

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Sílvia Guiomar Santos Vieira

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:
as relações Norte-Sul, Sul-Sul e a posição brasileira

Belo Horizonte
2015

Sílvia Guiomar Santos Vieira

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:

As relações Norte-Sul, Sul-Sul e a posição brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Taiane Las Casas Campos

Área de concentração: Política Internacional: Instituições, Conflitos e Desigualdades

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

V657c Vieira, Sílvia Guiomar Santos
A cooperação internacional para o desenvolvimento: as relações Norte-Sul, Sul-Sul e a posição brasileira / Sílvia Guiomar Santos Vieira. Belo Horizonte, 2015.
148 f. : il.

Orientadora: Taiane Las Casas Campos
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Cooperação internacional. 2. Relações internacionais. 3. Tratados internacionais. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Desenvolvimento social. I. Campos, Taiane Las Casas. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.39

Sílvia Guiomar Santos Vieira

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:

As relações Norte-Sul, Sul-Sul e a posição brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Prof^a. Dr^a. Taiane Las Casas Campos - PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. Otávio Soares Dulci - PUC MINAS (Banca Examinadora)

Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite - UFSC (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 24 de agosto de 2015

*Aos meus pais pela vida, pela família, pelo exemplo e pela confiança;
Aos meus irmãos pelo amor e companheirismo;
Ao meu afilhado fonte de alegria.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, a meus pais pelo ensinamento do valor do aprendizado, pela confiança que sempre depositaram em mim e pelas contribuições na revisão desse trabalho. Aos meus irmãos, sempre prestativos e compreensivos, motivo de orgulho e amor incondicional. Ao Luis Gustavo pelo companheirismo, pela paciência, pela compreensão, pelo acolhimento e pela habilidade na confecção de gráficos.

Agradeço a Taiane, pela inspiração durante o mestrado, sempre disposta a compartilhar seu conhecimento, pela orientação durante a pesquisa e pela confiança e incentivo para superar meus limites.

Agradeço a querida amiga Chyara pelo exemplo, pela confiança, pela infinita disponibilidade, pela sabedoria compartilhada e pela contribuição na condução desse trabalho.

Agradeço a caríssima Luciana, seu incentivo e apoio foram fundamentais para a realização desse trabalho.

Agradeço imensamente aos amigos pelas manifestações de solidariedade e carinho, por compreenderem minhas ausências e acalentarem minhas ansiedades Isabela, Rafaella, Tatiana, Christiane, Patrícia, Grazi, Fellipe e Ricardo.

Agradeço os colegas que compartilharam os anos intensos do mestrado, Érika, Priscila, Gabriel, Cynthia e Pedro. Aos colegas do mestrado pelos debates que contribuíram na construção desse trabalho com críticas e sugestões, Pedro, Fernando, Bárbara, Débora, Vinícius e Mariana.

Agradeço aos queridos, Gerban, Fragoso, Cintia, Vander e Rafael, pelo acolhimento, pela compreensão e amizade.

RESUMO

A publicação de um estudo da Goldman Sachs no início dos anos 2000 afirmando que quatro países em desenvolvimento (Brasil, Rússia, Índia e China) poderiam estar entre as economias mais importantes do planeta dentro de cinquenta anos, inclusive, superando a economia do G6, chamou atenção das maiores economias mundiais para as atividades desses países. Assim, a cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul ganhou visibilidade e interesse no cenário internacional. O amplo e aleatório uso do termo cooperação Sul-Sul, que engloba uma série de relações entre países em desenvolvimento, gera dúvidas sobre sua conceituação e prática. O Brasil, ao se tornar provedor de cooperação, passa a desempenhar um papel duplo no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento. Assim, o estudo questiona qual o posicionamento do Brasil na prática da cooperação para o desenvolvimento internacional. Se o país adota os princípios definidos pelas Nações Unidas, conforme se verifica em seus discursos, ou se aproxima da cooperação Norte-Sul, com sinais de verticalidade, privilegiando-se do papel de provedor de cooperação. Para responder a essa questão, elaborou-se um quadro analítico sobre algumas das principais características e fatos históricos da cooperação tradicional, Norte-Sul, oferecida pelos países industrializados aos em desenvolvimento, e da cooperação Sul-Sul para, então, situar o posicionamento brasileiro na condução de suas ações para a cooperação para o desenvolvimento internacional. Após equipar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional às modalidades de cooperação Norte-Sul e Sul-Sul o trabalho conclui que o Brasil é no discurso e na prática um ator da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Cooperação internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Norte-Sul. Cooperação Sul-Sul. Cooperação Brasileira.

ABSTRACT

The publication of a study by Goldman Sachs in the early 2000s stating that four developing countries (Brazil, Russia, India and China) could be among the most important economies in the world in fifty years, even surpassing the G6 economy, drew attention of the world's biggest economies to the activities of these countries. Thus, the South-South development cooperation gained visibility and interest in the international arena. The random use of the word South-South cooperation, which includes a wide range of relationships between developing countries, raises doubts about its concept and practice. Brazil, has become a cooperation provider, and started to play a dual role in the International System for Development Cooperation. Thus, the study questions what is Brazil's positioning in the practice of international cooperation for development. Whether the country adopts the principles set by the United Nations, not only in official speeches but also in practice, or approaches the North-South cooperation features of, vertical relations, privileging the role of cooperation provider. To answer this question, an analytical framework was developed containing some key features and historical facts of traditional cooperation, North-South, provided by industrialized countries to developing countries, and South-South cooperation. The analytical framework was used to compare the Brazilian cooperation for international cooperation, with North-South and South-South cooperation. The work concludes that Brazil is an actor of South-South cooperation for development.

Keywords: Development. International cooperation for development. North-South cooperation. South-South cooperation. Brazilian cooperation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD)	42
Gráfico 2 - Evolução da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento dos Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido, 1960 a 1975	48
Gráfico 3 - Gastos do governo brasileiro com a cooperação técnica internacional (2005-2010) (R\$)	118
Gráfico 4 - Gastos do governo brasileiro com a cooperação educacional internacional (2005-2010) (R\$)	119
Gráfico 5 - Gastos do governo federal com a cooperação humanitária (2007-2010) (R\$)	120
Gráfico 6 - Gastos do governo federal com o apoio e proteção a refugiados (2008-2010) (R\$)	121
Gráfico 7 - Gastos do governo federal com o pagamento de contribuições para organismos internacionais (2005-2010) (R\$)	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Organização da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul	84
Quadro 2 - Características da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul	87
Quadro 3 - Operacionalização da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul.....	93
Quadro 4 - Organizando a cooperação Sul-Sul brasileira comparada à cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.....	112
Quadro 5 – Características da cooperação Sul-Sul brasileira comparadas a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.....	116
Quadro 6 - Operacionalizando a cooperação Sul-Sul brasileira comparada a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.....	124

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AFD – Agência Francesa para o Desenvolvimento
AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
APEX – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e investimentos
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
Capes – Cooperação educacional: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFEC – Fundo Central para Cooperação Econômica da França
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CN – Congresso Nacional
CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Conare – Comitê Nacional para os Refugiados
CSS – Cooperação Sul-Sul
CSSD – Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CTI – Cooperação Técnica Internacional
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DCE – Divisão de Temas Educacionais
DESA – Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais
DLF – Fundo de Empréstimo para o Desenvolvimento
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECSS – Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul,
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento
FINEP – Agência Brasileira da Inovação
FMI – Fundo Monetário Internacional
G-77 – Grupo dos 77
GAD – Grupo de Assistência ao Desenvolvimento,

GTI-CHI – Grupo de Trabalho Interministerial de Cooperação Humanitária Internacional

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão

LDC – Países Menos Desenvolvidos

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MD – Ministério da Defesa

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MJ – Ministério da Justiça

MNA – Movimento dos Países Não Alinhados

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério de Relações Exteriores

NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECE – Organização Europeia para a Cooperação Econômica

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Mundial do Trabalho

OMC – Organização Mundial de Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU Mulheres – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para Mulher

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Agência de Cooperação Técnica Internacional do Japão

PALOPs – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEB – Política Externa Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PEI – Política Externa Independente

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PVD – Países em Vias de Desenvolvimento

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais

SICD - Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos

ZoPaCAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	25
2	COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	29
2.1	Cooperação nas Relações Internacionais	29
2.2	O caminho para o desenvolvimento.....	33
2.3	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	39
3	DA AJUDA EXTERNA À COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	44
3.1	Cooperação Norte-Sul	45
3.1.1	<i>Surgimento após a Segunda Guerra Mundial: 1945 - 1970.....</i>	<i>46</i>
3.1.2	<i>Redefinindo atuação para o desenvolvimento: 1970-1990</i>	<i>51</i>
3.1.3	<i>Reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: 1990</i>	<i>56</i>
3.1.4	<i>Metas de desenvolvimento para o Milênio: 2000 - 2015.....</i>	<i>60</i>
3.2	COOPERAÇÃO SUL-SUL.....	63
3.2.1	<i>Cooperação para o desenvolvimento econômico, Movimento dos Países Não Alinhados: 1950 - 1970</i>	<i>65</i>
3.2.2	<i>Estabelecendo as bases para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: 1970 - 2000.....</i>	<i>68</i>
3.2.3	<i>Cooperação Sul-Sul e o milênio: 2000 - 2015.....</i>	<i>75</i>
4	COOPERAÇÃO NORTE-SUL E SUL-SUL EM UMA ANÁLISE COMPARADA	79
5	AS RELAÇÕES NORTE-SUL, SUL-SUL E A POSIÇÃO BRASILEIRA.....	95
5.1.1	<i>Origem da cooperação Sul-Sul brasileira: 1955 - 1970</i>	<i>96</i>
5.1.2	<i>Estabelecimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; década perdida e retomada das relações com o sul: 1970 - 2000.....</i>	<i>98</i>
5.1.3	<i>Expansão da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2003-2010.....</i>	<i>103</i>
5.1.4	<i>Organizando a cooperação Sul-Sul brasileira.....</i>	<i>108</i>
5.1.5	<i>Características da cooperação Sul-Sul brasileira.....</i>	<i>113</i>
5.1.6	<i>Operacionalizando a cooperação Sul-Sul brasileira</i>	<i>117</i>
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIA	130
	ANEXO A - Quadro analítico cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional	143
	ANEXO B - Correspondências eletrônicas trocadas com Agência Brasileira de Cooperação.....	148

1 INTRODUÇÃO

A reconfiguração do ordenamento internacional que marcou a transição para a década de 1990 impôs aos atores da política internacional, notadamente aos Estados, a tarefa de repensar e, possivelmente, reconfigurar seus padrões de atuação internacional. Como consequência do fim da Guerra Fria e da multipolaridade que o sucedeu, o adensamento da interdependência, a globalização e a abertura de novos mercados foram alguns dentre vários fatores com os quais os Estados tiveram que lidar. O Brasil não foi a exceção à regra.

No cenário da atuação internacional como um todo, é notável, nos últimos vinte anos, novas tendências e iniciativas que consideram questões econômicas (a exemplo do BRICS), geográficas (notadamente o Mercosul), culturais e linguísticas (sublinha-se a ênfase na cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), dentre outras. Na esteira das novas ênfases das relações internacionais do Brasil particular atenção tem sido dedicada à cooperação Sul-Sul.

A cooperação Sul-Sul, embora realizada há décadas, não possui uma conceituação definida. A Organização das Nações Unidas, por meio do seu Escritório para a Cooperação Sul-Sul, adota uma conceituação bastante ampla que permite dinamicidade na sua execução, entretanto seus princípios orientadores são claros:

Cooperação Sul-Sul é a manifestação de solidariedade entre os povos e países do Sul contribui para o bem estar nacional dos mesmos, bem como para a autoconfiança nacional e coletiva e para o alcance dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A agenda da cooperação Sul-Sul e as iniciativas da cooperação Sul-Sul devem ser determinadas pelos países do Sul, guiadas pelos princípios do respeito pela soberania nacional, apropriação nacional e independência, equidade, não imposição de condicionalidades, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo. (UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014, tradução nossa)¹.

¹ South-South cooperation is a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South that contributes to their national well-being, their national and collective self-reliance and the attainment of internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals. The South-South cooperation agenda and South-South cooperation initiatives must be determined by the countries of the South, guided by the principles of respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit.

A pesquisa que será desenvolvida focará, então, na cooperação internacional para o desenvolvimento realizada pelo Brasil, sendo a pergunta de partida: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional se pauta pelos princípios adotados pela ONU? A hipótese a ser defendida é que, a despeito dos discursos que afirmam a condição de igualdade na promoção de benefícios mútuos pela parceria entre as partes cooperantes (MOREIRA, 2005; CORRÊA, 2009; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013), a cooperação apresenta alguns elementos marcantes da cooperação Norte-Sul, com sinais de verticalidade, privilegiando-se do papel de provedor de cooperação para promover interesses nacionais (como econômicos e políticos), em alguns casos, inclusive, com o estabelecimento de condicionalidades. Essa hipótese é defendida em função da cooperação internacional ser uma ferramenta que contribui no alcance de interesses nacionais econômicos e políticos brasileiros que podem encontrar terreno fértil nas relações com o Sul, reforçando sua inserção e influência internacional.

A análise se procederá pela elaboração de um esquema analítico da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, que permitirá situar a atuação da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Essa análise será realizada por meio da descrição de fatos históricos relevantes e de algumas das principais características da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, para então, com base nas conclusões desse levantamento, apresentar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

A cooperação internacional para o desenvolvimento iniciou após a Segunda Guerra Mundial com dois propósitos marcantes: de auxiliar na reconstrução dos países devastados pelo conflito e de ser um instrumento de expansão de influência das grandes potências envolvidas na Guerra Fria. O segundo propósito configurou-se como cooperação Norte-Sul, que mais tarde (1961) se instituiu como Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA). Nesse contexto, os Estados Unidos e a ex-União Soviética dispunham recursos para alavancar países e mantê-los sob sua órbita de influência. Mais tarde, os países europeus e o Japão, já recuperados, começaram a contribuir para a cooperação Norte-Sul apoiando, principalmente, antigas colônias também com o intuito de manter influência sobre elas.

Diante desse cenário em que as relações entre os países do Norte e do Sul se pautam pelo reforço das influências definidas após a Segunda Guerra Mundial visando a manutenção da ordem internacional vigente, surgem os primeiros

movimentos entre os países, então considerados, do Terceiro Mundo para alterar essa ordem. Essas iniciativas, que se institucionalizaram em 1961 com o estabelecimento do Movimento dos Países Não Alinhados, formam o berço da cooperação Sul-Sul. Portanto, a cooperação Sul-Sul nasce do interesse dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento em alterar a ordem internacional propondo mais autonomia e equidade para os mesmos nas relações internacionais. (PUENTE, 2010; MAWDSLEY, 2012).

Foi nesse contexto de não alinhamento com as grandes potências que o governo brasileiro começou a estabelecer relações com outros países em desenvolvimento, buscando se beneficiar de uma maior margem de manobra no sistema internacional. O adensamento dessas relações no decorrer dos anos teve momentos de maior e menor preponderância, que serão descritos no presente trabalho. A partir de 2003, no governo Lula, as relações com países do Sul ganharam destaque nas opções internacionais do Brasil. Segundo Vizentini (2005), o governo Lula buscava um equilíbrio diante das relações com as grandes potências, e, portanto,

A intenção de aprofundar as relações (e estabelecer uma “parceria estratégica”) com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras, ao lado do estabelecimento de uma associação entre o Mercosul e a União Europeia e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU), ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. (VIZENTINI, 2005. p. 390).

A maior ênfase dada à cooperação com países do Sul por parte do Brasil coincide com um momento de aumento do número e de visibilidade de atividade de cooperação entre países em desenvolvimento. Esse fato tem gerado interesse por parte da comunidade internacional, acadêmica e política em função da presença alcançada por alguns desses países em desenvolvimento no cenário internacional, bem como, das mudanças e incertezas que os mesmos vêm trazendo para o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento. (MAWDSLEY, 2012).

Os BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - chamam atenção ao serem constantemente citados por autores que tratam da temática cooperação internacional para o desenvolvimento. (SCHLÄGER, 2007; NAÍM, 2007; PINO; LEITE, 2009; MANNING, 2009; DE LA FONTAINE, 2010; PINO, 2010; SATO et al., 2010; LEITE, 2012; MAWDSLEY, 2012). O presente estudo focará no Brasil, que ao

se tornar um ator da cooperação internacional para o desenvolvimento passa a desempenhar um papel duplo no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, como provedor e receptor de cooperação. Esse fato levanta dúvidas quanto as principais características e o posicionamento do Brasil como provedor de cooperação internacional para desenvolvimento, que segundo o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva “Trata-se de um modelo ainda em construção”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010, p. 7).

Para compreender a posição brasileira no campo da cooperação entre países em desenvolvimento é necessário, dentre outras coisas, uma análise mais apurada de suas características e motivações. Dessa forma, o presente trabalho apresentará uma descrição detalhada sobre os processos históricos da cooperação Norte-Sul, destacando algumas de suas principais características. O mesmo será feito sobre a cooperação Sul-Sul, descrevendo momentos históricos de mais relevância desde seu princípio em 1955. Tendo em vista que o foco do trabalho é o posicionamento do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento, também realizar-se-á uma descrição da atuação do país nessa atividade, para então analisar se ela se aproxima da cooperação Norte-Sul ou da cooperação Sul-Sul.

Para cumprir com esse objetivo o presente trabalho se estrutura em seis capítulos, sendo a introdução o primeiro. O segundo capítulo se ocupa da descrição dos conceitos e abordagens que perpassam o estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Será também apresentado sucintamente como algumas das principais teorias das Relações Internacionais abordam a cooperação para o desenvolvimento. Em seguida, o capítulo três se ocupará da tarefa de descrever características de destaque da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dividindo-a em cooperação Norte-Sul, mais especificamente a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e cooperação Sul-Sul. No capítulo seguinte será feita a análise das descrições apresentadas por meio da elaboração de uma estrutura analítica que permitirá confrontar as principais características da cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul. O quinto capítulo será dedicado a descrição da cooperação para o desenvolvimento realizada pelo Brasil que, em seguida, será analisada com base na estrutura apresentada no capítulo anterior, permitindo verificar o posicionamento do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento.

No último capítulo será apresentada a conclusão do trabalho, verificando se a hipótese aqui apresentada é corroborada pela pesquisa realizada.

2 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

2.1 Cooperação nas Relações Internacionais

O presente trabalho pretende analisar o papel do Brasil na Cooperação Internacional para o desenvolvimento, entretanto, antes de fazer essa análise é premente definir alguns conceitos aqui abordados. A cooperação, conforme explica Keohane, (1984) não é sinônimo de harmonia, segundo o autor, “onde a harmonia reina, cooperação é desnecessária” (KEOHANE, 1984, p. 51, tradução nossa)².

Cooperação requer que as ações de indivíduos ou organizações separadas - que não estão em harmonia pré-existente - sejam postas em conformidade umas com as outras por meio de um processo de negociação que é com frequência referida como “coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51, tradução nossa)³.

A cooperação requer certo nível de conflito de interesses que demandará negociação e barganha para que as políticas dos envolvidos se tornem mais compatíveis. Assim, a cooperação é política, demandando negociação entre as partes. A decisão pela cooperação é um ato político em que há expectativas e crenças de que as políticas ao serem alinhadas acarretarão em ganhos que são melhores que o conflito que pode vir a emergir. (KEOHANE, 1984). Portanto, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, é uma decisão política daqueles que a praticam e tem se configurado como uma importante ferramenta das relações internacionais. (AYLLON, 2006; PUENTE, 2010; MAWDSLEY, 2012).

A reconfiguração do ordenamento internacional que marcou a transição para a década de 1990 se caracterizou pela intensificação da interdependência entre os países, o que segundo Keohane (1984) “criou mais pontos de potencial atrito” entre seus governos (KEOHANE, 1984, p.5). Da mesma forma, tornou o terreno mais fértil para a cooperação internacional, já que, fez emergir a necessidade de coordenação de interesses nem sempre comuns.

² Where harmony reigns, cooperation is unnecessary.

³ Cooperation requires that the actions of separate individuals or organizations - which are not in pre-existent harmony - be brought into conformity with one another through a process of negotiation, which is often referred to as “policy coordination.

As teorias de Relações Internacionais buscam explicar as relações de poder entre os Estados, assim, a cooperação internacional é objeto de estudo das Relações Internacionais e, portanto, será apresentada uma breve descrição de como algumas das principais teorias dessa área de conhecimento tratam a questão.

A teoria realista das Relações Internacionais parte de três pressupostos básicos: os estados são os principais atores das Relações Internacionais, que estão inseridos em um ambiente anárquico, têm como principal preocupação a própria sobrevivência, portanto, são atores egoístas que tem como agenda prioritária a segurança. (WALTZ, 2002; MORGENTHAU, 2003).

Diante desses pressupostos, os realistas entendem que a cooperação é algo possível, secundário e de cunho temporário, ocorrendo somente em casos raros, especialmente, quando questões relativas a interesses nacionais estão envolvidas.

Sendo o princípio ordenador das relações internacionais a anarquia, os principais atores das relações internacionais, são soberanos, portanto capazes de decidir como enfrentarão suas questões internas e externas (WALTZ, 2002), sendo essas decisões baseadas em interesses nacionais. A teoria realista defende que a moral é produto do poder (CARR, 2001) não havendo uma moral universal, portanto a escolha pela cooperação entre os estados é uma questão de interesses egoísticos que contribuem para a manutenção ou aumento de poder.

