, J. 1998. Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. In: *International Organization*, Vol. 52, No. 2.
- FEUER, G & CASSAN, H. 1985. *Droit international du développement*. Paris: Dalloz.
- FISCHER, S. 1988. International Macroeconomic Coordination. In: FELDSTEIN, M (ed.). *International Economic Cooperation*. Chicago: University of Chicago Press.
- GOWA, J. 1986. Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations. In: *International Organization* 40 (Winter). Cit In: MILNER, H. 1992. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, 44, 2.
- HASS, P. 1989. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. In: *International Organization*, vol. 43, Issue 3.
- HOFFMAN, S. 1959. International relations: the long road to theory. In: *World Politics*, vol. XI nº 3.
- HOLLIS, M. & SMITH, S. 1990. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- IGLESIAS, E. La cooperación económica internacional. In: *Hacia un nuevo orden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- IKENBERRY, J. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Power. In: *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter, 1998-1999).
- JACOBS, C. C. 2004. *A Participação da United States Agency for International Development (USAID) na Reforma da Universidade Brasileira na Década de 1960*. Tese de mestrado do programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato.
- JERVIS, R. 1978. Cooperation under the security dilemma. In: *World Politics* 30, 2.
- JERVIS, R. 1985. From balance to concert: a study of international security cooperation. In: *World Politics* 38, 1.
- JERVIS, R. 1987. Perceptions and misperceptions in international politics. In: VIOTTI, P. E KAUPPI, M. 1987. *International relations theory: realism, pluralism and globalism*. Nova York: Basic Books.

- JERVIS, R. 1999. Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. In: *International Security*, Vol. 24, No. 1.
- JOHNSON, J. & JOSLYN, R. 1991. *Political Science Research Methods*. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- KATZENSTEIN, P., KEOHANE, R. & KRASNER, S. 1998. International organization and the study of world politics. In: *International Organization*, 52, 4: 645-685.
- KEOHANE, R. 1982. The demand for international regimes. In: *International Organization*, 36, 2:325-355.
- KEOHANE, R. 1983. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. In: VIOTTI, P. & KAUPPI, M. 1987. *International relations theory: realism, pluralism and globalism*. Nova York: Basic Books.
- KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KEOHANE, R. 1986. *Neorealism and its critics*. Nova York: Columbia University Press.
- KEOHANE, R. & NYE, J. 1986. *Power and interdependence – world politics in transition*. Boston: Little, Brown e Co.
- KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. 1994. *Designing social inquiry – scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KRASNER, S. 1983. *International Regimes*. Ithaca | London, Cornell University Press.
- KUHN, T. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LAKATOS, I. 1978. *The methodology of scientific research programmes: philosophical papers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIMA, M. R. S. & HIRST, M. 1994. *Realinamento, autonomia e cooperação equilibrada: alternativas do relacionamento com os EUA*. Caderno do IPRI nº 16, Fundação Alexandre de Gusmão.
- LUMSDAINE, D. H. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. New Jersey: Princeton.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Order. *International Organization*, 52, 4.
- MARTIN, L. L. 1993. The Rational State Choice of Multilateralism. In: RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- MILNER, H. 1992. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, 44, 2.

- MILNER, H. 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. 2000. *Boletim Epidemiológico AIDS*. Ano XIII nº 03 – 36^a a 52^a Semanas Epidemiológicas.
- MORAVCSIK, A. 1997. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. In: *International Organization* 51, 4.
- MORGENTHAU, H. 1978. *Politics among nations*. Nova York: Knopf, 5th ed.
- MOSLEY, P. 1987. *Overseas aid: its defense and reform*. Great Britain: Wheatersheaf Books.
- MOURA, G. 1980. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- NICHOLSON, M. 1996. *Causes and Consequences in International Relations: A Conceptual Study*. London: Pinter.
- OLSON JR., M. 1965. *The Logic of Collective Action: Political Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- ONUF, N. 1989. *World of our making*. Columbia: University of South Carolina Press.
- OYE, K (ed). 1986. *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press.
- PACKENHAN, R. 1973. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- PACKENHAN, R. 1973. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- PECEQUILO, C. S. & GOMES, L. S. Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993-2004). In: *Cena Internacional*, Ano 6, nº 2, Dezembro de 2004.
- PECEQUILO, C. S. 2000 A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas. In: *Revista Cena Internacional* 2 (1).
- PINHEIRO, L. 2004. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- POPPER, K. 1958. *The logic of scientific discovery*. Londres: Hutchinson, Third Edition.
- PUTNAM, R. 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. In: *International Organization*, 42 (4):427-460.
- RAMALHO DA ROCHA, A. J. 2002. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI.
- RAMALHO DA ROCHA, A. J. 2001. Por uma compreensão crítica das teorias das relações internacionais. In: *Revista Cena Internacional*, 3(1):79-116.
- ROSENAU, J. 1980. Thinking Theory Thoroughly. In: ROSENAU, J. *The Scientific Study of Foreign Policy*, rev. Ed. London: Frances Pinter.

ROSTOW, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

RUGGIE, J. G. 1997. The past as prologue?: Interests, Identity, and American Foreign Policy. In: *International Security*, Vol. 21, No. 4.

RUGGIE, J. G. 1982. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: *International Organization* 36, 2.

RUGGIE, J. G. 1995. The false premise of realism. In: *International Security*, 20, 1:62-70.

RUGGIE, J. G. 1998. *Constructing the world polity. Essays in international institutionalization*. Londres: Routledge.

RUGGIE, J. G. 1998. What makes the world hand together? Neo-utilitarianism and the social constructive challenge. In: *International Organization*, 52, 4:855-885.

SARAIVA, J. F. S. 1997. *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15.

SERAGELDIN, I. 1995. *Nurturing Development: Aid and Cooperation in Today's Changing World*. Washington, D.C.: The World Bank.

SILVA, A. de M. e. 1992. *A política externa de JK: Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC.

SINGER, J. D. 1960. International conflict: three levels of analysis. In: *World Politics*, vol. 12 (3) 453-461.

SOARES, G. F. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.

STEIN, A. A. 1990. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. Nova York: Cornell University Press.

VAZQUEZ, J. 1997. The realist paradigm and degenerative versus progressive research programs: an appraisal of neotraditional research on Waltz's balancing proposition. In: *American Political Science Review*, vol. 91, No. 4:899-911.

VIOTTI, P. & KAUPPI, M. 1987. *International relations theory: realism, pluralism and globalism*. Nova York: Basic Books.

VIZENTINI, P. F. 2004. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes.

VIZENTINI, P. F. 1998. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.

WAGNER, H. 1983. The Theory of Games and the Problem of International Cooperation. In: *American Political Science Review*, 70 (June), cit in OYE, K. (ed.) *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press.

WALTZ, K. 1959. *Man, the State and War*. Nova York: Columbia University Press.

WALTZ, K. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Mass: Addison – Wesley.

WALTZ, K. 2000. Structural Realism after the Cold War. In: *International Security*, Vol. 25, No. 1

WENDT, A. 1992. Anarchy is what states make of it. In. *International Organization*, vol. 46(2):391-425.

WENDT, A. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

WOODS, N. 1996. The uses of theory in the study of international relations. In: WOODS, N. *Explaining international relations since 1945*. Oxford University Press.