Os realistas tendem ser pessimistas com relação à cooperação, sendo os ganhos relativos uma barreira. (GRIECO, apud. LAMY, 2005). Segundo Mawdsley (2012), eles se dividem entre aqueles que acreditam que a cooperação não atende ao seu propósito, sendo um desperdício de recursos que poderiam ser alocados de formas mais eficientes para ganhos próprios e outros que veem a cooperação como uma ferramenta de política internacional para alcançar ganhos nacionais.

Portanto, os realistas defendem que a cooperação ocorre quando questões de segurança e sobrevivência dos estados não estão envolvidas e quando os mesmo vislumbram possibilidade de alcance de seus interesses evitando maiores ganhos de outros estados.

O liberalismo, embora tenha pressuposto comuns aos realistas, entende a cooperação como uma alternativa para lidar com questões comuns. Suas principais premissas são: os estados como principais atores do sistema internacional, mas outros atores vêm assumindo papéis importantes; a segurança é a principal preocupação dos estados, mas a agenda é múltipla e, portanto outras questões se

configuram como pauta; e, por último, os estados estão inseridos em um ambiente anárquico, mas que apresenta possibilidades de cooperação mesmo que isso signifique ganhos absolutos, ou seja, a cooperação permite ganhos a todos os envolvidos, mesmo que sejam assimétricos. (LAMY, 2005).

Há, entretanto, variação do ponto de vista dos atores liberais sobre a cooperação. Alguns veem na cooperação uma forma de alcance de novos mercados, maximizando ganhos comerciais. Outros, que as ações cooperativas surgem da transnacionalidade, em que os fluxos culturais, comerciais, de comunicação transfronteiriços contribuem na criação de valores e identidades comuns entre indivíduos e estados. Há, também, o liberalismo institucional que defende que o conflito perdeu força nas agendas internacionais em função da complexa interdependência existente entre os estados, o que aumenta a possibilidade de cooperação entre os mesmos para lidar com questões comuns, por vezes, por meio de instituições internacionais. (LAMY, 2005, p. 212; JACKSON; SØRENSEN, 2007. p. 78-80). Para essa vertente os regimes internacionais⁴, que surgem em função das relações de cooperação, são possíveis entre atores egoístas porque eles não vão de encontro aos seus interesses, uma vez que a cooperação pressupõe a coordenação desses, e ainda, eles reduzem as incertezas da política mundial, disponibilizando alto nível de informações. (KEOHANE, 1984).

Para os liberais, a cooperação em áreas de interesse mútuo tende a crescer tendo em vista o aumento da densidade da interdependência dos estados. (LAMY, 2005). Acreditam que os Estados se beneficiam da atuação das instituições e que elas terão um papel cada vez mais importante na manutenção das relações entre os estados por meio da cooperação que leva à resolução de questões globais que vão além da agenda de segurança. (LAMY, 2005).

Outra visão é dada sob o ponto de vista da teoria do sistema mundo, que baseia a análise do sistema internacional na abordagem neomarxista. Essa teoria aborda a relação centro periferia, Norte-Sul, no sistema internacional, tem as classes sociais como principais atores, defende que o ambiente internacional é marcado pelas relações de exploração e tem a economia como ponto central da agenda

⁴“Sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (Conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomada de decisão em que as expectativas dos atores convergem em uma área dada das relações internacionais) (KRASNER apud KEOHANE, 1984, tradução nossa, p 57)

internacional. Os teóricos dessa corrente defendem a divisão internacional do trabalho entre os estados, em que os países desenvolvidos, que possuem vantagens sob os meios de produção, exploram os países periféricos e semiperiféricos subdesenvolvidos. A exploração no campo econômico é destacada, mas demais dimensões, culturais, sociais e outras, também sofrem dominação por parte dos países do Norte. (GROSFOGUEL, apud ULLRICH; CARRION, 2012).

Nessa concepção, a cooperação internacional é um meio de manutenção das relações de exploração, uma vez que os países do Norte definem as regras da cooperação garantindo e perpetuando a acumulação desigual entre os Estados. (MAWDSLEY, 2012).

Por último, o construtivismo que tem o foco em variáveis subjetivas. Alguns autores (ONUF 1989; WENDT 1999; ADLER 2001) defendem que o construtivismo pode complementar as teorias realista e liberal por meio da incorporação das variáveis subjetivas. Essa teoria defende que a realidade é interpretada socialmente e não é algo dado ou exógeno dos atores. A teoria construtivista está preocupada com os significados que surgem das interações, que são as ideias compartilhadas nesses momentos, mais do que a materialidade, que determinam as identidades, interesses, estruturas e associações entre os atores. Por isso, esses elementos estão em constante processo. (WENDT, 1999).

Uma das preocupações do construtivismo é o entendimento e interpretação do sistema internacional, que tem sua estrutura social formada pela interação reiterada dos atores. A cooperação internacional é, para o construtivismo, fruto de relações frequentes entre os Estados, que têm sua identidade construída ao sinalizar suas intenções e ao receberem retorno sobre seu posicionamento. Alden, Morphet e Vieira (2010) analisam o papel e a influencia dos países do Sul, principalmente, África do Sul, Brasil e Índia, associando suas identidades a dimensões materiais e seus impactos nas mudanças na política internacional. Os autores verificaram como essa associação, no contexto dos regimes do Sul, constitui ou molda as normas do sistema internacional.

A partir do exposto, é possível observar o interesse das teorias de Relações Internacionais em explicar a cooperação internacional, porém com frequência o foco das mesmas está nos países industrializados. Do ponto de vista teórico, pouca atenção tem sido dada às relações de cooperação entre os países do Sul.

(KEOHANE, 1984; ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010, são alguns exemplos de autores que focam os estudos nos países chamados industrializados).

Porém, a cooperação internacional, nas suas mais variadas dimensões (econômica, comercial, financeira, cultural, para o desenvolvimento, entre outras), entre países do Sul vem ganhando visibilidade nos meios acadêmicos e nas esferas políticas internacionais que buscam compreender a emergência, ou reemergência, dessas ações e se adaptar a elas ou adaptá-las aos padrões consolidados via organizações internacionais como OCDE e ONU. (MANNING, 2006; MAWDSLEY, 2012).

Portanto, é peremptório destacar que, para o presente estudo de caso, as teorias aqui apresentadas oferecem insumos gerais, uma vez que partem do pressuposto de que a cooperação no sistema internacional é possível e que, desde seu surgimento, se tornou uma ferramenta das relações entre os Estados. Outro pressuposto básico é que toda cooperação é interessada, seja altruística com interesse no desenvolvimento dos países pobres, interesses culturais, diplomáticos, econômicos, comerciais, políticos. É comum observar em trabalhos que pretendem a análise das relações de cooperação internacional para o desenvolvimento uma descrição, como a aqui realizada, das principais teorias de Relações Internacionais, para então aprofundar na pesquisa proposta. O presente trabalho não foge a regra por compreender a importância das teorias em apresentar pressupostos e conceitos que, de forma geral, dão base conceitual aos principais temas abordados, direcionando e esclarecendo o ponto de vista utilizado pelo autor da pesquisa. Entretanto, em função de suas limitações, principalmente em abranger as relações dos países do Sul ou não desenvolvidos, não é utilizado um modelo teórico específico.

Tendo em vista o foco do presente trabalho, a análise será voltada para a trajetória da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mas antes, será feita uma breve análise sobre o desenvolvimento.

2.2 O caminho para o desenvolvimento

A questão do desenvolvimento no sistema internacional é algo complexo, possui diversas definições e no decorrer dos anos apresentou diferentes facetas e

objetivos⁵. Muitas vezes foi associada a crescimento econômico e atualmente a ONU tem defendido em seus programas o Desenvolvimento Humano Sustentável, que foca no indivíduo e não no enriquecimento da nação. (PNUD, 2014).

As discussões sobre desenvolvimento no sistema internacional tiveram início com o fim da Segunda Guerra Mundial em que se buscava entender a distinção do primeiro e terceiro mundos, bem como qual o caminho deveria ser trilhado para que o terceiro mundo atrasado alcançasse o status do primeiro. A ideia de se ter um padrão a ser seguido para alcançar o nível de desenvolvimento do primeiro mundo gerou muitos estudos para orientar políticas públicas para que países subdesenvolvidos e em desenvolvimento atingissem a modernidade. (SANTOS FILHO, 2005).

Porém, algo constante no conceito de desenvolvimento é que o mesmo sugere mudança social, progresso, ou seja, passar de um estágio para outro, segundo Santos Filho (2005)

Desenvolver-se é sempre progredir, em estágios sucessivos, para níveis cada vez mais altos de civilização, no qual o domínio crescente da realidade natural possibilita uma vida melhor para os homens, sempre que considerasse, por retroação, suas condições de existência anteriores. (SANTOS FILHO, 2005, p 15).

O debate é sobre o como, ou o trajeto que deve ser trilhado e qual o destino que se pretende alcançar para se configurar como progresso e essas questões possuem diferentes versões. Conforme Rist (2014) pontua, o ponto de vista sobre o desenvolvimento varia entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento, ou seja, entre aqueles envolvidos no contexto local e que se espera mudanças para alcançar o desenvolvimento, e outros que serão os modelos para a transformação esperada dos primeiros. A comparação do conceito desenvolvimento apresentado por instituições internacionais, líderes mundiais e até mesmo dicionário⁶, explicita os diferentes conceitos atribuídos a desenvolvimento tornando seu alcance algo subjetivo, que varia de acordo com a experiência e expectativa de cada agente envolvido no processo. Ainda Rist (2014), na busca de uma definição para

⁵Santos Filho (2005) apresenta a evolução do desenvolvimento em “O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social”.

⁶Rist (2014) apresenta a definição do Petit Robert dictionary (1987), do Report of the South Commission e do Human Development Report de 1991, do PNUD que ilustram bem o ponto. (RIST, 2014, p. 2, cap. 1).

desenvolvimento, esclarece que o mesmo não pode ser tido como “(...) a soma das virtuosas aspirações humanas (...)” (RIST, 2014, p. 4, cap. 1, tradução nossa)⁷ porque isso provavelmente não será alcançado, bem como não explica a existência de grande diferença entre essas aspirações e práticas internacionais⁸ que corroboram com a desigualdade entre os Estados. O autor, portanto, define desenvolvimento como uma crença:

‘Desenvolvimento’, então, parece ser uma crença e uma série de práticas que formam um todo único, apesar de contradições entre elas. A crença não é menos real que as práticas, porque elas são indissolivelmente ligadas umas as outras. Juntas, elas refletem a lógica de uma sociedade a caminho da globalização que - para alcançar o programa que se propôs (cujas consequências não são igualmente animadoras para todos) - tem que desenhar sua legitimidade a partir de um número de verdades amplamente compartilhado e indiscutível que tem a característica de um mito. (RIST, 2014, p. 21-22, cap. 1, tradução nossa)⁹.

Sendo a crença algo construído em um curso histórico de forma coletiva (RIST, 2014), essa colocação atende ao propósito do presente trabalho, que buscará agora fazer uma breve análise histórica do desenvolvimento nas relações internacionais.

Conforme descrito anteriormente, o debate sobre desenvolvimento teve início no final da Segunda Grande Guerra, em um contexto do Plano Marshall de reconstrução da Europa. O discurso do presidente Truman, em 1949 no *Inaugural Address*, em que os Estados Unidos definem quatro pontos de ação internacional a serem buscados em seu governo, tem destaque nas discussões sobre desenvolvimento. O ponto 4¹⁰ é o de maior interesse para esse trabalho, uma vez

⁷ (...) sum of virtuous human aspirations(...).(RIST, 2014, p. 4, cap 1).

⁸ Por exemplo, no campo econômico, relutância na abertura de mercado a commodities agrícolas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2015) que poderiam resultar em melhora na economia de países em desenvolvimento; no campo ambiental, a exportação de lixo eletrônico por parte de países do Norte para países do Sul (BBC, 2013); no campo tecnológico, a entrada de grandes multinacionais em países emergentes em função da mão de obra barata sem a devida transferência de conhecimento, entre outros.

⁹ ‘Development’ thus appears to be a belief and a series of practices which form a single whole in spite of contradictions between them. The belief is no less real than the practices, because they are indissolubly linked to each other. Together, they reflect the logic of a society undergoing globalization which – in order to accomplish the programme it has set itself (whose consequences are not equally heartening for all) – has to draw its legitimacy from a number of widely shared, indisputable truths that have the character of myth.

¹⁰ Os outros pontos diziam respeito ao apoio à nova Nações Unidas; à continuidade do Plano Marshall, inaugurado em 1947; e à criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (TRUMAN, 1964, p. 112-115).

que “inaugurou a era do desenvolvimento”¹¹ (RIST, 2014, p. 3, cap. 4). Em seu discurso, Truman sinaliza o subdesenvolvimento de mais de metade das pessoas do mundo que vivem em condições de pobreza e da capacidade dos Estados Unidos de oferecerem recursos técnicos industriais e científicos para contribuir para o desenvolvimento desses países. (TRUMAN, 1964):

Quarto, nós devemos embarcar em um novo programa corajoso para que os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial se tornem disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais de metade das pessoas do mundo estão vivendo em condições que aproximam a miséria. Suas comidas são inadequadas. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma deficiência e uma ameaça para ambos, para eles e para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidades para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industrial e científica. O recurso material que podemos dispor para assistência a outros povos é limitado. Mas nossos recursos imponderáveis em conhecimento técnico estão em constante crescimento e são inesgotáveis. Eu acredito que devemos tornar disponível aos povos amantes da paz os benefícios de nosso estoque de conhecimento técnico para ajuda-los a alcançar suas aspirações para uma vida melhor. (...). (p. 114-115, tradução nossa)¹².

Portanto, a partir do ponto quatro do discurso de Truman fica clara a divisão entre países desenvolvidos do Norte e países subdesenvolvidos¹³ do Sul; a influência do subdesenvolvimento em questões de segurança; a identificação da pobreza com o subdesenvolvimento; e, principalmente, o fato de que o subdesenvolvimento é um estágio, sendo o desenvolvimento algo alcançável, que, embora seja de preocupação interna de cada país, pode ser alavancado com apoio dos países do Norte. (SANTOS FILHO, 2005; RIST, 2014).

¹¹ (...) Point Four inaugurated the ‘development age’(...).

¹² Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdevelopment areas. More than half people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic live is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life.

¹³ Conforme sugerido por Leite (2012): “Para mais detalhes sobre essas classificações, ver: <http://data.worldbank.org/about/countryclassifications>. Pode-se dizer que, apesar de não possuírem atributos econômicos, sociais e políticos próprios, os países em desenvolvimento compartilham de um conjunto de vulnerabilidades e desafios no que se refere ao seu desenvolvimento (PNUD, 2004)”. (LEITE, 2012, p.4).

Conforme apontado por Rist (2014), diferente da relação entre metrópole e colônia, a divisão entre países desenvolvidos / subdesenvolvidos não pressupõe oposição, mas sim a ideia de que os países estão em pé de igualdade e que os últimos podem, de fato, avançar alterando seu status, reduzindo as desigualdades do sistema internacional, melhorando sua inserção nesse sistema. Diante desse destino, quase que inexorável, fatores históricos e intrínsecos de cada sociedade não são considerados na equação do subdesenvolvimento. (SANTOS FILHO, 2005).

Diante disso, sendo os países iguais, superar o atraso é de responsabilidade do próprio agente que busca o progresso, Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento devem trilhar o caminho apontado pelos Estados desenvolvidos. Desse ponto de vista, essa é a condição básica para se alcançar o desenvolvimento, uma fórmula testada com sucesso por alguns países e que outros, talvez por falta de capacidade intelectual ou desconhecimento, não aplicou, ainda. A questão da desigualdade política e econômica do sistema internacional também não é tratada, somente a modernização pela tecnologia e inovação que levariam ao fim do subdesenvolvimento. (CARDOSO; FALETTO, 1970; SANTOS FILHO, 2005; RIST, 2014).

O desenvolvimento é tratado como a solução aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento para sua inserção no sistema internacional, sendo algo que está diante deles, ou seja, o desenvolvimento é uma meta inquestionável, os caminhos para alcançá-lo, a forma e o tempo para atingi-lo são discutidas e variadas, inclusive em função de contextos históricos e conjunturais. Após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria, o discurso do presidente Truman ilustra como o contexto é mandante nos rumos do convencionado como desenvolvimento. Seu discurso condiciona o desenvolvimento oferecido pelos Estados Unidos aos “povos amantes da paz”, ou seja, no contexto da bipolaridade, atrela a disponibilização de conhecimento a países alinhados politicamente a eles. (SANTOS FILHO, 2005; RIST, 2014). Também, ao associar o subdesenvolvimento à pobreza, e ao oferecer conhecimento técnico e produtivo para assistência aos países do Sul, direciona sua causa à incapacidade técnica produtiva desses países. Portanto, o desenvolvimento econômico é percebido como motor para as mudanças nas demais esferas social e política dos países. (SANTOS FILHO, 2005).

Trabalhos, como o de W. W. Rostow (1964) “Etapas do desenvolvimento econômico”, ilustram essa estratégia e demonstra o caminho para o

desenvolvimento econômico apresentando as etapas que as sociedades percorreram, ou percorrerão, associando sociedades tradicionais (primeira etapa) com subdesenvolvida e modernas (última etapa) com desenvolvidas. Nesse contexto, o Estado era tido como o agente do desenvolvimento, aquele que por meio do aprimoramento do conhecimento técnico e científico poderia alcançar o desenvolvimento atingindo os patamares modernos demandados pelo sistema internacional, propiciando a participação na distribuição dos recursos econômicos e políticos em igualdade com os países do Norte. (SANTOS FILHO, 2005; RIST 2014).

Conforme pontua Santos Filho (2005), na década de 1970, 20 anos após o discurso de Truman, a eficiência da solução proposta para a modernização dos estados tidos como tradicionais era questionada. Os caminhos para o desenvolvimento econômico que deveriam ser seguidos pelos subdesenvolvidos não corroborou a ideia sequencial de que o próximo estágio seria o desenvolvimento e modernização. Somando esse cenário ao fim da bipolaridade e o colapso da ex-União Soviética, nos anos seguintes, a função do estado como o agente promotor do desenvolvimento passou a ser questionado, dando espaço à visão neoliberal que atribui ao livre mercado esse papel.

A mudança do foco do agente promotor do desenvolvimento acarretou na alteração do apoio ofertado pelos países do Primeiro Mundo, antes, feito por meio de transferência de conhecimento e tecnológica, passando para investimentos diretos que proporcionariam maior produtividade e competitividade no comércio internacional, que passa a ter papel relevante no novo contexto de desenvolvimento.

Isso significa que as prioridades dos Estados em termos de gerar desenvolvimento não é mais função de suas escolhas políticas como instância pública, mas estão subordinadas às opções do cálculo estratégico dos agentes econômicos na alocação de recursos e investimentos em decorrência de oportunidades de mercado. (SANTOS FILHO, 2005, p. 58).

Embora, à época, o investimento externo fosse considerado a fonte principal para alavancar as atividades econômicas e, conseqüentemente, contribuir para erradicar a pobreza, a transferência de conhecimento, especialmente, por meio de organizações internacionais se manteve, mas alterou o foco. A diferença foi que o apoio passou a se pautar pelo mercado, ou seja, ajuda técnica para fomento de mão de obra e para projetos que elevavam o mercado como promotor do desenvolvimento. (SANTOS FILHO, 2005).

Sendo, então, o desenvolvimento atribuído ao mercado, o apoio oferecido aos governos de países emergentes apresentou baixo crescimento na década de 1990 e queda no princípio dos anos 2000. (LANCASTER, 2007; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2013). Foi então, que o desenvolvimento ganhou nova roupagem, embora a erradicação da pobreza seja o objetivo, o meio para alcançá-lo deixou de ser o crescimento econômico pelo mercado, agora se busca o desenvolvimento humano sustentável. Nessa nova abordagem, o foco é no indivíduo e a promoção de seu desenvolvimento pessoal sendo o “aumento da renda vista como um meio para o desenvolvimento e não o fim em si mesmo” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, ilustram essa transição.

O breve histórico sobre a cooperação e o desenvolvimento aqui apresentados teve como objetivo solidificar as bases para a apresentação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que acompanhou a direção histórica da definição do desenvolvimento sendo, também, influenciada e definida em função da conjuntura internacional.

Tendo em vista o foco do presente trabalho, a análise agora será voltada para a trajetória da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), apresentando seu surgimento e as mudanças sofridas em função de adaptações aos contextos das relações internacionais.

2.3 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A cooperação internacional para o desenvolvimento é um fenômeno relativamente novo das relações internacionais, porém, uma análise histórica de seu surgimento aos dias atuais mostra como sua definição é influenciada por eventos e fatores internacionais e domésticos¹⁴.

Embora haja relatos sobre disponibilização de ajuda internacional para propósitos humanitários e de assistência de potências europeias para suas colônias,

¹⁴ Lancaster (2007) em seu livro “Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics”, apresenta a influência de fatores domésticos nas decisões do uso da CID e, para ilustrar, faz uma análise de 5 países (Estados Unidos, França, Japão, Alemanha e Dinamarca).

antes da Segunda Guerra Mundial, pode-se considerar que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento teve início com o fim desse conflito. Conforme apresentado anteriormente, foi nesse momento que tiveram início os discursos sobre desenvolvimento no mundo e a necessidade de levá-lo a todos os países do sistema internacional. (SANTOS FILHO, 2005; PINO, 2006; RIST, 2014).

Os Estados Unidos, diante da ameaça soviética de expansão de sua influência pelos países devastados pelas Guerras e insatisfeitos com seus governos que os conduziram ao conflito, lançou o Plano Marshall de reconstrução da Europa, dando início à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Em 1949, os países europeus relativamente recuperados, foram convidados, por meio do discurso de Truman, a auxiliarem na difusão do desenvolvimento aos países pobres oferecendo conhecimento técnico e científico.

E, em cooperação com outras nações, nós devemos promover investimento de capital em áreas que necessitam de desenvolvimento. (...). Nós convidamos outros países a compartilhar seus recursos tecnológicos nessa empreitada. A contribuição dos mesmos será muito bem vinda. Esse deve ser um empreendimento cooperativo em que, sempre que possível, todas as nações trabalhem juntas por meio das Nações Unidas e suas agências especializadas. Deve ser um esforço mundial para o alcance da paz, plenitude e liberdade. (TRUMAN, 1964, p. 114, tradução nossa)¹⁵.

Nesse momento, foi divulgada a ideia de que o sistema internacional é dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo os últimos responsáveis por sua condição inferior dependendo somente deles o alcance de um status melhor. Diante da constatação de que o subdesenvolvimento é decorrente de fatores internos, a principal bandeira para superá-lo, institucionalizada por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), foi o combate à pobreza, diagnosticado como a causa fundamental do subdesenvolvimento e diretamente associado a problemas de segurança internacional: “Erradicar a pobreza e melhorar o bem estar das pessoas em todos os lugares é um passo necessário para criar condições para a paz”. (PNUD Indonésia, 2014, tradução nossa)¹⁶.

¹⁵ And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. (...). We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies whenever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom.

¹⁶ Eradicating poverty and improving the well-being of people everywhere are necessary steps in creating conditions for peace.

Por advento da Guerra Fria a ONU encontrava-se travada nas decisões sobre conflitos em função do seu sistema de tomada de decisão (poder de veto de seus membros permanentes), assim, essa importante organização internacional se ocupou da promoção do desenvolvimento, uma vez que se tratava de um assunto com maior margem de concordância. (RIST, 2014, p 2, cap 5).

Dessa forma, a ONU, criada para assegurar a paz no sistema internacional do pós-Guerra, passou a desenvolver programas para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social das pessoas nos chamados países subdesenvolvidos. Os esforços se concentraram para que os países desenvolvidos, por meio de organizações internacionais e agências de cooperação, disponibilizassem conhecimento e algum recurso para que medidas pontuais e acertadas fossem tomadas para combater a pobreza em países subdesenvolvidos. (SANTOS FILHO, 2005).

Essas ações deram origem à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que, portanto é considerado um fenômeno recente, (pós-guerra) que envolve uma série de atores públicos e privados de natureza diversa. A cooperação para o desenvolvimento, no Brasil, é um campo de estudo específico das Relações Internacionais, Pino (2006) apresenta o seguinte conceito de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID):

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, como objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade. A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. (PINO, 2006, p. 7).

E sobre o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD):

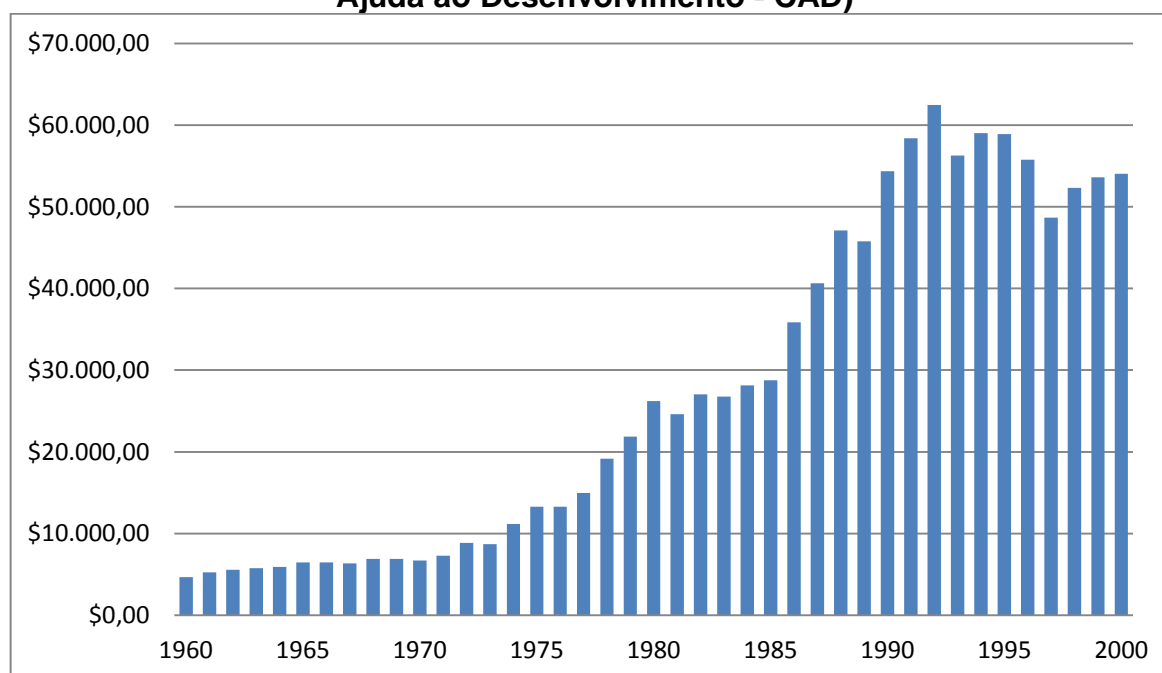
Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas

organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD. (PINO, 2006, p. 7).

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ocorre em um cenário complexo que vem se transformando ao longo dos anos. (AMADOR, 2001; MONTÚFAR, 2004; FILGUEIRA, 2005; PINO, 2006; LANCASTER, 2007; RIST, 2014). Um dos motivos do conceito de desenvolvimento apresentar diferentes definições decorre de suas variadas justificativas históricas e do fato de enfrentar novos desafios no sistema internacional oriundos da globalização e de questões transnacionais. Uma das primeiras justificativas da cooperação para o desenvolvimento estava associada à necessidade de se estabelecer aliados estratégicos diante do confronto das Grandes Potências na Guerra Fria, depois foi tida como uma forma de pagamento de dívidas históricas / coloniais. Essas questões não se aplicavam mais aos desafios contemporâneos, demandando uma releitura sobre sua aplicação hoje voltada para o desenvolvimento humano. (PINO, 2006).

Em vista das mudanças conjunturais, o aporte para a cooperação ao desenvolvimento sofreu queda significativa a partir de 1993 até 2000, não recuperando o seu pico alcançado no ano anterior. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2013; RIST, 2014).

Gráfico 1 - Total Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Organisation for Economic Co-Operation and Development, QWIDS Query Wizard for International Development Statistics (2015c).

Em 2000, com a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), houve estabelecimento de novas prioridades para a cooperação para o desenvolvimento que se viu revigorada. Os ODM apresentavam uma forma de legitimar a ajuda com seus objetivos centrais de luta contra a pobreza e o desenvolvimento humano sustentável. (PINO, 2006).

Diante desse conceito mutável dessa atividade recente que busca se ajustar às mudanças do sistema internacional deve-se entender a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como um conjunto de ações internacionais, com recursos financeiros ou humanos, que buscam a melhora de vida da população dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento é uma das principais atividades exercidas no sistema internacional apresentando-se como ferramenta de política externa dos países, sejam doadores ou receptores. (PINO, 2006; PUENTE, 2010). Essa atividade está fortemente relacionada à distribuição de riqueza e poder na economia política internacional, podendo se configurar como uma importante estratégia de desenvolvimento.

A arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento está cada vez mais complexa em função do número de atores envolvidos (governamentais e não governamentais), dos diferentes estágios de desenvolvimento dos países, bem como das formas de cooperação que vêm se configurando (Sul-Sul, triangular, parcerias público privadas). Esse cenário acentua a escassez de regulamentação e integração existente no cenário internacional acerca da CID, onde “os recursos se alocam de forma voluntária e sem obrigações a respeito de sua quantidade, nem critérios objetivos com respeito aos seus beneficiados.” (PINO, 2006, p 15). Essa complexidade faz surgir questionamentos e estudos sobre sua efetividade no cumprimento do objetivo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento¹⁷.

É em função desse cenário intrincado da CID que esse trabalho se situa, buscando compreender o papel do Brasil, um importante ator na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que possui papel duplo, ora como cliente da

¹⁷ Alguns trabalhos e autores que tratam da efetividade da cooperação para o desenvolvimento: Relatório do Desenvolvimento Humano 2005 do PNUD; Does Aid Work? (TARP, 2007); Can AID Catalyze Development? (KHARAS, 2010); Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments (BEARCE; TIRONE, 2010); Busan Partnership for Effective Development Co-Operation (2011).

CID, ora como prestador de cooperação. Porém, como pontuado por Iara Costa Leite, Bianca Suyama e Laura Trajber Waisbich (2013), “as principais características do Brasil como provedor de CSSD (Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento) ainda estão em construção”. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 5). Para buscar compreender a atuação do Brasil como prestador de cooperação internacional, o próximo capítulo apresentará a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, que mais adiante servirá como ferramenta para analisar a inserção e atuação brasileira no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento.

3 DA AJUDA EXTERNA À COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo se propõe a descrever características de destaque da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dividindo-a em cooperação Norte-Sul, mais especificamente a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e cooperação Sul-Sul. A tarefa de levantar indicadores da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul de forma a traçar um marco comparativo é complexa, e o autor corre o risco de incorrer no erro de omitir fatores relevantes para a análise proposta. Ambas as modalidades de cooperação surgiram após a Segunda Guerra Mundial, cada uma em seu contexto e conjuntura, compreendendo uma série de atividades no âmbito político, econômico e social, que, teoricamente, têm o mesmo objetivo: a promoção do desenvolvimento dos envolvidos ou de um deles.

Diante do objetivo do presente trabalho, o propósito dessa descrição é para que mais adiante ela sirva de base para analisar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. A realização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem se tornado uma importante ferramenta política do país, porém, suas feições não estão claramente definidas. Há a necessidade de estabelecer uma estratégia que compreenda a complexidade de atores e modalidades que são abrangidos na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Esse capítulo apresentará um breve histórico das duas modalidades de cooperação, bem como seus objetivos percebidos em cada momento, mostrando como elas evoluíram e são identificadas.

3.1 Cooperação Norte-Sul

As atuais características da cooperação Norte-Sul são resultado de cerca de 70 anos de história. A princípio tinha um propósito e atualmente possui outro. Seu início é marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, sendo um importante instrumento de expansão de influência das grandes potências envolvidas no confronto. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989; LANCASTER, 2007; MAWDSLEY, 2012; LEITE, 2012; RIST, 2014).

Atualmente, em função da importância que países em desenvolvimento vêm adquirindo nas instâncias de governança da cooperação internacional para o desenvolvimento e por 2015 ser o ano estabelecido para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a cooperação Norte-Sul passa por nova reestruturação de seu propósito e de suas metas. (MAWDSLEY, 2012).

Portanto, para identificar algumas das características mais marcantes da cooperação Norte-Sul, optou-se por adotar as fases proposta por Lancaster (2007), com adaptações, dividindo em quatro períodos determinantes dessa ferramenta de política externa: i) 1945 - 1970: surgimento após a Segunda Guerra Mundial; ii) 1970-1990: redefinindo atuação para o desenvolvimento; iii) 1990 – 2000: reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; iv) 2000 - 2015: metas de desenvolvimento para o Milênio.

Na literatura sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é comum encontrar diferentes termos para descrever a cooperação Norte-Sul, tais como Ajuda Externa, Assistência para o Desenvolvimento (ou Ajuda Oficial para o Desenvolvimento) e Cooperação para o Desenvolvimento. Breuning (2002) esclarece que cada termo tem seu significado:

Ajuda externa engloba não apenas assistência com foco no desenvolvimento econômico, mas também assistência militar - o propósito da ajuda externa nem sempre é desenvolvimento. Já o termo assistência para o desenvolvimento conota um foco no desenvolvimento econômico, ele sugere um relacionamento fundamentalmente desigual: há um doador e um receptor, um dá e outro recebe. Em contraste, o termo cooperação para o desenvolvimento não somente refere explicitamente o objetivo de desenvolvimento, mas também indica um empreendimento conjunto entre doador e receptor. (BREUNING, 2002, p. 369, tradução nossa)¹⁸.

¹⁸ Foreign aid encompasses not only assistance aimed at economic development, but also military assistance – foreign aid’s purpose is not always development. While the term development assistance connotes a focus on economic development, it suggests a fundamentally unequal relationship: there is

Todos os termos são utilizados, por vezes indiscriminadamente, por governos, acadêmicos e estudiosos. No presente trabalho será possível perceber por meio da descrição histórica da cooperação Norte-Sul o surgimento de cada um deles, bem como sua preponderância em determinados momentos.

3.1.1 Surgimento após a Segunda Guerra Mundial: 1945 - 1970

A cooperação Norte-Sul iniciou como uma resposta a uma série de transformações ocorridas no sistema internacional com o fim da Segunda Guerra Mundial. A polarização mundial pós Guerra, o fim do regime colonial e a independência de novos países, a instabilidade econômica e política de países vulneráveis à bipolaridade, são alguns exemplos. O propósito da cooperação Norte-Sul era temporário e pontual, por meio de ajuda externa provida pelos Estados Unidos, já em 1947, à países do leste europeu e oeste asiático que enfrentavam pressão da então União Soviética comunista. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989; LANCASTER, 2007; RIST, 2014).

Oficialmente a cooperação Norte-Sul iniciou com o discurso de Truman em 1949, por meio da ajuda externa e da assistência ao desenvolvimento. Em seu discurso é ressaltada a importância de auxiliar os países pobres, menos desenvolvidos a alcançar melhores status de desenvolvimento e chama os países europeus, já recuperados do pós Guerra, a participarem dessa nova empreitada. (TRUMAN, 1964).

Entretanto, não foi até cerca de dois anos após o discurso que de fato os Estados Unidos colocaram em prática o Ponto Quatro de seu discurso (RIST, 2014). Isso ocorreu porque não se sabia ao certo como se daria a ajuda oferecida e, em seus primeiros anos, conforme exposto por Krueger, Michalopoulos e Ruttan, (1989), “(...) foi mais tentativa do que a retórica do discurso inaugural de Truman (...)”. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989, p. 2, tradução nossa)¹⁹. Para

a donor and a recipient, one gives, the other receives. In contrast, the term development cooperation not only explicitly references the goal of development, but it also indicates a joint enterprise between donor and recipient.

¹⁹ (...) development assistance was much more tentative than the rhetoric of Truman's 1949 inaugural address (...).(KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989, p. 2)

ilustrar, os autores destacam que não foi até 1960 que a ajuda externa alcançou somas substanciais.

As Nações Unidas, por sua vez, estabeleceram em 1949 o primeiro programa da ONU de assistência técnica para o desenvolvimento, o Programa Expandido de Assistência Técnica para os países pobres, que ficaria sob responsabilidade do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Nesse período, o pensamento voltado para desenvolvimento, nas organizações internacionais que buscavam aparentar distância do conflito ideológico vigente, ainda estava em seu nascimento e fortemente associado a crescimento econômico. Foi nesse contexto que o referido programa foi estabelecido, com o objetivo de auxiliar os países pobres, por meio de conhecimento técnico, a construir instituições como pré-condições para progresso econômico. A assistência técnica deveria ser associada aos empréstimos do Banco Mundial. (BURLEY; MALIK, 2015).

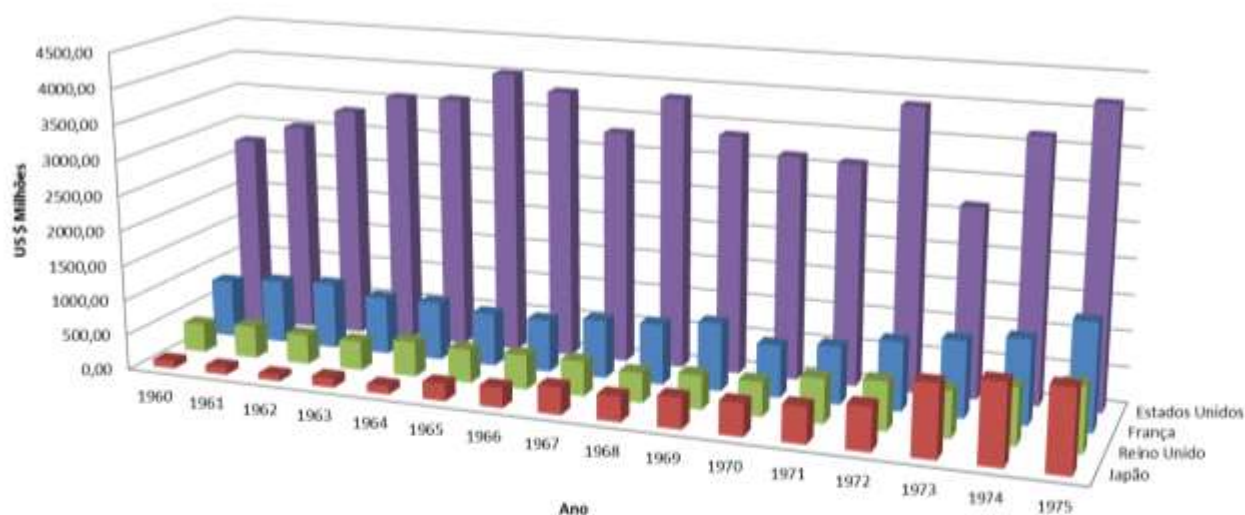
No final da década de 1950, com o aumento da demanda por ajuda externa por parte dos países em desenvolvimento, tanto para os Estados Unidos e para a ex-União Soviética, cresceu a preocupação dos países com relação à segurança diante da expansão de influência no âmbito da bipolaridade. Como consequência houve o aumento de recursos para a ajuda externa. O avanço da influência da China e Cuba na Ásia e América Latina, respectivamente, levou os Estados Unidos a destinarem maiores somas para a ajuda econômica a países do Sul para fortalecer instituições econômicas com o objetivo de acelerar o desenvolvimento por meio da lógica capitalista.

O mesmo ocorreu com os países socialistas, durante os anos 60 e 70, significativo volume de ajuda era atribuído ao bloco, alguns dos beneficiários dessa ajuda foram Vietnã do Norte, Coreia do Norte, Cuba, Mongólia, Egito, Tanzânia, Índia, Síria, entre outros. (LANCASTER, 2007). Assim como nos Estados Unidos, a Guerra Fria apresentava-se como um dos principais motivos para a ajuda externa oferecida pelos países socialistas. Não tendo vasta disponibilidade de recursos, os países do bloco socialista utilizavam a ajuda externa como instrumento para abrir caminhos e oportunidades diplomáticas para expansão de sua influência, portanto, a ajuda não tinha pretensões perenes. (LANCASTER, 2007).

Países europeus como França, Reino Unido e Bélgica, diante da pressão estadunidense e da independência de algumas de suas colônias passaram a oferecer ajuda externa aos países em desenvolvimento. Embora a princípio França e

Reino Unido pretendessem extinguir qualquer apoio a suas colônias que se tornassem independentes, mudaram de postura para manter sua influência política sobre eles. Iniciativa marcante nesse sentido foi o Plano Colombo concebido em 1950, pelas nações da Commonwealth para avançar o desenvolvimento dos povos do Sul e Sudeste da Ásia. (THE COLOMBO PLAN, 2015). Essa manutenção de influência à distância contribuía, também, para uma transição de colônia à independência, evitando atribuir às antigas metrópoles a responsabilidades de conflitos políticos internos após a independência. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989; LANCASTER, 2007). O Japão também iniciou a ajuda externa no contexto do pós Guerra, mas a necessidade era outra, de garantir matéria prima e mercado. Em 1954 se juntou ao Plano Colombo e no início da década de 1960 estabeleceu sua primeira instituição voltada para a ajuda externa. A princípio a contribuição japonesa para a ajuda externa era modesta em comparação com outros países, mas a partir de 1970 observou aumento nos níveis de recurso. (LANCASTER, 2007; JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY, 2015; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015c).

Gráfico 2 - Evolução da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento dos Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido, 1960 a 1975



	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Japão	105,10	107,80	85,30	137,60	115,80	243,70	285,30	385,30	356,40	435,60	457,96	510,71	611,09	1010,98	1126,20	1147,72
Reino Unido	406,80	456,80	423,00	414,50	493,30	472,00	486,00	488,44	416,64	477,49	482,07	622,48	672,91	648,60	786,91	904,34
França	823,10	903,00	945,20	819,90	828,20	752,20	744,80	825,50	853,40	955,20	735,00	807,45	963,67	1067,22	1175,85	1493,33
Estados Unidos	2759,80	3026,10	3317,20	3580,30	3601,80	4022,70	3819,80	3296,00	3837,40	3376,00	3153,00	3112,20	3958,40	2655,40	3673,50	4160,90

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Organisation for Economic Co-Operation and Development, QWIDS Query Wizard for International Development Statistics (2015c).

Cada vez mais inserida na agenda internacional, a ajuda e assistência externa passaram a ter maior nível institucional com a criação de variadas organizações internacionais multilaterais e bilaterais dedicadas ao tema, a Organização das Nações Unidas expandiu suas agências e os países desenvolvidos iniciaram o estabelecimento de instituições para a cooperação para o desenvolvimento²⁰. Dentre as instituições criadas está o Fundo Especial, estabelecido em 1958 para ser um “canal multilateral para contribuições voluntárias para os trabalhos de várias agências da ONU” (ECOSOC, 2015, p 3, tradução nossa)²¹. Mais tarde, em 1965, o Fundo Especial foi fundido ao Programa Expandido de Assistência Técnica e passou a ser gerido pela nova instituição da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (ECOSOC, 2015).

Em 1960 foi criado o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (GAD), um fórum entre os doadores de ajuda aos países em desenvolvimento. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2010). No ano seguinte a então Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), criada em 1948 para gerir o Plano Marshall, se transformou na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para expandir seu sucesso ao nível global. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015d). Ainda em 1961, com o início das operações da OCDE, o grupo (GAD) se tornou o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) passando a ser parte da OCDE por meio de Resolução Ministerial. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2010).

Também em 1961 a Assembleia Geral das Nações Unidas declara a década de 1960 como a Década do Desenvolvimento das Nações Unidas e estabelece dois objetivos específicos:

- Alcançar até 1970 uma taxa de crescimento nos países em desenvolvimento de 5% por ano;

²⁰ Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 1945), Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (DESA, 1948), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 1950), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1965), Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID, 1961); Fundo Central para Cooperação Econômica da França (CFEC, 1958); Agência de Cooperação Técnica Internacional do Japão (OTCA, 1962), entre outras.

²¹ (Thus the Special Fund was established to act as) a multilateral channel for voluntary contributions for the work of various UN agencies.

- Aumentar substancialmente o fluxo de assistência internacional e capital para países em desenvolvimento “para, dessa forma, alcançar o mais rápido possível aproximadamente 1% das rendas nacionais combinadas dos países economicamente avançados”. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 11, tradução nossa)²².

Em sintonia com os objetivos definidos pela ONU, os Estados Unidos, ao final da década de 1950 oferecia ajuda a muitos países em desenvolvimento. Em 1957, deu o primeiro passo para o que levaria ao estabelecimento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), criou o Fundo de Empréstimo para o Desenvolvimento (DLF) que foi um esforço para dar ênfase à assistência para o desenvolvimento, ou seja, separar cooperação econômica da militar (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013). Com o DLF os EUA passaram a apoiar não somente países inseridos no conflito Leste-Oeste, mas também, outros países em desenvolvimento.

Outros países desenvolvidos também criaram agências governamentais para tratar diretamente com a assistência ao desenvolvimento (ver nota de rodapé nº 20 do presente trabalho) que se encontrava em expansão. Ao final da década de 1960 a ajuda externa havia se consolidado como ferramenta das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a Guerra Fria ainda influenciava na alocação de recursos de ajuda, mas a promoção do desenvolvimento de países pobres já se configurava como forte motivo para o engajamento nas atividades de assistência ao desenvolvimento. (LANCASTER, 2007).

Em 1969, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) publicou pela primeira vez os valores da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). A metodologia adotada para mensurar a AOD foi a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) dos países doadores. Essa importante publicação foi possível devido ao fato do CAD ter definido o que seria considerado Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, ou seja, fluxos que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento com caráter concessional dos termos financeiros por meio de elementos de doação. Essa definição separa a AOD de outros fluxos oficiais. (FÜHRER, 1996, p. 21). O CAD é

²² • Achieve by 1970 a rate of growth in the developing countries of 5% per annum.

• Increase substantially the flow of international assistance and capital to developing countries “so as to reach as soon as possible approximately 1% of the combined national incomes of the economically advanced countries”.

um “clube” que agrupa os maiores doadores do Norte, que tem o objetivo de monitorar e definir padrões globais em áreas centrais do desenvolvimento, sendo referência mundial para dados sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, por isso a importância de tais definições e publicação em 1969. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2010).

Foi também em 1969 que foi lançado o primeiro relatório²³ recomendando a meta de alcançar 0,7% do PIB dos países desenvolvidos em doações. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2002). Nesse período a ajuda oficial para o desenvolvimento, aportada por países membros e não membros do CAD e por agências multilaterais, apresentava cifra que aproximava a US\$ 7 bilhões. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015c).

3.1.2 Redefinindo atuação para o desenvolvimento: 1970-1990

O final da década de 1960, para a assistência ao desenvolvimento, foi marcado por intensas discussões nas Nações Unidas sobre uma estratégia de desenvolvimento para a década de 1970. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2002). A questão referente ao volume aportado era ponto de discussão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento o que, em 1970, levou a adoção formal por parte das Nações Unidas da meta, antes recomendada, de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos. A Resolução 2626 (XXV), da Assembleia Geral, que lança uma estratégia internacional para o desenvolvimento, ressalta que:

Cada país economicamente avançado irá progressivamente aumentar sua assistência oficial para o desenvolvimento aos países em desenvolvimento e irá exercer seus melhores esforços para alcançar um montante líquido mínimo de 0,7% de seu Produto Nacional Bruto a preços de mercado até a metade da década. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1970, para. 43, tradução nossa)²⁴.

²³ Pearson Commission Report Partners in Development.

²⁴ Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7% of its gross national product at market prices by the middle of the Decade.

Na mesma Resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclama a década de 1970 como a Segunda Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, iniciando em primeiro de janeiro de 1971. Em função da institucionalização pela qual a assistência ao desenvolvimento passou na década de 1960, a próxima década presenciou otimismo por parte de acadêmicos e agentes de agências de assistência ao desenvolvimento com relação à promoção do desenvolvimento. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989). Esse fato associado a eventos internacionais relevantes à cooperação internacional para o desenvolvimento levou a um significativo aumento do volume de recursos destinados à assistência ao desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980.

Os países exportadores de petróleo se tornaram significativos doadores; as agências promotoras da cooperação internacional para o desenvolvimento mais consolidadas e profissionalizadas; aumento da cooperação por meio de organizações multilaterais; e o fato do conflito entre as grandes potências ter, de certa forma, amenizado em função da *détente*, são os eventos que serão tratados nessa seção.

Em 1973 países produtores de petróleo impuseram um embargo aos países do ocidente que apoiavam Israel no conflito de Israel contra Síria e Egito, como consequência, o valor do barril de petróleo quadruplicou, se mantendo alto até o final da década. Em função do aumento do valor do petróleo, governos de países exportadores desse bem se tornaram relevantes doadores principalmente para países em desenvolvimento do Oriente Médio e da África. (LANCASTER, 2007). A participação dos países produtores de petróleo na cooperação internacional para o desenvolvimento é de especial relevância para a segunda parte desse capítulo, que tratará da cooperação Sul-Sul. Entretanto, é citado aqui pelo significativo aporte oferecido por esses países nesse momento, especialmente em que os Estados Unidos, declinaram o volume de ajuda durante a guerra no Vietnã, sendo a ajuda da época compensada pelos outros membros do DAC, pela assistência multilateral, e pelos países exportadores de petróleo. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989).

Se a década de 1960 viu surgir agências bilaterais e multilaterais voltadas para a cooperação internacional para o desenvolvimento, a década de 1970 viu seu estabelecimento e consolidação. No início da década as instituições dos governos doadores começaram a elaborar os planos, atos e estratégias de assistência ao

desenvolvimento, estabelecendo áreas geográficas de prioridade, setores de atuação, volumes a serem aportados e métodos de assistência técnica. (LANCASTER, 2007). O estabelecimento das estratégias demandava uma avaliação mais próxima dos países em desenvolvimento, de forma a traçar um diagnóstico sobre as condições econômicas e sociais do país alvo possibilitando a definição de uma estratégia de assistência a esse país. Segundo Lancaster, (2007) já em 1973 países considerados grandes doadores, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento já adotavam esse processo de definição de programa.

Em 1972 a OCDE revisa os Termos e Recomendações do DAC e adota uma nova definição de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento que é utilizada até os dias de hoje:

O CAD define AOD como aqueles fluxos a países e territórios que estão na lista do CAD de receptores de AOD e para instituições multilaterais que são:

- i. **providos por agências oficiais**, incluindo governos de Estado e locais, ou por suas agências executivas; e*
- ii. cada transação que:*
 - a) é administrada com a promoção do **desenvolvimento econômico e bem estar de países em desenvolvimento** como seu principal objetivo; e*
 - b) tem **caráter concessional** e oferece um elemento de doação de pelo menos 25 por cento (calculado à taxa de desconto de 10 por cento).*

(ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b, tradução nossa)²⁵

As agências multilaterais, também, adquiriram maior proeminência no período, o Banco Mundial e o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), aumentaram significativamente os volumes de ajuda oficial para o desenvolvimento no período. Conforme pontuado por Lancaster (2007), a ajuda provinda de órgãos multilaterais era considerada isenta de interesses nacionais, tais como econômicos, culturais ou diplomáticos. Essa visão levou a crer que essas organizações estavam, de fato, voltadas ao objetivo de desenvolvimento dos países pobres que, portanto, os levaria a maiores ganhos sociais e econômicos. No período de 10 anos, o Banco Mundial

²⁵ The DAC defines ODA as those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral institutions which are:

- i. **provided by official agencies**, including state and local governments, or by their executive agencies; and*
- ii. each transaction of which:*
 - a) is administered with the promotion of the **economic development and welfare of developing countries** as its main objective; and*
 - b) is **concessional in character** and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).*

aumentou de US\$ 162 milhões para US\$ 1.6 bilhão os valores da AOD, o FED apresentou volumes bastante semelhantes, aumentando de US\$ 160 milhões para US\$ 1.5 bilhão, no mesmo período de tempo. (LANCASTER, 2007, p 42).

Outro importante acontecimento internacional que culminou com aumento do foco nas questões de desenvolvimento mais do que segurança da cooperação internacional para o desenvolvimento foi a *détente* entre as grandes potências envolvidas na Guerra Fria, a corrida armamentista demandava altas somas de recursos por parte de ambas as nações que começaram a enfrentar problemas econômicos internos. Somados à dificuldade enfrentada no Vietnã por parte dos Estados Unidos e da ruptura com a China por parte da ex-União Soviética, a possibilidade de uma melhora das relações entre esses países se tornou mais palpável, uma vez que poderia acarretar na limitação de conflitos futuros. (DEPARTMENT OF STATE UNITED STATES OF AMERICA, 2015b). Portanto, com os dois lados dispostos a melhorar as relações, os anos 1970 viu a Guerra Fria perder importância na determinação da assistência ao desenvolvimento, criando oportunidades e aumentando a prioridade da assistência voltada ao desenvolvimento dos países pobres. (LANCASTER, 2007). Essa tendência é observada pelo fato de, nas décadas de 1970 e 1980, a distribuição da ajuda oficial para o desenvolvimento ter aumentado em 15 por cento somente para os países mais pobres, principalmente situados na África. (LANCASTER, 2007).

Conforme apontado por Krueger; Michalopoulos; Ruttan (1989), nas décadas de 1950 e 1960 importantes trabalhos sobre desenvolvimento foram apresentados e serviram como base para trabalhos nos anos seguintes. O pensamento e prática a respeito de desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980 tiveram suas bases nas abordagens e teorias que emergiram nas duas décadas anteriores. Foi, justamente, nesse contexto que a ajuda para promover o desenvolvimento ganhou mais robustez no cenário político, ou seja, o auxílio ao desenvolvimento tinha maior apelo para a transformação dos países pobres, do que questões políticas e diplomáticas.

Entretanto, a década de 1970 presenciou uma redução nas taxas de crescimento, o que levou a questionamentos sobre as abordagens da assistência ao desenvolvimento em comparação com a década anterior. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989). Outro ponto é que mesmo com crescimento econômico, parece que o efeito em um vasto número de pessoas foi quase nulo, uma vez que continuava vivendo em extrema pobreza. (LANCASTER, 2007).

Justamente por estar mais madura e com instituições mais consolidadas, a assistência internacional para o desenvolvimento foi alvo de críticas e os próprios órgãos que lidavam diretamente com a questão iniciaram discussões sobre a relação da AOD aportada e o desenvolvimento. A OCDE, em 1973, iniciou discussões sobre a “crise do desenvolvimento” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p 17), impondo-se a tarefa de identificar as principais questões que as instituições e governos envolvidos deveriam considerar e as ações que deveriam tomar, bem como oferecer contribuições para sua efetividade. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006).

O resultado das críticas e debates foi alterar o foco do desenvolvimento para as necessidades humanas básicas, ou seja, o fim não é mais o desenvolvimento econômico do país e sim o desenvolvimento do indivíduo. Em 1977 a OCDE, por meio da reunião de alto nível do CAD, adota a “Declaração sobre Cooperação para o Desenvolvimento para o Crescimento Econômico e Satisfação das Necessidades Humanas Básicas”²⁶. Essa declaração não exclui a preocupação com o crescimento econômico, mas admite que alcançar as necessidades humanas básicas é um importante componente para o desenvolvimento. Ainda preocupados com a questão de distribuição de riqueza nos países pobres, o CAD enfatiza que a abordagem de alcançar as necessidades deve buscar programas de assistência ao desenvolvimento que promovam a produtividade autogerada, o que envolve maior participação dos povos dos países em desenvolvimento no processo de crescimento. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 18).

Nessa mesma perspectiva, os Estados Unidos, por meio de sua agência para o desenvolvimento muda o foco de programas que oferecem assistência técnica e financeira para uma abordagem voltada para as necessidades humanas básicas focando em: “alimentação e nutrição; planejamento de população; saúde; educação; e desenvolvimento de capital humano”. (USAID, 2015, tradução nossa)²⁷.

Na década de 1980, o desenvolvimento passou por nova mudança. No início da década permanecia a crise do desenvolvimento e da dívida de muitos países em desenvolvimento. A alta dos preços do petróleo na década anterior culminou em

²⁶ Statement on Development Co-operation for Economic Growth and Meeting Basic Human Needs

²⁷ Food and nutrition; population planning; health; education; human resources development.

recessão nos países industrializados que, ao ajustar suas políticas econômicas, geraram impactos no desenvolvimento dos países pobres. Alguns dos ajustes que tiveram impacto direto nos países em desenvolvimento foram a queda no valor da exportação de commodities e a fuga de capitais. Em dois anos foi registrada uma queda drástica (1/3) dos preços de mercado das principais exportações de commodities de países em desenvolvimento. (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990). Houve uma escalada nas taxas de juros dos empréstimos contraídos pelos países em desenvolvimento à taxa de juros variável, aumentando o custo da dívida acumulada desses países resultando em um aumento significativo das remessas da América Latina para pagamentos de juros, passando de 6,9 bilhões de dólares em 1977 a mais de 39 bilhões em 1982. (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990).

Embora tenha ocorrido grande declínio dos empréstimos bancários concedidos aos países em desenvolvimento, os mesmos aumentaram a demanda por assistência ao desenvolvimento, uma vez que passavam por situação crítica. Essa tendência de redução de empréstimo não foi mais agravada devido à interferência das instituições do Consenso de Washington que agora tinham como meta o desenvolvimento e conseqüentemente a assistência externa a estabilização de moedas e dos sistemas financeiros dos países em desenvolvimento. (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990; LANCASTER, 2007; USAID, 2015). O Consenso de Washington se baseava na abordagem de que o livre mercado, sem qualquer interferência governamental, iria promover o crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento nos países em desenvolvimento. (MAWDSLEY, 2012).

Nas décadas de 1970 e 1980 a cooperação internacional para o desenvolvimento passou por importantes mudanças em função do contexto internacional e do entendimento do que viria a ser desenvolvimento nos diferentes momentos. Essas transições resultaram na maior evidência da questão do desenvolvimento na agenda internacional da época.

3.1.3 Reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: 1990

Conforme explicitado na seção anterior, durante a década de 1980, o alcance do desenvolvimento era compreendido como algo relacionado ao livre mercado.

Portanto, as grandes agências promotoras da cooperação internacional para o desenvolvimento e as agências bilaterais de desenvolvimento internacional apoiavam projetos voltados para reformas internas dos países em desenvolvimento focando em reformas econômicas, tais como liberalização do comércio, redução de déficits, eliminação de controle de preços por parte do governo, entre outras.

Essa associação do desenvolvimento ao livre mercado continuou na década de 1990, entretanto, outros importantes acontecimentos da época passam a dividir a agenda do desenvolvimento. Os anos 1990 testemunharam grandes mudanças na conjuntura internacional. Logo no começo da década o mundo se deparou com o fim da Guerra Fria ao ser declarado o fim da União Soviética em 1991, pelo seu então presidente Mikhail Gorbachev. Assim, a globalização, a transição de muitos países antes sobre influência soviética para o livre mercado e para governos democráticos, se transformaram em novos motores para a cooperação internacional para o desenvolvimento. (LANCASTER, 2007).

Durante muitos anos a Guerra Fria serviu de desculpa doméstica, principalmente para os Estados Unidos, para o fornecimento de assistência externa, com o seu fim na década de 1990, embora tenha surgido mais espaço para outros propósitos da ajuda, seu fornecimento sofreu significativa queda e diferente da década anterior, o desenvolvimento de países pobres perdeu espaço na agenda internacional. Por parte dos países industrializados europeus, também, houve redução dos gastos com a assistência externa. Conforme apresentado por Lancaster (2007), nesse período, os países industrializados passavam por problemas econômicos. Muitos países europeus haviam assinado o Tratado de Maastricht em 1992 que requeria que os déficits de seus signatários não poderia exceder três por cento do produto nacional bruto, o que significava corte nas despesas, sendo a assistência externa, muitas vezes considerada para esse fim.

Em função das transformações ocorridas na conjuntura internacional durante os anos 1990, as instituições de assistência internacional se viram obrigadas a se reorientar para o novo contexto. A ajuda passou a ter novos objetivos dentre eles: apoio na resolução de problemas globais; apoio à transição ao capitalismo e apoio à transição à democracia.

Diante de um mundo mais globalizado, as informações de áreas mais remotas do mundo passaram a ser conhecidas, os problemas enfrentados por países em desenvolvimento e sua profundidade, também, foram expostos ao mundo e muitos

deles passam a ter dimensões globais. Alguns desses problemas globais são, inclusive, associados a questões de desenvolvimento, alguns deles são o enfrentamento de carteis de drogas, pandemias de doenças, migração, terrorismo, questões ambientais, entre outras. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006; LANCASTER, 2007; RIST, 2014).

A transição para o capitalismo e para regimes democráticos, também, passou a ser foco de cooperação para o desenvolvimento. As agências multilaterais e bilaterais ofereciam assistência para reformulação do sistema jurídico e do sistema financeiro; para o estabelecimento de sistema eleitoral; e, para auxílio na reconstrução pós-conflito, muitas dessas mudanças levavam a conflitos internos considerados empecilhos para o desenvolvimento dos países que passavam pelas referidas transições. (LANCASTER, 2007).

Embora a efetividade da ajuda tenha desde seu início permeado as discussões sobre a ajuda oficial para o desenvolvimento, na década de 1990 ela foi retomada com mais ênfase. Dois fatores se destacam na retomada da preocupação pela efetividade, o fim da Guerra Fria, que reduziu o foco do desenvolvimento em questões de segurança; e a maior disponibilidade de informações sobre a AOD que permitem sua avaliação. Essa preocupação acarretou na mudança de postura de grandes doadores, agências de ajuda externa bilateral e multilateral, que realizaram reformas em suas operações de ajuda oficial para o desenvolvimento. (LANCASTER, 2007).

A OCDE, por meio do CAD adotou, em 1995, a declaração da “Parceria para o desenvolvimento no novo contexto global” que atribuía a responsabilidade pelo desenvolvimento a cada país em desenvolvimento, ressaltando a importância da participação pública nos programas de desenvolvimento. Portanto, a ajuda externa não deve ser algo de cima para baixo, deve ser encarado como assistência externa, em que o país em questão participa e auxilia na decisão das ações que serão tomadas na promoção de seu desenvolvimento. A declaração enfatiza, também, a importância da adoção de estratégias integradas que focam em fatores econômicos, sociais, políticos e ambientais, bem como gestão das ações focando em resultados. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006; LANCASTER, 2007). A insistência do uso da ajuda não ligada, ou seja, ajuda que não permite o condicionamento da cooperação à compra de bens e serviços do país doador, também foi reforçada. Outro importante passo realizado na década (1996)

foi o relatório da OCDE, “Formatando o Século XXI: as contribuições da cooperação para o desenvolvimento²⁸”, que propôs a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento. O objetivo dessa estratégia é “servir como base de uma nova parceria global com países em desenvolvimento e fortalecer a coordenação para alcançar resultados globais” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 27, tradução nossa)²⁹. A ênfase dessa estratégia é no desenvolvimento centrado no indivíduo, na apropriação local do desenvolvimento, mas com apoio de parcerias globais. A estratégia previa sete objetivos separados em três áreas, a saber: bem estar econômico; desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental:

Reduzir pela metade a proporção das pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015; Prover educação primária de forma universal em todos os países até 2015; Demonstrar progresso no que diz respeito igualdade de gênero e empoderamento da mulher ao eliminar a disparidade de gênero na educação primária e secundária até 2005; Reduzir em dois terços as taxas de mortalidade infantil e crianças abaixo de 5 anos, reduzir em três quartos a mortalidade materna, tudo até 2015; Promover acesso por meio do sistema de saúde primário para serviços de saúde reprodutiva para todos os indivíduos de idade apropriada, o mais breve possível e o mais tardar até o ano de 2015; Adotar estratégias atuais nacionais para o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, de forma a garantir que tendências atuais de perda de recursos ambientais sejam efetivamente revertidas, tanto em nível global quanto nacional, até 2015. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 27, tradução nossa)³⁰.

Essas reformas foram mais significativas do que aquelas de 1970. As inovações foram necessárias para que o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento se revigorasse, para que as ações para o desenvolvimento no novo milênio obtivesse novo sentido e perspectiva de mais efetividade. Evitando, assim, novos cortes e redução de fluxos e ações em função de crises futuras.

²⁸ Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation

²⁹ (...) to serve as a basis of a new global partnership with developing countries and to strengthen co-ordination to achieve global results.

³⁰ A reduction by one-half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015; Universal primary education in all countries by 2015; Demonstrated progress toward gender equality and the empowerment of women by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005; A reduction by two-thirds in the mortality rates for infants and children under age 5 and a reduction by three-fourths in maternal mortality, all by 2015; Access through the primary health care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages as soon as possible and no later than the year 2015; The current implementation of national strategies for sustainable development in all countries by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015.

(ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006; LANCASTER, 2007).

3.1.4 Metas de desenvolvimento para o Milênio: 2000 - 2015

A década de 1990 foi um ano de grandes mudanças no cenário internacional e, também, no campo a cooperação para o desenvolvimento. Essas mudanças foram importantes para a tentativa de retomada da significância da cooperação internacional para o desenvolvimento na agenda internacional dos países industrializados, que registrou queda na segunda metade da década.

A definição de uma estratégia para o século XXI elevou novamente seu uso para a promoção do desenvolvimento e erradicação da pobreza e serviu de base para a Declaração das Nações Unidas para o Milênio assinada em 18 de setembro de 2000. Por meio da Declaração, novas prioridades, mais relacionadas com os problemas consequentes da globalização, foram propostas para a ajuda. (PINO, 2006). Nesse sentido, as nações se comprometeram a uma parceria global para reduzir a extrema pobreza e para tanto foram estabelecidos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que são divididos em 18 alvos, todos tendo o ano de 2015 como data limite:

- 1 - Acabar com a fome e a miséria;
- 2 - Educação básica de qualidade para todos;
- 3 - Igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- 4 - Reduzir a mortalidade infantil;
- 5 – Melhorar a saúde das gestantes;
- 6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças;
- 7 – Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- 8 – Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2015).

Diante dos esforços iniciados na década anterior, o volume destinado a assistência internacional para o desenvolvimento começou a registrar aumentos, mas ainda demandava mais esforço de todos os países industrializados para erradicar a pobreza. Estimativas do Banco Mundial apontavam a necessidade de aumentar os atuais níveis de ajuda em US\$ 40 a US\$ 70 bilhões por ano, para alcançar os objetivos traçados. (DEVARAJAN; MILLER; SWANSON, 2002)

Em março de 2002 foi realizado em Monterrey no México a Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento, em que as nações se comprometem a mobilizar recursos domésticos e fluxos internacionais, aumento da cooperação financeira e técnica, promoção do comércio internacional, entre outros como propulsores do desenvolvimento. Mais de 100 países participantes reconhecem que:

Mobilizando e aumentando o efetivo uso de recursos financeiros e alcançando as condições econômicas nacionais e internacionais necessárias para atingir os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo aqueles inseridos na Declaração do Milênio, eliminar a pobreza, melhorar as condições sociais e aumentar os padrões de vida, e proteger nosso meio ambiente, serão nosso primeiro passo para garantir que o século vinte e um se torne o século do desenvolvimento para todos (FINANCING FOR DEVELOPMENT, 2002, p. 5, tradução nossa)³¹.

A Conferência de Monterrey foi uma estratégia para aumentar a visibilidade do financiamento ao desenvolvimento e atingiu ganhos significativos. Os fluxos para a assistência ao desenvolvimento nos anos que seguiram a conferência apontam para aumentos substanciais (LANCASTER, 2007), para ilustrar, o presidente George W. Bush prometeu aumento permanente da ajuda em US\$ 5 bilhões até 2006. (LANCASTER, 2007, p. 58). Em 2004, o volume líquido da assistência oficial para o desenvolvimento já mantinha um crescimento estável após a queda de meados da década de 1990, alcançando US\$ 80 bilhões. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006).

Além da definição dos ODM, importante acontecimento na década 2000 para a cooperação internacional para o desenvolvimento foi o ataque terrorista aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. Esse evento reorientou a visão das instituições de ajuda internacional para as mudanças que vinham ocorrendo no campo da segurança, que agora passou a ser associado ao desenvolvimento: "(...) paz e desenvolvimento se reforçam mutuamente". (FINANCING FOR DEVELOPMENT, 2002, p. 6, tradução nossa)³².

O fato dos ataques terroristas serem associados à pobreza no mundo agregou mais um objetivo para o uso da assistência externa. Nesse cenário, o

³¹ Mobilizing and increasing the effective use of financial resources and achieving the national and international economic conditions needed to fulfil internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration, to eliminate poverty, improve social conditions and raise living standards, and protect our environment, will be our first step to ensuring that the twenty-first century becomes the century of development for all.

³² (...) peace and development are mutually reinforcing.

comportamento dos Estados Unidos pode ser destacado. Conforme observa Filgueiras (2005), o impacto causado pelos ataques de 11 de setembro em 2001, afetou a agenda da ajuda oficial ao desenvolvimento ocasionando uma reorientação dos recursos para zonas de conflito como Iraque e Afeganistão. É importante destacar que a segurança é fator significativo da cooperação para o desenvolvimento tendo em vista que conflitos ameaçam o desenvolvimento social e humano. Porém, ele deve ser considerado como um dos pilares da cooperação – ajuda, segurança e comércio - apontados no Relatório do Desenvolvimento Humano 2005, que defende que, a fim de alcançar o desenvolvimento, os pilares devem ser trabalhados de forma articulada. (FILGUEIRAS, 2005).

Os anos 2000 também promoveram importantes debates sobre a efetividade da ajuda. Em 2005, o Fórum de Alto Nível de Paris foi dedicado a essa temática, que contou com a presença de oficiais de 100 países e representantes de 26 organizações internacionais, representantes da sociedade civil e do setor privado. O resultado do fórum foi a “Declaração de Paris sobre a efetividade da ajuda”, que definiu compromissos de monitoramento das ações para assegurar a efetividade da ajuda. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006). A efetividade da ajuda se pautaria por cinco princípios: “da apropriação, alinhamento com as estratégias de desenvolvimento nacional; harmonização; gestão por resultados e responsabilização mútua” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 34, tradução nossa)³³. Nesse mesmo ano, o total de ajuda oficial líquida atingiu as cifras de US\$ 100 bilhões. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006).

As Nações Unidas, também, realizaram cúpulas no decorrer dos anos para avaliar e monitorar o alcance dos objetivos do milênio. Em 2005 foi realizada a Cúpula Mundial que agregou representantes de 170 países e teve como foco discussões sobre áreas de desenvolvimento, e a reforma das Nações Unidas. Um evento de alto nível sobre os ODM teve lugar em 2008, em que os representantes dos países reforçaram os compromissos para alcançar as metas até 2015. Em 2010, a Cúpula sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi concluída com a adoção de um plano de ação global “Mantendo a Promessa: Unidos para atingir os

³³ (...) of ownership, alignment with national development strategies, harmonisation, managing for results and mutual accountability. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 34).

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”³⁴. Em 2013 as Nações Unidas realizaram um evento especial sobre a aceleração dos ODM e além 2015, o evento focou nos exemplos concretos de sucesso e identificou novas oportunidades, apresentando fichas técnicas sobre cada ODM e seus avanços. (UNITED NATIONS, 2015a). Para o segundo semestre de 2015 está prevista uma nova cúpula de alto nível para discutir uma agenda de desenvolvimento ambiciosa pós-2015 focada no desenvolvimento sustentável. Desde o início do ano, representantes dos países membros das Nações Unidas têm discutido os elementos que constarão na Agenda pós-2015, já havendo sido definidos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), compostos por 169 metas. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2015).

A ajuda externa começou como uma ação pontual em um contexto histórico específico de Guerra Fria. Porém, no decorrer dos anos sua influência na promoção do desenvolvimento em países pobres, embora muitas vezes questionada, se demonstrou duradoura e demanda instituições especializadas tanto bilaterais, como multilaterais e não governamentais. Atualmente a ajuda externa é algo esperado nas relações entre países ricos e pobres. Essa atividade evoluiu para assistência externa, em que se prega apropriação do processo de desenvolvimento pelos países pobres e atualmente se fala em cooperação para o desenvolvimento e em parceria global para o desenvolvimento. (RIST, 2014).

3.2 COOPERAÇÃO SUL-SUL

A cooperação internacional entre países do Sul, embora tenha ganhando bastante visibilidade nos anos atuais, teve seu início já na década de 1950. A presença e impacto internacional que alguns dos principais atores dessa modalidade de cooperação vêm ganhando no cenário internacional tem feito surgir interesse nos campos acadêmico, político e econômico.

Os países do Sul, que alcançaram mais presença no cenário internacional, estão se tornando atores ativos na cooperação internacional como doadores, e vêm cativando a atenção dos doadores e organizações internacionais tradicionais que

³⁴ Keeping the Promise: United to achieve the Millennium Development Goals. (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

compõem a “arquitetura de governança”³⁵ do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento. Esse fato traz contribuições significativas para esse sistema em função da diversidade que esses atores apresentam; das experiências que agregam como receptores; dos recursos adicionais que disponibilizam; e, da visão de desenvolvimento que possuem.

Esses atributos que a cooperação Sul-Sul agrega a esse sistema geram debates e questionamentos se seus impactos são positivos ou negativos. (MANNING, 2006; NAÍM, 2007; COLLINS, 2012). Mas, mensurar esses resultados demanda estudos sobre o uso que os países farão dessa nova opção de ação para promoção ao desenvolvimento. Manning (2006) aponta três riscos que podem ocorrer aos países pobres que buscam a cooperação Sul-Sul: “podem prejudicar sua situação de débito ao fazer empréstimo em termos inapropriados; podem usar assistência de baixa condicionalidade para postergar ajustes necessários; e podem desperdiçar recursos em investimentos improdutivos”. (MANNING, 2006, p. 1, tradução nossa)³⁶.

A cooperação Sul-Sul se apresenta como mais uma alternativa para os países em desenvolvimento e os seus efeitos serão consequência do reconhecimento dos doadores e receptores que o seu propósito é o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza no mundo. (MANNING, 2006). A cooperação Sul-Sul, também passou por modificações no decorrer dos anos. Essa seção será dedicada a apresentação de alguns fatos marcantes da cooperação entre países em desenvolvimento, e para maior clareza serão divididos em três momentos i) 1950 – 1970: cooperação para o desenvolvimento econômico, Movimento dos Países Não Alinhados; ii) 1970 – 2000: estabelecendo as bases para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; iii) 2000 – 2015: cooperação Sul-Sul e o milênio. Espera-se com essa descrição identificar algumas das características mais marcantes dessa modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Antes de passar para a descrição histórica da cooperação Sul-Sul um esclarecimento se faz necessário. Alguns autores (MANNING, 2006; PINO, 2006; MAWDSLEY, 2012) apontam para o fato dessa modalidade de cooperação não ser

³⁵ Termo utilizado pela Mawdsley (2012, p 7, cap. introdução): “arquitetura de governação da ajuda global” (*global aid governance architecture*).

³⁶ (...) they prejudice their debt situation by borrowing on inappropriate terms • they use low-conditional aid to postpone necessary adjustment • they waste resources on unproductive investments.

novidade nas relações entre os Estados, por isso a discussão acerca da denominação adequada que deve ser dada a esses atores, “novos doadores”, “doadores emergentes”, “doadores não tradicionais”, “doadores que não pertencem ao CAD”, “doadores pós-coloniais”. O presente trabalho adotará, com igual significado, ora “doadores (re) emergentes”, ora “parceiros de cooperação”, conforme sugerido por Mawdsley (2012) em sua obra. A autora apresenta uma extensa discussão a esse respeito na introdução de seu livro, ressaltando que essa diferença pode ser percebida pela preferência dos países, já que alguns se aproximam dos conceitos estabelecidos pelo DAC de doador, enquanto outros se identificam com a ideia de parceria para o desenvolvimento, destacando a cooperação entre os envolvidos.

3.2.1 Cooperação para o desenvolvimento econômico, Movimento dos Países Não Alinhados: 1950 - 1970

Assim como a cooperação Norte-Sul, a cooperação entre os países em desenvolvimento teve início após a Segunda Guerra Mundial, na eminência de um novo conflito de consequências inimagináveis entre as Grandes Potências que polarizavam a estrutura de poder do Sistema Internacional da época.

Embora os países do terceiro mundo fossem considerados palco para o conflito ideológico Leste-Oeste, as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por intensos movimentos de descolonização, autodeterminação, não interferência em assuntos internos e reiteração da soberania de cada país. (MAWDSLEY, 2012; RIST, 2014). O Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) é marcante e vanguardista nesse esforço, mas também, representa um marco para a cooperação Sul-Sul. Um número de países tentou resistir às pressões dos Estados Unidos e ex-União Soviética, buscando autonomia e solidariedade entre eles para constituir uma política comum de desenvolvimento. Myanmar (Burma na época), Sri Lanka (Ceilão na época), Índia, Indonésia, Egito, Iugoslávia e Paquistão foram os pioneiros do movimento. A Conferência de Bandung realizada em 1955 marca o início dos esforços dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento para criar espaço político de articulação própria e reivindicar espaço no cenário internacional por meio de uma Nova Ordem Econômica Internacional. (LANCASTER, 2007; MAWDSLEY, 2012; RIST, 2014). Nesse momento, países Asiáticos eram a maioria de

participantes do movimento, que depois foi agregado por países Africanos que enfrentavam processo de descolonização e da América Latina, que conforme pontua Rist (2014), é difícil compreender a ausência de representantes dessa região no princípio do movimento.

A Conferência de Bandung, também conhecida como Conferência Asiático-Africana, ocorreu a partir do convite dos Primeiros Ministros de Myanmar, Sri Lanka, Índia, Indonésia e Paquistão. Pelo período de sete dias (18 a 24 de abril) 29 países³⁷ “consideraram problemas de interesse e preocupações comuns de países da Ásia e África e discutiram formas e meios para que seus povos possam alcançar mais cooperação econômica, cultural e política”. (FINAL COMMUNIQUÉ, 1955, p. 2, tradução nossa)³⁸.

De forma geral, o comunicado final da conferência estressa o que está disposto na carta das Nações Unidas: respeito aos Direitos Humanos e à soberania e integridade territorial; igualdade de raças e condenação ao racismo e ao colonialismo; não interferência em questões domésticas; igualdade das nações nos fóruns internacionais, defendendo maior presença dos participantes nas Nações Unidas, especificamente, no Conselho de Segurança; segurança e preservação da paz mundial; e cooperação nos campos econômico, cultural e político “para alcançar a prosperidade comum e bem estar de todos”. (FINAL COMMUNIQUÉ, 1955, p. 9, tradução nossa)³⁹.

Na Conferência foi reconhecida a urgência de promover o desenvolvimento econômico na África e Ásia. Importante ressaltar que nesse período o desenvolvimento dos países estava estreitamente relacionado com promoção econômica. No que diz respeito à cooperação econômica, vários pontos foram acordados, desde ação coletiva para estabilização de preços de commodities; diversificação do comércio internacional na região; estabelecimento e fortalecimento de fundos para o desenvolvimento econômico com mais alocação de recursos para a região; consultas preliminares a fóruns internacionais para promover interesses comuns; até a promoção da assistência técnica entre os participantes:

³⁷ Afeganistão, Arábia Saudita, Camboja, Egito, Estado do Vietnã, Etiópia, Filipinas, Gana (Costa do Ouro Britânica), Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Myanmar, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, República Popular da China, Síria, Sudão, Sri Lanka, Tailândia e Turquia.

³⁸ (...) considered problems of common interest and concern to countries of Asia and Africa and discussed ways and means by which their people could achieve fuller economic, cultural and political co-operation.

³⁹ (...) to bring about the common prosperity and well-being of all.

Os países participantes acordam em prover uns aos outros o máximo de assistência técnica possível na forma de especialistas, estágios, projetos piloto e equipamentos para propósito de demonstração; troca de conhecimento e estabelecimento de institutos nacionais, e quando possível, regionais, de treinamento e de pesquisa para transmissão de conhecimentos técnicos e habilidades em cooperação com as agências internacionais existentes. (FINAL COMMUNIQUE, 1955, para. 2, tradução nossa)⁴⁰.

No campo da cooperação cultural ficou definido que os países deveriam se esforçar para promover sua ampliação. Aqui é dada especial atenção para o ímpeto dos participantes em executarem essa recomendação por meio da cooperação técnico científica. Sugerindo que países que possuíssem instituições educacionais, científicas e técnicas estabelecidas admittissem estudantes de países em que essas instituições não são estabelecidas ou são fracas. (FINAL COMMUNIQUE, 1955).

A Conferência de Bandung ficou reconhecida na história como o marco em que os países do terceiro mundo expressaram suas demandas, independente das pressões das grandes potências. A conferência, também, estabeleceu as bases para o surgimento do Movimento dos Países Não Alinhados. Em junho de 1961 no Cairo, Egito, foi realizada uma reunião preparatória para a Primeira Cúpula do Movimento dos Países Não Alinhados. Nessa reunião foram discutidos os princípios e objetivos de uma política de não alinhamento. Enquanto a primeira conferência teve caráter regional, a Cúpula expandiu os convites com base em critérios de não alinhamento dos países em desenvolvimento. Em setembro de 1961, durante a Cúpula em Belgrado, Iugoslávia, o Movimento dos Países Não Alinhados foi oficialmente estabelecido com a representação de 25 países. (THE NON-ALIGNED MOVEMENT, 2015b). No ano seguinte, na Conferência sobre Problemas do Desenvolvimento Econômico realizada no Cairo, os países da América Latina se uniram aos Asiáticos e Africanos. Essa união culminou na criação, em 1964, do Grupo dos 77 (G-77), ano da realização da Segunda Cúpula do Movimento dos Países Não Alinhados. A Segunda Cúpula (Cairo, Egito) já contava com a presença de quarenta e sete países e manteve as reivindicações de mais participação dos membros nas questões

⁴⁰ The participating countries agreed to provide technical assistance to one another, to the maximum extent practicable, in the form of: experts, trainees, pilot projects and equipment for demonstration purposes; exchange of know-how and establishment of national, and where possible, regional training and research institutes for imparting technical knowledge and skills in co-operation with the existing international agencies.

econômicas mundiais, buscando uma ordem econômica mais justa. (NUCLEAR THREAT INITIATIVE, 2015; UNCTAD, 2015).

Muitas demandas do Movimento dos Países Não Alinhados foram acatadas pelas Nações Unidas e aceitas gradualmente. (RIST, 2014). Não é coincidência que no período de formação do Movimento dos Países não Alinhados surgiram novas instituições para atender as demandas de desenvolvimentos dos países do Sul, como o Fundo Especial das Nações Unidas (1958) que mais tarde (1965) se fundiu ao Programa Expandido de Assistência Técnica criando o PNUD; a Corporação Financeira Internacional estabelecida pelo Banco Mundial em 1956; bancos regionais para o desenvolvimento (América Latina, 1959, África 1964 e Ásia, 1966); a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964), atendendo as reivindicações sobre o comércio internacional de promover mais integração e cooperação entre os países em desenvolvimento. (RIST, 2014).

O Movimento dos Países Não Alinhados sobreviveu aos desafios e divisões impostos pela Guerra Fria (rivalidades regionais como Índia e Paquistão, Irã e Iraque; rivalidades religiosas, crise do petróleo, entre outros), porém ao final da década de 1960 a solidariedade que o movimento promovia estava enfraquecida, mesmo porque muitos dos líderes que tomaram frente da iniciativa já não estavam mais no poder. (MAWDSLEY, 2012; DEPARTMENT OF STATE UNITED STATES OF AMERICA, 2015a). Entretanto, o discurso e o estabelecimento da cooperação Sul-Sul iniciado por esse movimento resistiu e persistiu como instrumento de política externa de muitos países e encontrou terreno fértil nas Nações Unidas, que teve contribuições significativas nos anos seguintes para o fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento.

3.2.2 Estabelecendo as bases para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: 1970 - 2000

Embora no final dos anos 1960 o espírito solidário de Bandung tenha enfraquecido, na década de 1970, o Movimento dos Países Não Alinhados se manteve radical contra as pressões políticas frutos da Guerra Fria. Na considerada Segunda Década do Desenvolvimento pelas Nações Unidas (Resolução 2626 (XXV)) uma série de Cúpulas do Movimento dos Países não Alinhados é realizada expressando a crescente preocupação e demanda por respeito aos direitos

econômicos e políticos dos países do terceiro mundo. (THE NON-ALIGNED MOVEMENT, 2015a). Nesse contexto, em 1973, durante a Quarta Cúpula em Argel, Argélia, foi lançado o conceito de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), defendendo uma mudança fundamental na ordem econômica vigente de forma que haja “(...) participação total e igualitária dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que dizem respeito à comunidade internacional”. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974, para. 2, tradução nossa)⁴¹.

A NOEI foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano seguinte por meio da Resolução 3201 (S-VI), em que os membros das Nações Unidas proclamam:

(...) a determinação conjunta para trabalhar urgentemente para o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional baseada na equidade, igualdade soberana, interdependência, interesse comum e cooperação entre todos os Estados, independente de seus sistemas econômico e social que devem corrigir desigualdades e reparar injustiças existentes, tornar isso possível para eliminar a lacuna crescente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e garantir desenvolvimento econômico e social acelerado e estável, paz e justiça para gerações presentes e futuras (...).(ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974,p. 1, tradução nossa)⁴².

Reconhecendo a impossibilidade de garantir um desenvolvimento equilibrado na comunidade internacional sob a ordem econômica internacional da época, a Resolução estabelece vinte princípios para a Nova Ordem Econômica Internacional. Dentre os princípios, aquele estabelecido na alínea ‘s’, defende o fortalecimento da cooperação econômica, comercial, financeira e técnica entre países em desenvolvimento. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974).

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento é ressaltada desde a Conferência de Bandung no segundo parágrafo da *Final Communiqué* e vem sendo realizada desde o princípio da formação do Movimento dos Países não Alinhados. Mawdsley (2012, p. 20, cap. 2) utiliza exemplos da Arábia Saudita, China e Egito,

⁴¹ (...) full and equal participation of the developing countries in the formulation and application of all decisions that concern the international community.

⁴² (...) our united determination to work urgently for the Establishment of a New International Economic Order based on equity, sovereign equality, interdependence, common interest and cooperation among all States, irrespective of their economic and social systems which shall correct inequalities and redress existing injustices, make it possible to eliminate the widening gap between the developed and the developing countries and ensure steadily accelerating economic and social development and peace and justice for present and future generations, and, to that (...).

oferecidos por Hindley e He, sobre assistência ao desenvolvimento entre os países membros do movimento, principalmente por meio de concessão de bolsas de estudos. Em consonância com as iniciativas dos países em desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas criaram em 1972 um Grupo de Trabalho sobre a cooperação técnica entre esses países.

Em 1974, atendendo recomendações do grupo criado, a Assembleia Geral estabelece, por meio da Resolução 3251 (XXIX), uma unidade especial dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para promover e apoiar a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento. (SOUTH-SOUTH STEERING COMMITTEE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2015). Na mesma resolução há a definição pela realização de um evento intergovernamental sobre a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, patrocinado pelas Nações Unidas, com data a ser definida. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974, para. 4). O evento foi realizado em 1978 e se tornou um marco para as relações de cooperação para o desenvolvimento entre os países do sul.

A Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) estabeleceu o que é considerado o mais exaustivo documento sobre a matéria, o Plano de Ação de Buenos Aires. A Conferência teve presença de delegações de 138 países que discutiram detalhadamente por 14 dias (30 de agosto a 12 de setembro) a proposta do plano, construída ao longo de cinco anos em diversas reuniões regionais e reuniões de especialistas no âmbito da Unidade Especial para a CTPD. (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1994).

O Plano de Ação de Buenos Aires reconhece que a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento já ocorre há mais tempo, e que o elemento novo é o reconhecimento dessa modalidade de cooperação como cada vez mais importante na promoção do desenvolvimento no contexto mundial em que foi elaborado.

O documento aprovado unanimemente pretende ser um guia com os fatores necessário a serem considerados na elaboração de programas, projetos e alocação de recursos para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Descreve suas características, ressaltando o papel complementar que desempenha junto à cooperação Norte-Sul:

A CTPD é um processo multidimensional. Ele pode ser bilateral ou multilateral em escopo e de caráter sub-regional, regional ou inter-regional. Deve ser organizada por e entre Governos que podem promover, para esse

propósito, a participação de organizações públicas e, no escopo de políticas adotadas pelos Governos, de organizações privadas e de indivíduos. Pode confiar em abordagens inovativas, métodos e técnicas particularmente adaptadas para as necessidades locais e, ao mesmo tempo, usar modalidades de cooperação técnicas existentes na medida em que sejam úteis. Enquanto os principais fluxos de cooperação serão entre dois ou mais países em desenvolvimento, o apoio de países desenvolvidos e de instituições regionais e interregionais pode ser necessárias. (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1994, para. 7, tradução nossa)⁴³.

O Plano de Ação de Buenos Aires estabelece nove objetivos básicos da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a saber:

- a) fomentar autossuficiência dos países em desenvolvimento por meio do reforço de sua capacidade criativa para encontrar soluções para seus problemas de desenvolvimento em consonância com as suas próprias aspirações, valores e necessidades especiais;
- (b) Promover e fortalecer a autossuficiência coletiva entre os países em desenvolvimento por meio do intercâmbio de experiências, do trabalho conjunto, da partilha e da utilização de seus recursos técnicos, bem como o desenvolvimento das suas capacidades complementares;
- (c) Fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento de identificar e analisar em conjunto as principais questões do seu desenvolvimento e formular as estratégias necessárias na condução das suas relações econômicas internacionais, por meio da partilha de conhecimentos disponíveis nesses países por meio de estudos conjuntos em suas instituições existentes, com vista ao estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional;
- (d) Aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da cooperação internacional, bem como melhorar a efetividade dos recursos destinados à cooperação técnica de forma geral por meio da agregação de capacidades;
- (e) Fortalecer as capacidades tecnológicas existentes nos países em desenvolvimento, incluindo o sector tradicional, para melhorar a efetividade com que essas capacidades são utilizadas e para criar novas capacidades e, neste contexto, promover a transferência de tecnologia e competências adequadas para captação e gestão de recursos e do potencial de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, de modo a reforçar a sua autossuficiência coletiva e individual.
- (f) Aumentar e melhorar as comunicações entre os países em desenvolvimento, levando a uma melhor consciência dos problemas comuns e um maior acesso ao conhecimento e experiências disponíveis, bem como a criação de novos conhecimentos na resolução de problemas de desenvolvimento;
- (g) Melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento para a absorção e adaptação de tecnologia e habilidade para atender as suas necessidades específicas de desenvolvimento;

⁴³ TCDC is a multidimensional process. It can be bilateral or multilateral in scope, and subregional, regional or interregional in character. It should be organized by and between Governments which can promote, for this purpose, the participation of public organizations and, within the framework of the policies laid down by Governments, that of private organizations and individuals. It may rely on innovative approaches, methods and techniques particularly adapted to local needs and, at the same time, use existing modalities of technical co-operation to the extent that these are useful. While the main flows of technical co-operation visualized would be between two or more developing countries, the support of developed countries and of regional and interregional institutions may be necessary.

- (h) Reconhecer e responder aos problemas e às necessidades dos países menos desenvolvidos, sem litoral, insulares em desenvolvimento e os países mais seriamente afetados;
- (i) Permitir que os países em desenvolvimento alcancem um maior grau de participação nas atividades econômicas internacionais e ampliar a cooperação internacional. (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1994, p. 9-10, tradução nossa.)⁴⁴.

O documento ainda define 38 recomendações de ações a serem tomadas para sua execução nos níveis nacional, sub-regional, regional, inter-regional e global, As Nações Unidas, em sua Resolução de reconhecimento do Plano de Ação de Buenos Aires (33/134, 19 dez. 1978), afirmam que a Conferência foi o maior passo em direção ao fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento, para alavancar os países em desenvolvimento e para o estabelecimento da nova ordem econômica internacional. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1978, p. 107).

Na década de 1970 países do Oriente Médio aumentaram consideravelmente seus programas de cooperação para o desenvolvimento em função da crise do petróleo em 1974. Nesse período os fundos dos países Árabes e Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se tornaram fontes significativas de

⁴⁴ (a) To foster the self-reliance of developing countries through the enhancement of their creative capacity to find solutions to their development problems in keeping with their own aspirations, values and special needs;

(b) To promote and strengthen collective self-reliance among developing countries through exchanges of experience, the pooling, sharing and utilization of their technical resources, and the development of their complementary capacities;

(c) to strengthen the capacity of developing countries to identify and analyse together the main issues of their development and to formulate the requisite strategies in the conduct of their international economic relations, through pooling of knowledge available in those countries through joint studies by their existing institutions, with a view to establishing the new international economic order;

(d) To increase the quantum and enhance the quality of international co-operation as well as to improve the effectiveness of the resources devoted to overall technical co-operation through the pooling of capacities;

(e) To strengthen existing technological capacities in the developing countries, including the traditional sector, to improve the effectiveness with which such capacities are used and to create new capacities and capabilities and in this context to promote the transfer of technology and skills appropriate to their resource endowments and the development potential of the developing countries so as to strengthen their individual and collective self-reliance;

(f) To increase and improve communications among developing countries, leading to a greater awareness of common problems and wider access to available knowledge and experience as well as the creation of new knowledge in tackling problems of development;

(g) To improve the capacity of developing countries for the absorption and adaptation of technology and skill to meet their specific developmental needs;

(h) To recognize and respond to the problems and requirements of the least developed, land-locked, island developing and most seriously affected countries;

(i) To enable developing countries to attain a greater degree of participation in international economic activities and to expand international co-operation.

cooperação. Para ilustrar, em 1978 os países membros da OPEP doadores, somavam 30 por cento da ajuda global. (MANNING, 2006).

Foi, também, na década de 1970 que o foco do desenvolvimento voltado para crescimento econômico e formação de capital físico mudou para o combate à pobreza e atenção às necessidades humanas básicas. Segundo Montúfar (2004, p. 252), essa mudança ocorre em função da combinação de três variáveis, interesse dos doadores; marco organizacional da assistência ao desenvolvimento (bilateral ou multilateral); e o marco epistemológico do conceito de desenvolvimento adotado. É possível, ainda, acrescentar a essas variáveis, a conjuntura internacional da época. Nesse momento foram verificadas baixas nas taxas de crescimento econômico, e mesmo quando esse era observado, seu efeito não alcançava grande parte da população (70 por cento da população mundial vivia em países em desenvolvimento) que continuava vivendo em extrema pobreza. (KRUEGER; MICHALOPOULOS; RUTTAN, 1989; LANCASTER, 2007). Fato que gerou críticas à cooperação internacional para o desenvolvimento e às discussões sobre uma possível crise, que levou a adoção, por parte dos maiores doadores em 1977, da “Declaração sobre Cooperação para o Desenvolvimento para o Crescimento Econômico e Satisfação das Necessidades Humanas Básicas”, declaração que também surtiu efeitos sobre a cooperação Sul-Sul. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006).

Os anos 1980 foram marcados pelas crises da dívida e do desenvolvimento em muitos países em desenvolvimento, inclusive atribuindo ao período o predicado de “a década perdida”. O impacto dos problemas econômicos da época afetou significativamente a cooperação entre os países em desenvolvimento. Atria e Rivera citados por Amador (2001, p.171) retrataram a situação que a cooperação entre países em desenvolvimento se encontrava:

(...) o cenário em que se gerou o Plano ficou invalidado com a crise no começo dos anos oitenta. O efeito avassalador da dívida externa e do impacto dos ajustes macroeconômicos diminuiu a tal extremo a disponibilidade de recursos, que os países não estavam em condições de financiar, sequer, as ações mais elementares de CTPD, como o pagamento dos gastos de subsistência de especialistas no país “receptor” da cooperação (...). (Atria; Rivera apud Amador, 2001, p.171, tradução nossa)⁴⁵.

⁴⁵ (...) el escenario en que se gestó el Plan quedó, invalidado con la crisis de comienzos de los ochenta. El efecto avasallador de la deuda externa y del impacto de los ajustes macroeconómicos disminuyó hasta tal extremo la disponibilidad de recursos, que los países no estaban en condiciones de financiar

No período de 1980 a 1990, não se registrou nenhuma atividade no âmbito da cooperação Sul-Sul, ou algum evento de relevância. Fato que pode ser observado nas páginas de internet do Comitê de Direção Sul-Sul para o Desenvolvimento Sustentável e do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, que na seção em que descreve os principais pontos históricos da cooperação Sul-Sul apresenta um lapso de tempo no cronograma entre 1980 e 2000. (SOUTH-SOUTH STEERING COMMITTEE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2015; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2015a).

Entretanto, conforme ressalta Amador (2001), esse foi um período difícil, porém de aprendizagem para os encarregados da cooperação Sul-Sul nos países em desenvolvimento, que puderam avaliar suas estruturas e melhorá-las de forma a valorizar a cooperação entre países em desenvolvimento, preparando suas instituições para tempos de dificuldades.

O Movimento dos Países Não Alinhados mantiveram as reuniões periódicas, mas ao final da década de 1980, com o colapso do bloco soviético, o movimento perdeu o motivo de sua criação. Embora muitos de seus princípios ainda permanecessem, respeito à soberania, não intervenção, ordem econômica internacional mais justa, o final da década de 1980 e início de 1990 foram marcados pela discussão de novas prioridades, como direitos humanos, problemas globais, meio ambiente, segurança, entre outros. (THE NON-ALIGNED MOVEMENT, 2015a).

A década de 1990 começa com grandes mudanças mundiais nos campos ideológico, político e econômico trazidas com o fim da Guerra Fria. Essas transformações apresentaram um cenário mais favorável para a cooperação Sul-Sul, muito embora a cooperação Norte-Sul tenha sofrido queda. Porém, em comparação à década anterior, abriram-se novas possibilidades de trocas tecnológicas, busca de novos mercados; apoio na transformação produtiva. (AMADOR, 2001.).

Nesse contexto alguns arranjos regionais começaram a ser discutidos e criados, como Mercosul (1991), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (1992), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996), entre outros.

Nesse momento de transformações no cenário internacional, a OCDE adota em 1996 uma nova estratégia para o século XXI, que tem como objetivo fortalecer

as parcerias globais para erradicar a pobreza e alavancar o desenvolvimento para todos. Dessa forma, a cooperação Sul-Sul é estimulada, inclusive por meio da cooperação trilateral, em que um país em desenvolvimento, junto com um desenvolvido, ou com uma organização internacional, ou com outro país em desenvolvimento, realiza trabalhos em um terceiro país. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006).

A década de 1990 foi marcada pela reestruturação e revigoração da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, sendo a cooperação Sul-Sul uma de suas modalidades, ela também passou por transformações, principalmente sua retomada de forma a responder melhor às mudanças na conjuntura internacional. (AMADOR, 2001).

3.2.3 Cooperação Sul-Sul e o milênio: 2000 - 2015

Nos anos 2000 o principal motivo da cooperação internacional para o desenvolvimento voltou a ser a promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza. Motivos claramente percebidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio definidos e acordados por meio da Declaração das Nações Unidas para o Milênio assinada em 18 de setembro de 2000.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, a recuperação econômica e o constrangimento gerado pelas instituições neoliberais do Consenso de Washington em alguns países em desenvolvimento, são alguns dos fatores que contribuíram para a retomada da cooperação Sul-Sul e sua lógica de atuação conjunta para alcançar crescimento econômico (barganhas conjuntas no âmbito da OMC, pressões no G20 com relação a mercado de produtos agrícola) e desenvolvimento. (LEITE, 2012).

A definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que contribuiu para a renovação da cooperação Norte-Sul, deu, também, nova motivação para a cooperação Sul-Sul, já que os países em desenvolvimento passaram a buscar uma nova Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável. (UNITED NATIONS, 2014).

A emergência de países do Sul vem estimulando a inovação entre os parceiros de cooperação para o desenvolvimento e se apresenta como mais uma alternativa para financiamentos, transferência de conhecimento e tecnologia, entre

outras formas de parceria. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013). Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2013

A ênfase na melhora de infraestrutura, por exemplo, foi redescoberta por causa de experiências domésticas e lições de algumas economias emergentes. No decorrer da última década, aproximadamente metade do financiamento para infraestrutura na África Subsaariana foi provida por governos e fundos regionais de outras partes do Sul. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013, p 17, tradução nossa)⁴⁶.

A emergência dos países do Sul nas questões de desenvolvimento tem estimulado, também, a cooperação regional e espaços de diálogos entre os países emergentes, Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e grupo dos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) são exemplos notórios. (LEITE, 2012; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013). Ainda, a ação conjunta promove mais inserção dos mesmos nos grandes fóruns e instituições internacionais, em que podem oferecer contribuições em função de seu duplo papel de doador e receptor de cooperação. “Globalmente, países em desenvolvimento estão participando ativamente em fóruns multilaterais – o G20, as instituições de Bretton Woods e outros – e dando impulso para reformas nas regras e práticas globais”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013, p. 56, tradução nossa)⁴⁷.

O destaque dado à cooperação Sul-Sul em alguns eventos importantes nos primeiros anos do novo milênio ilustra o espaço que essa modalidade da cooperação internacional para o desenvolvimento ganhou. Em 2002 durante a Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey no México a cooperação Sul-Sul foi especificamente encorajada: “Encorajamos, a cooperação Sul-Sul, inclusive, por meio da cooperação triangular para facilitar trocas sobre

⁴⁶ The development emphasis on improved infrastructure, for example, has been rediscovered because of the domestic experience and lessons of some emerging economies. Over the past decade, nearly half of financing for infrastructure in Sub-Saharan Africa was provided by governments and regional funds from elsewhere in the South.

⁴⁷ Globally, developing countries are participating actively in multilateral forums—the G20, the Bretton Woods institutions and others— and giving impetus to reforms in global rules and practices.

pontos de vista sobre estratégias bem sucedidas, práticas e experiências e replicação de projetos”. (FINANCING FOR DEVELOPMENT, 2003, p. 9, tradução nossa)⁴⁸.

Em 2003, foi realizada a Conferência de Alto Nível sobre a cooperação Sul-Sul em Marrakesh, Marrocos, dentre as várias ações definidas a tomarem curso estava o estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda⁴⁹ (formado por países doadores do CAD) encarregado de desenvolver um estudo sobre o potencial de intensificar as interações entre agentes de negócios nos países em desenvolvimento, tanto do setor privado como público. (MARRAKECH FRAMEWORK OF IMPLEMENTATION OF SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2003). No mesmo ano a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da resolução 58/220, reitera a importância da cooperação Sul-Sul e reconhece urgência de fortalecer essa atividade e, por fim, declara o dia 19 de dezembro (dia que a Assembleia Geral adotou o Plano de Ação de Buenos Aires) como o dia das Nações Unidas da cooperação Sul-Sul. (ASSEMBLEIA GERAL, 2003b). Dois importantes documentos serviram de base para a elaboração da resolução, a saber: Relatório do Secretário-Geral para aumentar o conhecimento e suporte do público para a cooperação Sul-Sul, o documento tem como objetivo mostrar a contribuição dessa atividade para alcançar os objetivos de desenvolvimento, incluindo os ODM; e o Relatório do Secretário-Geral sobre o estado da cooperação Sul-Sul, que foca na cooperação Sul-Sul realizada entre 2001 e 2002 e apresenta recomendações a partir dessa análise. (ASSEMBLEIA GERAL, 2003a; ASSEMBLEIA GERAL, 2003b; ASSEMBLEIA GERAL, 2003c).

Em 2004 a Unidade Especial para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento passa a se chamar Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul, mudança que marca a expansão do foco da cooperação entre países em desenvolvimento.

No século XXI, a qualidade da cooperação internacional para o desenvolvimento passou a chamar atenção dos órgãos inseridos em sua governança. Dessa forma, uma série de reuniões de alto nível foi realizada para tratar da eficiência da ajuda. Foram realizadas reuniões em Roma, Itália (2003), Paris, França (2005), Accra, Gana (2008) que culminaram no Quarto Fórum de Alto

⁴⁸ We encourage South-South cooperation, including through triangular cooperation, to facilitate exchange of views on successful strategies, practices and experience and replication of projects.

⁴⁹ Working Party on Aid Effectiveness.

Nível sobre a Efetividade da Ajuda em Busan, Coreia do Sul em 2011. Nos Fóruns realizados em Accra e em Busan a cooperação Sul-Sul foi abordada, sendo ressaltada e encorajando os doadores (re) emergentes ou parceiros de cooperação a adotarem as recomendações definidas em suas declarações de harmonização das iniciativas de cooperação; gestão por resultados, responsabilização mútua e transparências. (GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2015b).

O Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, criado em 2003, evoluiu para uma parceria de doadores e países em desenvolvimento, no ano de 2005. Em 2010 o grupo passou a ser uma parceria internacional para a efetividade da ajuda composto por 80 participantes envolvendo doadores multilaterais e bilaterais, receptores de ajuda, sociedade civil, setor privado, entre outros envolvidos no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. (WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS, 2010).

A Organização das Nações Unidas, o Grupo dos 77 e o grupo do Movimento dos Países não alinhados, que sobrevive até os dias de hoje com 120 membros, também, realizaram suas reuniões de alto nível formulando recomendações que davam forças para negociações conjuntas dos países do Sul. (MAWDSLEY, 2012).

Segundo o documento final do Fórum de Alto Nível realizado em Busan, a Declaração de Paris elaborada na reunião de 2005, não contempla as proporções e complexidade que a cooperação Sul-Sul tomou, questão remediada na Agenda de Ação de Acra (2008). Em Busan é afirmado que a cooperação Norte-Sul continua sendo a principal forma de cooperação para o desenvolvimento, mas reconhece o crescimento e evolução da cooperação Sul-Sul e que ambas as atividades buscam objetivos comuns. (BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011).

Durante o Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda foi estabelecida a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento. Essa parceria é uma evolução do Grupo de Trabalho estabelecido em 2003 e é apoiada, conjuntamente, pela OCDE e pelo PNUD, e tem o objetivo de construir uma parceria mais forte e inclusiva para, de fato, alcançar o desenvolvimento. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015a).

A partir de 2010, são observadas as reuniões voltadas para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2010, foi definido o plano de ação global “Mantendo a Promessa: Unidos para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” na Cúpula sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2013, novamente as preocupações se voltavam para o cumprimento dos ODM, com a realização de um evento especial, pelas Nações Unidas, para acelerar os ODM e pós-2015. (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Para 2015 está agendada uma reunião para tratar do pós-2015 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2015).

A emergência dos países do Sul e a observação de que suas demandas vêm adquirindo relevância e destaque nas instituições, discussões, documentos e declarações dos diversos fóruns internacionais de alto nível, demonstra amadurecimento dos arranjos e negociações entre os países do Sul. A cooperação para o desenvolvimento tem tido uma significativa liderança por parte dos países em desenvolvimento que junto com os tradicionais doadores, vem proporcionando novas formas de promoção do desenvolvimento. (MAWDSLEY, 2012; GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2015a)

A cooperação Sul-Sul dobrou entre 2006 e 2011, segundo a Organização das Nações Unidas (ASHE, 2014) e conforme constata Mawdsley (2012):

(...) cooperação Sul-Sul constitui agora uma linguagem, conceito e um conjunto de princípios de desenvolvimento muito poderosos, e os doadores “tradicionais” estão engajando bem mais de perto com ela, enquanto muitos dos parceiros de desenvolvimento (re) emergentes do sul estão pressionando fortemente. (p. 23, cap. 2, tradução nossa)⁵⁰.

4 COOPERAÇÃO NORTE-SUL E SUL-SUL EM UMA ANÁLISE COMPARADA

Conforme pode ser percebido pela descrição nas seções anteriores, a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento passou por significativas transformações no decorrer dos anos. Atualmente a maior participação ou, conforme defendido por alguns autores como Mawdsley (2012), a (re) emergência de países em desenvolvimento como doadores ou como parceiros de cooperação no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento é um

⁵⁰ As we shall see in later chapters, SSC now constitutes a very powerful language, concept and set of developmental principles, and the ‘traditional’ donors are engaging much more closely with it, while many of the (re-)emerging Southern development partners are pushing it strongly.

dos fatores que contribui para as incertezas e mudanças na governança desse sistema. (MANNING, 2006; KAGAME, 2009; SATO et al., 2010; MAWDSLEY, 2012).

A cooperação Norte-Sul e a Sul-Sul iniciaram ao fim da Segunda Guerra Mundial, e mesmo com as variações históricas mantiveram a mesma agenda política, a primeira busca a manutenção da ordem internacional, a segunda sua reforma. (LENGYE; MALACALZA, 2011)

Para os países em desenvolvimento a oferta de cooperação internacional para o desenvolvimento representa uma parcela pequena da agenda internacional e política, mas desempenha um papel significativo nas relações internacionais e tem contribuído para mudanças nas relações de poder entre os Estados. (PUENTE, 2010; MAWDSLEY, 2012). Por exemplo, os debates sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a eleição de brasileiros para liderar a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Organização Mundial do Comércio (OMC); de um Queniano para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), uma sul-africana para o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para Mulher (ONU Mulheres), de uma paquistanesa para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), um chinês para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), etc. (UNITED NATIONS, 2015b).

A cooperação Sul-Sul abrange uma ampla gama de atividades, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul apresenta a seguinte definição:

(...) um amplo enquadramento para a colaboração entre países do Sul, nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode concretiza-se em bases bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, especialidades e recursos para alcançar seus objetivos de desenvolvimento por meio de esforços concentrados. Desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul têm se realizado nas formas de volumes crescentes de comércio Sul-Sul, fluxos Sul-Sul de investimentos diretos estrangeiros, movimentos na direção da integração regional, transferência tecnológica, compartilhamento de soluções e especialistas, e outras formas de trocas. (UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014, tradução nossa)⁵¹.

⁵¹ (...) is a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains. Involving two or more developing countries, it can take place on a bilateral, regional, subregional or interregional basis. Developing countries share knowledge, skills, expertise and resources to meet their development goals through concerted efforts. Recent developments in South-South cooperation have taken the form of increased volume of South-South trade, South-South flows of foreign direct investment, movements towards regional integration, technology transfers, sharing of solutions and experts, and other forms of exchanges.

A cooperação Sul-Sul ainda pode ser realizada de forma multilateral e trilateral, envolvendo atores governamentais e não governamentais, organizações internacionais, setor privado, sociedade civil, comunidade acadêmica, governos locais, todos com o intuito de contribuir para a busca do desenvolvimento em países em desenvolvimento e pobres. Portanto, o extenso leque de fluxos e relações que a cooperação Sul-Sul abrange é maior que aquele da ajuda oficial para o desenvolvimento, ou cooperação Norte-Sul. Incluindo assistência, comércio, ações diplomáticas e investimentos. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; TORTORA, 2011; MAWDSLEY, 2012; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014).

Toda essa complexidade que permeia a cooperação Sul-Sul traz confusão sobre seu conceito que muitas vezes é considerado amplo e vago, não havendo consenso sobre sua definição. Leite (2012, p. 34) afirma que “os marcos utilizados para interpretá-la pecam pelo excesso de normativismo (tratando a CSS não como ela é, mas como ela deve ser) e reducionismo (deixando de dar sentido à multiplicidade de determinantes e dinâmicas que caracterizam a CSS)”.

Entretanto, é possível reconhecer que a cooperação Sul-Sul possui particularidades específicas em função de sua história, sendo uma das mais notórias, a manifestação de solidariedade entre pessoas e países do Sul, o que leva a uma percepção de horizontalidade entre os envolvidos na relação cooperativa. Em várias resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas e em relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a cooperação Sul-Sul⁵² é destacado esse caráter, diferente da cooperação Norte-Sul que é pautado pela verticalidade. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1970; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1978; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003a; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003b, ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003c; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; LEITE, 2012).

Conforme ponderado por Leite (2012), o que é considerado como uma das principais características da cooperação Sul-Sul nem sempre se confirma na prática,

⁵² Resolução nº 2626 (XXV), Resolução nº 33/134, Resolução nº 58/220, Resolução nº 64/222, Raising public awareness of and support for South-South cooperation: Report of the Secretary-General, State of South-South cooperation: Report of the Secretary-General.

o que pode, no futuro, comprometer sua receptividade por parte dos parceiros envolvidos. Mesmo assim, a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 64/222 de 2009 e a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento de Busan de 2011, embora reconheçam que a cooperação Sul-Sul e a cooperação Norte-Sul pertençam a uma única agenda para o desenvolvimento, reforçam que a cooperação Sul-Sul não deve ser confundida ou equiparada à assistência oficial para o desenvolvimento.

Algumas ações podem ser realizadas para que a receptividade da cooperação Sul-Sul se fortaleça, por exemplo: aumentar as trocas de experiência de forma a difundir as lições aprendidas, bem como promover cooperação baseada em situações específicas dos países envolvidos contemplando os planos nacionais de desenvolvimento e continuar os esforços de aumentar a responsabilidade mútua e transparência das relações de cooperação entre os países do sul. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011; LEITE, 2012).

Outro aspecto importante da cooperação Sul-Sul é sua dinamicidade. Enquanto a cooperação Norte-Sul possui instituições sólidas que buscam definir regras e padrões para sua execução, como a CAD / OCDE, falta esse elemento à cooperação Sul-Sul. (MANNING, 2006; SATO et al., 2010; MAWDSLEY, 2012). Essa ausência dá aos países em desenvolvimento liberdade na execução da cooperação Sul-Sul. Essa liberdade permite incluir uma série de atividades no rol daquelas consideradas cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, assistência financeira, assistência técnica, comércio, empréstimos, transferência de tecnologia, investimentos diretos, entre outros. (SATO et al., 2010; MAWDSLEY, 2012; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013).

Embora os recursos adicionais oferecidos pela cooperação Sul-Sul e sua dupla experiência como doador e receptor de ajuda sejam bem vindos pelos doadores e instituições tradicionais, a falta de institucionalização gera preocupação sobre efetividade da cooperação Sul-Sul e insegurança sobre a possibilidade de comprometer alguns ganhos institucionais alcançados pela cooperação Norte-Sul por meio da imposição de condicionalidades aos receptores da ajuda. (MANNING, 2006; NAÍM, 2007; MADSLEY, 2012).

A arquitetura institucional da cooperação Norte-Sul é complexa e foi construída ao longo dos anos, alcançando consenso entre os países doadores de

forma lenta por meio de intensas discussões atentando-se para a experiência adquirida. (MANNING, 2006; ANDRADE, 2009). Dessa forma foram estabelecidos arranjos logísticos de entrega de assistência, diretrizes de financiamento, linhas de pesquisa, escritórios regionais, entre outras medidas. Algumas dessas medidas são observadas por países em desenvolvimento, mas de forma voluntária, uma vez que não estão sujeitos a avaliações periódicas ou comprometidos a apresentar relatórios sobre a cooperação que exercem. (ANDRADE, 2009; MAWDSLEY, 2012).

Conforme observa Leite (2012), historicamente a relação entre os países em desenvolvimento se restringia a contextos regionais e, ainda assim, era prejudicada pela ausência de infraestrutura (comunicação e transporte). Esse fato pode ter contribuído para a ausência de uma instituição global, madura, para tratar da cooperação Sul-Sul.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento por meio do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul se propõe a promover, coordenar e apoiar a cooperação Sul-Sul além de ser um fórum para os países em desenvolvimento discutir formas de trabalharem conjuntamente em prol do desenvolvimento. (UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2015a). A OCDE, também, busca encorajar maior atendimento aos padrões estabelecidos pelo CAD por parte dos países em desenvolvimento (fato que pode ser observado pelos documentos finais dos Fóruns de Alto Nível). Porém, tratam-se de recomendações e, portanto, não há compromisso no cumprimento das mesmas.

O Quadro 1 apresenta alguns dos elementos da organização da cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul apresentados acima.

Quadro 1 - Organização da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul

	Norte-Sul (AOD)		Sul-Sul
Início	1949		1955
Agenda política	“Manutenção da ordem internacional” (LENGYE; MALACALZA, 2011, p. 5, tradução nossa) ⁵³		“Reforma da Ordem Internacional e do Sistema Econômico Mundial” (LENGYEL; MALACALZA 2011, p. 5, tradução nossa) ⁵⁴
Conceito oficial definido	Sim		Não
Base lógica	<ul style="list-style-type: none"> - Obrigação moral de levar desenvolvimento aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos; - Não há necessidade de reciprocidade. 		<ul style="list-style-type: none"> - Solidariedade, horizontalidade, busca de soluções conjuntas a problemas comuns; - Benefício mútuo e reciprocidade.
Tipo de cooperação	Princípio	Principalmente bilateral	Principalmente bilateral
	Atualmente	Bilateral, multilateral e trilateral.	Bilateral, multilateral e trilateral.
Institucionalização	Princípio	Não há	Não há
	Atualmente	<ul style="list-style-type: none"> - Multilateral: Criação da OCDE / CAD em 1961: objetivo de monitorar e definir padrões globais em áreas centrais do desenvolvimento. - Bilateral: Governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Multilateral: Não há. Tentativa de se criar uma Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento apoiada, conjuntamente, pela OCDE e pelo PNUD. - Bilateral: Alguns governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b.

Assim como na cooperação Norte-Sul, a Sul-Sul é realizada entre países que possuem diferenças significativas que não devem ser considerados parte de um grupo homogêneo. Deve-se ter em mente que os países em desenvolvimento possuem diferentes contextos históricos e, portanto, diferente compreensão do papel da cooperação para o desenvolvimento, bem como diferenças na formulação de suas estratégias, definição de prioridades e de como seus projetos devem ser geridos. (SATO et al., 2010). No entanto, alguns aspectos em comum entre esses países são ressaltados no intuito de dar coesão ao grupo, dentre eles: a experiência

⁵³ Maintenance of the International Order.

⁵⁴ Reform of the International Order and the World Economic System.

colonial e os percalços pós-colonização; situação socioeconômica e aspectos geográficos semelhantes; defesa de ganhos mútuos na relação Sul-Sul; declarado respeito à soberania e à não intervenção, entre outros. (MAWDSLEY, 2012).

Em função desses aspectos comuns, a motivação, nos diferentes momentos históricos, dos doadores (re) emergentes e dos parceiros de cooperação para empreenderem projetos de cooperação para o desenvolvimento internacional é pautada por questões e problemas comuns ou semelhantes. Assim, os projetos oriundos da cooperação Sul-Sul, em comparação com a Norte-Sul, dão mais prioridade às necessidades identificadas pelos parceiros da cooperação gerando sentimento de propriedade sob as ações e resultados dos mesmos. (ANDRADE, 2009; LEITE, 2012; MAWDSLEY, 2012).

Diante da complexidade da arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento em que a cooperação Sul-Sul está inserida, é possível perceber que os países doadores (re) emergentes e parceiros da cooperação utilizam diferentes abordagens. Mawdsley (2012) observa que alguns países em desenvolvimento, como Polônia e Arábia Saudita, se reconhecem como doadores de ajuda externa, se aproximando dos conceitos e padrões estabelecidos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). Enquanto outros, como Índia e Brasil, se voltam para a ideia de parceria para o desenvolvimento e estabelecimento de relações horizontais, reconhecem-se como parceiros, e não doadores, em busca de interesses mútuos no respeito à soberania. (MAWDSLEY, 2012).

Conforme descrito anteriormente, a atenção que vem sendo dada à cooperação Sul-Sul nos últimos anos é resultado do impacto que essas relações tem tido na agenda internacional. Outro exemplo de influência exercida pelos países em desenvolvimento é a mudança do discurso adotado pelo CAD, que tem começado a adotar o termo parceria e cooperação para o desenvolvimento ao invés de ajuda externa ⁵⁵. (BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011; MAWDSLEY, 2012).

Outro fator importante é reconhecer que, embora se baseie em relação de solidariedade e horizontalidade, a cooperação Sul-Sul, assim como a Norte-Sul, não é isenta de interesses, sejam eles políticos e econômicos de curto prazo, ou comuns

⁵⁵ O documento final do Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda realizado em Busan, Coreia do Sul em 2011 e o estabelecimento da Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento ilustram essa mudança de discurso.

em prol do desenvolvimento atrelado a interesses nacionais. (PINO; LEITE, 2009). As palavras do primeiro ministro do Quênia, Jomo Kenyatta, já em 1965 quando da aproximação de seu país com a China ilustram a percepção dos envolvidos sobre o interesse uns dos outros: “é ingênuo pensar que não há perigo de imperialismo por parte do Leste. Na política de poder mundial o Leste tem tanto interesse em nós quanto o Oeste e gostariam que servíssemos seus próprios interesses”. (KENYATTA apud MAWDSLEY, 2012, p. 3 e 4, cap. Introdução, tradução nossa)⁵⁶.

Mesmo com interesses envolvidos, a cooperação Sul-Sul se apresenta como uma alternativa para as formas de assistência tradicionais, geralmente sem condicionalidades explícitas e respeitando a soberania nacional. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; ANDRADE, 2009). Ainda, por ser considerada um esforço conjunto dos países do Sul, ser baseada em experiências e desafios comuns e no respeito à soberania dos envolvidos, além de trazer recursos adicionais ao sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento, apresenta um discurso alternativo com formas de conduzir a cooperação diferentes daquelas propostas pelos doadores e instituições tradicionais. (ASSEMBLEIA GERAL, 2009, KAGAME, 2009; SATO et al., 2010; TORTORA, 2011; MAWDSLEY, 2012). Ngaire Woods (WOODS apud MAWDSLEY, 2012) observa que:

Na África e outros locais, governos que necessitam de assistência ao desenvolvimento estão céticos com promessas (ocidentais) de mais ajuda, desconfiados das condicionalidades associadas à ajuda, e cansados dos pesados sistemas de entrega burocráticos e densos utilizados para a entrega da ajuda. Não é surpresa que os países emergentes estão sendo bem vindos de braços abertos. (p. 3, cap. Introdução, tradução nossa)⁵⁷.

Além das características mencionadas acima, outras são ressaltadas por pesquisadores das relações cooperativas dos países do Sul. A natureza da cooperação Sul-Sul se assemelha àquela da cooperação Norte-Sul, podendo ocorrer por meio da cooperação financeira (empréstimos e doações) e da cooperação não financeira (técnica). Outra característica é a verificação da associação comercial na execução de projetos por parte de alguns países em desenvolvimento, o que seria

⁵⁶ [i]t is naive to think that there is no danger of imperialism from the east. In world power politics the east has as much design on us as the west and would like us to serve their own interest

⁵⁷ In Africa and elsewhere, governments needing development assistance are skeptical of [Western] promises of more aid, wary of conditionalities associated with aid, and fatigued by the heavy bureaucratic and burdensome delivery systems used for delivery of aid. Small wonder that the emerging donors are being welcomed with open arms.

comparado à prática de “ajuda ligada” na cooperação Norte-Sul. A ajuda ligada é repudiada desde a década de 1970 pelas instituições inseridas na governança da cooperação internacional para o desenvolvimento⁵⁸ e, portanto, discriminam sua prática na cooperação Sul-Sul. Em função da ausência de uma instituição de cunho global centralizadora dessas relações, a não observância dessa recomendação é recorrente por parte de alguns doadores (re) emergentes e parceiros da cooperação. (MANNING, 2006; NAÍN, 2007; MAWDSLEY, 2012).

O Quadro 2 organiza as características básicas da cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul aqui apresentadas.

Quadro 2 - Características da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul

	Norte-Sul (AOD)		Sul-Sul
Motivação	Princípio	Guerra Fria / Competição Leste-Oeste / Caráter temporário / Transição de colônia à independência	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.
	1960	Foco em crescimento econômico	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico / Inserção mais justa no mercado internacional.
	1970	Necessidades humanas básicas / Desenvolvimento econômico	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Desenvolvimento econômico
	1980	Desenvolvimento econômico / Livre mercado	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Queda significativa da cooperação em função da crise
	1990	Apoio na resolução de problemas globais / Apoio na transição ao capitalismo e apoio na transição à democracia / Estratégia “Formatando o Século XXI”	Desenvolvimento econômico / Erradicação da pobreza
	2000	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio / Segurança	Promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza / ODM / Desenvolvimento econômico

⁵⁸ Em 1970 na Reunião de Alto Nível do CAD ocorrida em Tóquio, foi dado o primeiro passo no sentido de acabar com a ajuda ligada, recomendação que vem sendo reiterada na maioria dos Fóruns de Alto Nível do CAD/OCDE. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006). A Declaração de Paris, Agenda para Ação de Accra e a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento de Busan são documentos que podem ser consultados nesse sentido.

	2015	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) / Desenvolvimento econômico
Doadores		Doadores do CAD	Países em desenvolvimento / Doadores / Parceria para o desenvolvimento
Condições		Sim	Não
Natureza		Financeira / Não financeira	Principalmente não financeira / Financeira
Ajuda ligada		Não (Mawdsley (2012) defende que os doadores tradicionais estão revendo essa questão novamente, já que os países do sul, geralmente, adotam a ajuda ligada).	Sim

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de PINO, 2006; LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012.

Com relação a operacionalização da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, também é possível levantar algumas diferenças. Na cooperação Norte-Sul, a decisão da escolha de projetos, parceiros e modalidade de cooperação a ser oferecida é tomada com base em esquemas lógicos. Em sua maioria, as agências bilaterais de cooperação dos países desenvolvidos possuem planejamento estratégico de AOD que, observando orientações do CAD/OCDE e interesses nacionais, estabelecem áreas geográficas de prioridade, setores de atuação, volumes a serem aportados e métodos de assistência técnica. (LANCASTER, 2007). Na cooperação Sul-Sul esse planejamento nem sempre é observado. Primeiro, como já informado, não há uma instituição de cunho global que faça recomendações e estabeleça metas para a cooperação Sul-Sul. Em segundo lugar, são minorias os países em desenvolvimento que têm uma agência bilateral de cooperação internacional que coordena as ações de cooperação para o desenvolvimento internacional. (MAWDSLEY, 2012). Em terceiro lugar, visitas diplomáticas e demandas recebidas desempenham um papel importante na definição da cooperação por parte de alguns países do Sul, o Brasil, por exemplo. (PUENTE, 2010).

A ausência desse planejamento por parte de alguns países do Sul pode resultar na subutilização da cooperação internacional para o desenvolvimento (PUENTE, 2010) que já trabalha com recursos escassos (mesmo tendo registrado aumento nos últimos anos, ainda apresenta valores modestos se comparado com a

Norte-Sul). (MAWDSLEY, 2012). Com relação aos recursos, para a cooperação Norte-Sul há o estabelecimento da meta de atingir 0,7% do PIB em AOD (nem sempre cumprido), o mesmo não ocorre para a cooperação Sul-Sul.

Assim como a cooperação Norte-Sul, a cooperação Sul-Sul envolve uma multiplicidade de atores e multidisciplinariedade no foco dos projetos (a cooperação Norte-Sul se pauta pelo planejamento estratégico a Sul-Sul, por demandas e interesses nacionais). Com relação às modalidades a cooperação Sul-Sul apresenta mais possibilidades, uma vez que a Norte-Sul é limitada pelo conceito da AOD.

Outro ponto que merece destaque da cooperação Sul-Sul é o fato de seus projetos nem sempre serem transparentes. (ANDRADE, 2009; LEITE, 2012). Esse fato gera, com recorrência, nos fóruns de alto nível sobre a cooperação Sul-Sul, recomendações sobre a necessidade de melhorar os mecanismos de avaliação e disponibilização de dados por parte dos países envolvidos. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; ANDRADE, 2009, MAWDSLEY, 2012).

A falta de condicionalidade e de transparência, muitas vezes observada nas relações de cooperação entre os países em desenvolvimento, é motivo de preocupação. (MANNING, 2006; NAÍM, 2007). Manning (2006, p. 1) e SATO et al. (2010, p. 4), enumeram três riscos que os países que recorrem à cooperação Sul-Sul devem se atentar: i) maior acesso a recursos pode levá-los a situações críticas de dívidas ao tomarem empréstimos em termos inapropriados; ii) pode haver atraso em reformas necessárias em função da baixa condicionalidade imposta pelos países do Sul ao ofertarem parceria para o desenvolvimento; iii) os recursos podem ser gastos em investimentos pouco produtivos, também em função da ausência de condicionalidades. Autores como Naím (2007), são ainda mais pessimistas acreditando que a ausência de transparência abre espaço para doadores “vampiros”. Para ele, países como China, Arábia Saudita, Irã e Venezuela, estão em busca, tão somente, de benefícios próprios como recursos financeiros, matéria prima e política internacional.

A preocupação com esses riscos é evidente nas declarações finais das Reuniões de Alto Nível realizadas em Nairóbi, Quênia e em Busan, Coreia do Sul:

Encorajamos os países em desenvolvimento a desenvolver sistemas liderados pelo país para avaliar e monitorar a qualidade e impacto de programas de cooperação Sul-Sul e triangular, melhorar a coleta de dados no nível nacional e, para esse fim, promover cooperação para desenvolver metodologias e estatísticas, quando apropriado, tendo em mente os

princípios específicos e características únicas da cooperação Sul-Sul e encorajamos todos os atores a apoiar iniciativas para coleta, coordenação disseminação e avaliação de informações e dados da cooperação Sul-Sul, sob solicitação de países em desenvolvimento. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 3, tradução nossa)⁵⁹.

Em Busan foram estabelecidos quatro princípios da efetividade da ajuda, sendo um deles:

Transparência e prestação de contas uns aos outros. A confiabilidade mútua e para com os beneficiários potenciais da nossa cooperação, bem como, para com nossos respectivos cidadãos, organizações, membros e apoiadores é crítica para a entrega de resultados. Práticas transparentes formam a base para alcançar a confiabilidade. (BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011, p. 3, tradução nossa)⁶⁰.

Além de ser um dos princípios adotados pela Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento, são recorrentes as recomendações para a elaboração de relatórios de avaliação mútua entre os países em desenvolvimento e a disponibilização de dados da cooperação realizada. (BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011). Permitir acesso aos dados da cooperação Sul-Sul aos participantes do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento pode ser o início de sua institucionalização. Primeiro porque os países deverão desenvolver uma metodologia interna de acompanhamento dessa atividade e até mesmo criar ou fortalecer instituições responsáveis por ela, de forma que possam desenvolver pesquisas e trabalhos sobre métodos de elaboração de diagnóstico, avaliação e monitoramento da mesma. Segundo, a soma de atitudes individuais, nesse sentido, por parte de países em desenvolvimento permitirá a realização de análises críticas sobre a evolução da cooperação Sul-Sul de forma mais ampla, permitindo, assim,

⁵⁹ Encourage developing countries to develop country-led systems to evaluate and assess the quality and impact of South-South and triangular cooperation programmes and improve data collection at the national level to promote cooperation in the development of methodologies and statistics to that end, as appropriate, while bearing in mind the specific principles and unique characteristics of South-South cooperation, and encourage all actors to support initiatives for information and data collection, coordination, dissemination and evaluation of South-South cooperation, upon the request of developing countries.

⁶⁰ Transparency and accountability to each other. Mutual accountability and accountability to the intended beneficiaries of our co-operation, as well as to our respective citizens, organisations, constituents and shareholders, is critical to delivering results. Transparent practices form the basis for enhanced accountability.

proposição de melhorias, o que pode torná-la mais efetiva na busca do desenvolvimento. (MANNING, 2010; LEITE, 2012).

As análises possíveis por meio da disponibilização de dados pelos países em desenvolvimento engajados na cooperação Sul-Sul trariam respostas para algumas questões que pairam sobre essa modalidade de cooperação altamente dinâmica. Algumas dessas questões tais como aquelas apresentadas por Leite (2012) dizem respeito a: quais fluxos devem ser contabilizados como cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento; se deveria haver algum nível, e qual seria esse nível, de condicionalidade para empréstimos; quais atividades envolvendo a participação de países em desenvolvimento devem ser consideradas e contabilizadas como essa modalidade (o financiamento a fundo perdido para a construção de um porto em Cuba pode ser considerado?), entre outras.

Todas essas questões e discussões sobre a transparência e confiabilidade da cooperação Sul-Sul que são encorajadas aos países em desenvolvimento esbarram em outros pontos relevantes: i) a capacidade das instituições tradicionais da governança da cooperação para o desenvolvimento de se adaptarem às mudanças atuais ocorridas em função da (re) emergência de países em desenvolvimento nessa arena; ii) o interesse dos países em desenvolvimento em aderirem às regras e normas estabelecidas por essas instituições que tem suas estruturas arraigadas em contextos passados que legitimavam hierarquia entre os países industrializados e não industrializados ou o estabelecimento de novos fóruns e instituições que garantam mais notoriedade aos doadores (re) emergentes e parceiros de cooperação desde seu princípio. (MAWDSLEY, 2012). A autora Mawdsley (2012) argumenta que três aspectos são fundamentais para analisar esses pontos: credibilidade, legitimação e incentivo.

Com relação ao primeiro aspecto, os países em desenvolvimento buscariam instituições já estabelecidas que apresentem bons resultados em seus objetivos propostos, no caso da cooperação internacional para o desenvolvimento, transmitindo credibilidade no alcance de suas metas de desenvolvimento. O segundo aspecto diz respeito à representatividade, sobre quais atores a instituição tem legitimidade para representar. Na cooperação internacional para o desenvolvimento duas instituições são mais representativas, a OCDE/CAD e as Nações Unidas. O primeiro foi instituído por países industrializados, o segundo, embora expresse maior representatividade, é vulnerável aos países industrializados

maiores apoiadores de seus fundos. (MAWDSLEY, 2012). O estabelecimento da Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento pode ser interpretado como uma alternativa para garantir maior representatividade aos países do Sul, sugerindo maior legitimidade ao fórum.

Com relação ao incentivo, deve-se observar o que levariam os países em desenvolvimento a se aproximarem das instituições tradicionais e suas “leis brandas”⁶¹. A explicação oferecida por Mawdsley (2012) permite distinguir entre dois movimentos por parte dos países em desenvolvimento. Alguns países como Rússia, Coreia do Sul e Turquia se aproximam das instituições tradicionais vendo como incentivo o alinhamento com países industrializados, bem como uma forma de projeção internacional ao se colocarem em igualdade aos países desenvolvidos no cumprimento das regras. Outros, como México, Brasil, Tailândia e Egito, buscam incentivar novos fóruns de discussão da cooperação para o desenvolvimento em que possam influenciar seu estabelecimento. Essas iniciativas garantem maior autonomia na condução da cooperação internacional, mas mantêm as relações com os países industrializados. (MAWDSLEY, 2012). O Brasil, por exemplo, prefere manter seus termos da cooperação para o desenvolvimento enquanto parceiro na cooperação e, portanto, tem resistência em adotar os princípios para a efetividade da cooperação estabelecidos em Paris, mas, ao mesmo tempo, compartilha valores (como direitos humanos e democracia) com os países industrializados. (SOUSA, 2010).

Questões pragmáticas e domésticas também podem impactar no aspecto incentivo, por exemplo, países que possuem pouca experiência e fraca institucionalização na lida com a cooperação Sul-Sul, podem não ter interesse em se adequarem para atender às regras das instituições tradicionais devido aos altos custos que implicaria. (ANDRADE, 2009; MAWDSLEY, 2012). Aproximar-se das instituições tradicionais significa atender às regras de transparência e prestação de contas, o que pode resultar em pressões domésticas sobre gastos com outros países enquanto há muito que alcançar em termos de desenvolvimento em seu próprio território. (ANDRADE, 2009; SATO et al., 2010; MAWDSLEY, 2012).

A seguir é apresentado o Quadro 3 sintetizando algumas diferenças da operacionalização da cooperação Norte-Sul e da Sul-Sul.

⁶¹ Soft laws.

Quadro 3 - Operacionalização da cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul

	Norte-Sul (AOD)		Sul-Sul
Escolha de países	Princípio	Áreas de influência no contexto da Guerra Fria / Ex-colônias	Visitas diplomáticas / demandas
	Atualmente	Lista de países receptores da OCED-CAD / Relatórios oficiais de definição de políticas de doação / Livro branco da cooperação estabelecendo as estratégias de cooperação	Visitas diplomáticas / demandas / interesses econômicos
Modalidades	<p>As seguintes atividades desde que: promovidas pelo setor oficial destinadas a países que estão relacionados na lista do CAD para receber AOD ou para agências multilaterais; tenham como principal objetivo o desenvolvimento econômico e bem estar dos países em desenvolvimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos com elemento de concessão de 25%; - Doações; - Cooperação técnica; - Alívio de dívidas <p>- As seguintes atividades no contexto de operações de paz: direitos humanos, monitoramento de eleições, reabilitação de soldados, infraestrutura nacional, monitoramento e treinamento de administradores, assessoria em estabilização econômica, repatriação, desmobilização de soldados, remoção de minas e desarmamento;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Treinamento de polícia civil; - Programas sociais e culturais (promoção de museus, bibliotecas, escolas de arte, esportes); - Assistência temporária a refugiados de países subdesenvolvidos (pelo período de até 12 meses); - Uso pacífico de energia nuclear - Pesquisa direcionada para problemas de países em desenvolvimento; - Custos administrativos de programas de AOD; - Custos administrativos de instalações de treinamento e de pesquisa relacionadas a questões de desenvolvimento. 		<ul style="list-style-type: none"> - Recursos para fundos multilaterais e bancos de desenvolvimento; - Doações (financeiras ou em forma de mercadorias); - Cooperação técnica; - Empréstimos concessionais, independente do volume; - Assistência ligada; - Assistência com uso de crédito de exportação; - Linhas de crédito (agências exportadoras de crédito); - Alívio de dívidas - Empréstimos com condições diferenciadas daquelas propostas pelo CAD (podem ser negociadas taxas de juros mais atrativas que aquelas oferecidas pelos doadores tradicionais, pagamentos em forma de mercadorias, etc.); - Bolsas de estudos e programas de treinamento de curta duração; - Programas de pesquisa e colaboração conjuntas; - Declarações de alto nível, atos de fraternidade e solidariedade internacionais; - Financiamento de infraestrutura; - Investimentos diretos estrangeiros; - Transferência tecnológica. - Comércio Sul-Sul; - Movimentos de integração regional.
Foco dos projetos	Princípio	Investimento em capital físico para infraestrutura, foco na ajuda econômica.	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no mercado internacional.
	1960	Ajuda voltada para grandes projetos de infraestrutura (bilateral e multilateral)	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no mercado internacional.

	1970	“Projetos de desenvolvimento rural integrado” (LANCASTER, 2007, p 40, tradução nossa) ⁶² / Projetos que permitiriam aos pobres saírem da pobreza (educação primária, saúde, rodovias rurais, água potável e outros).	União de forças para inserção no mercado internacional / Cooperação econômica, comercial, financeira e técnica entre países em desenvolvimento / Necessidades humanas básicas.
	1980	Reformas internas dos países em desenvolvimento focando em reformas econômicas, tais como liberalização do comércio, redução de déficits, eliminação de controle de preços por parte do governo, entre outras.	Queda significativa da cooperação em função da crise
	1990	Enfrentamento de cartéis de drogas, pandemias de doenças, migração, terrorismo, questões ambientais, entre outras / Reformulação no sistema jurídico, no sistema financeiro, para o estabelecimento de sistema eleitoral e auxílio de reconstrução pós-conflito / Erradicação da pobreza.	Trocas tecnológicas, busca de novos mercados; apoio na transformação produtiva / Desenvolvimento econômico / Programas sociais / Saúde, educação, agricultura.
	2000	Fome e a miséria / Educação básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / Meio ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito.	Fome e a miséria / Educação básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / Meio ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito / Desenvolvimento econômico
	Pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015
Atores envolvidos	Princípio	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais	Governamentais
	Atualmente	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Governos locais / ONGs (incluindo organizações privadas sem fins lucrativos)	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Setor privado / ONGs / Sociedade civil / Comunidade acadêmica / Governos locais
Volume		Meta de alcançar 0,7% do PIB.	Não há metas.
Avaliação/ Monitoramento		Sim	Não

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008b; LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012;

⁶² “(...) integrated rural development projects (...)”.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b.

Diante de todo histórico exposto da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul para o desenvolvimento, bem como do levantamento de algumas das suas principais características, é possível verificar a complexidade no que diz respeito ao contexto histórico, aos atores envolvidos, bem como suas modalidades. Portanto, nos permite afirmar que a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento possui características próprias que a diferencia da cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul. Esse fato não significa que a cooperação Sul-Sul substituirá a cooperação Norte-Sul, mas sim, que a complementa, observação reiterada nas declarações finais dos Fóruns de Alto Nível sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. (AMADOR, 2001; ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009; BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011).

O presente trabalho pretende analisar a posição do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento como um doador (re) emergente ou um parceiro da cooperação. Essa análise terá como base os dados aqui apresentados em face às atividades da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, permitindo, dessa forma, verificar se as práticas desse país se aproximam do modelo recomendado pelo do norte, via instituições tradicionais ou se está inserida em um contexto mais dinâmico de cooperação que se vale da horizontalidade e da parceria para o desenvolvimento.

Ressalta-se que o presente trabalho reconhece que os atores envolvidos tanto na cooperação Norte-Sul quanto na Sul-Sul apresentam qualidades e contextos históricos complexos e diferentes. Entretanto, para fins da pesquisa, se fez necessária uma descrição generalizada dessas modalidades de cooperação com base nos dados apresentados nas seções anteriores.

5 AS RELAÇÕES NORTE-SUL, SUL-SUL E A POSIÇÃO BRASILEIRA

O amplo e aleatório uso do termo cooperação Sul-Sul para descrever uma variedade de relações entre países em desenvolvimento gera dúvidas com relação a sua conceituação. São comuns questões como: o que cooperação Sul-Sul significa? Essa modalidade de cooperação possui características próprias que a diferencia da cooperação Norte-Sul? Poderia ser considerada uma única estrutura analítica para

analisar a cooperação Sul-Sul e cooperação Norte-Sul? (LENGYEL; MALACALZA, 2011; LEITE, 2012; MAWDSLEY, 2012).

Essas indagações no campo teórico podem ser transpostas ao empírico, por exemplo, questionando a cooperação internacional para o desenvolvimento realizada pelo Brasil, se ela se aproxima da cooperação Norte-Sul ou suas características vão ao encontro daquelas da cooperação Sul-Sul aqui apresentadas. Essa seção do trabalho será dedicada a essa análise. Serão apresentadas algumas das principais características da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional verificando qual postura esse país adota na condução da cooperação internacional para o desenvolvimento no papel de provedor da cooperação. Para realizar a análise, primeiro será descrita a origem da cooperação Sul-Sul brasileira, depois será verificado seu estabelecimento até alcançar o período 2003 a 2010 em que se verificou sua expansão. Em seguida, será feita uma análise da cooperação Sul-Sul brasileira a partir dos dados apresentados no quadro analítico elaborado no capítulo anterior.

5.1.1 Origem da cooperação Sul-Sul brasileira: 1955 - 1970

As relações do Brasil com países em desenvolvimento das últimas décadas tiveram momentos de maior e menor preponderância. Essa oscilação se justifica por causas internacionais, mudanças na conjuntura internacional conforme apresentado nas seções anteriores, e domésticas como questões econômicas, interesses nacionais, definições políticas, entre outras. A inserção do Brasil no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento se iniciou, efetivamente, após Segunda Guerra Mundial, e como todo país em desenvolvimento, como receptor de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. (PUENTE, 2010).

A década de 1940 é marcada por ações pontuais entre Brasil e Estados Unidos, mas foi na década de 1950 que o Brasil tomou a primeira iniciativa para instituir um sistema de cooperação internacional ao criar a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT). O CNAT era composto por representantes governamentais do Ministério de Relações Exteriores e de outros Ministérios. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015c). Essa década, também, é marcada pela adoção de uma postura mais autônoma frente aos Estados Unidos que se estendeu até a década seguinte. Embora não tenha sido uma política

alinhada, percebe-se que essa postura do Brasil estava em sintonia com o movimento de outros países em desenvolvimento que criaram o Movimento dos Países não Alinhados em 1955. Na década seguinte, 1960, o Brasil manteve a postura de cunho universalista sem, contudo, abandonar o regional; pragmática, sem preconceitos ideológicos; nacionalista, com postura independente frente a outras nações. Era uma política sem fortes compromissos com cada um dos blocos que mantinham a bipolaridade internacional, de modo que seu princípio básico era uma atuação independente frente à bipolaridade EUA-URSS, visando proporcionar ao Brasil os benefícios de uma ampliação, por exemplo, do comércio internacional. (ALTEMANI, 2005).

Foi, justamente, nesse contexto que o Brasil começou a estabelecer relações com países em desenvolvimento quando, então, “o Brasil lançou uma política africana e tomou posição em favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais, especialmente das colônias portuguesas, que iniciavam a luta armada”. (VIZENTINI; PEREIRA, 2008, p. 2). O pensamento predominante era o de que o estabelecimento de alianças alternativas ampliariam as margens de manobra e proporcionaria mais poder de barganha no sistema internacional e, assim, maior autonomia. Foi nesse período que o Brasil se juntou a outros países em desenvolvimento no estabelecimento do Grupo dos 77 (G-77), com o objetivo de promover os interesses econômicos de seus membros por meio de uma ação articulada, aumentando a capacidade de negociação do grupo, bem como de promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. (THE GROUP OF 77, 2015). A iniciativa de diversificação de parcerias refletiu no estreitamento dos laços com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa.

Nos primeiros anos do regime militar, embora o Brasil tenha se juntado ao G-77 em 1964, o país seguiu as diretrizes do regime de desenvolvimento vinculado à segurança, reaproximando de seu principal parceiro econômico e militar, os Estados Unidos. Diante do confronto Leste x Oeste que ultrapassava os limites dos dois principais países a época, o Brasil, inserido no contexto de combate ao comunismo, se voltou para parcerias no continente buscando a segurança coletiva por meio de parcerias, principalmente, econômicas. (LEITE, 2011, p. 122 e 123).

No final da década de 1960, início da *détente* no plano internacional, o foco em segurança das ações internacionais do governo brasileiro se deslocou para questões tidas como prioritárias para buscar a industrialização, já que o

desenvolvimento estava estreitamente relacionado a crescimento econômico. (LEITE, 2011). Em 1969 foi observado um aumento de projetos e programas de cooperação Norte-Sul com o Brasil resultando em uma ampla reforma do Sistema de Cooperação Técnica Internacional estabelecido pelo Brasil em 1950. Segundo Puente (2010) a estrutura existente estava deixando a desejar no atendimento das cooperações técnicas do Brasil com países industrializados e organizações internacionais. Nesse ano foi, então, instituída uma estrutura interministerial para tratar da cooperação brasileira alocando as atividades na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE). (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015c). Outra mudança significativa foi a centralização na SEPLAN e MRE da negociação de programas e projetos de cooperação técnica antes negociadas individualmente e de forma aleatória por instituições brasileiras. (PUENTE, 2010). À época havia volume significativo de capital disponível no mercado internacional provindo dos países industrializados e, portanto a reforma foi realizada para melhor receber os recursos para a cooperação com o Brasil de forma a atender suas demandas de desenvolvimento expressas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. (PUENTE, 2010; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015c).

5.1.2 Estabelecimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; década perdida e retomada das relações com o sul: 1970 - 2000

Os governos brasileiros, no período que compreende os anos de 1967 a 1979, embora buscassem o mesmo fim ao realizar a cooperação com países do sul, o desenvolvimento econômico, oscilavam em suas estratégias. Ora eram priorizadas as parcerias com outros países em desenvolvimento em foros mundiais para alcançar uma Nova Ordem Econômica Internacional, ora o foco se voltava para a cooperação bilateral em âmbito regional. (LEITE, 2011). Essas estratégias resultaram na intensificação das relações com países da América Latina e África e, juntamente com a reforma do Sistema de Cooperação Técnica Internacional, permitiu que em 1973 as primeiras experiências de cooperação técnica prestada ocorressem. Nesse momento, segundo Puente (2010)

No âmbito interno, assiste-se à progressiva convicção de que o Brasil deveria aproveitar a experiência adquirida com a cooperação técnica para fazer dela, além de um instrumento de desenvolvimento interno, também uma ferramenta de política exterior. Contribuía para isso a similaridade de condições socioeconômicas e culturais com países latino-americanos e africanos, bem como a maior facilidade de estabelecer parcerias em um marco essencialmente desprovido dos aspectos de dominação e dependência que costumam caracterizar a cooperação Norte-Sul. (2010, p. 103).

Na década de 1970 observa-se circunstâncias que contribuíram para a instituição da cooperação entre países em desenvolvimento, bem como que causaram um retardo em seu desenvolvimento.

As Nações Unidas começaram a incentivar e abrir espaço para a cooperação entre países em desenvolvimento, sendo o Brasil um importante ator nesse movimento buscando, junto com seus pares em desenvolvimento, uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). (PUENTE, 2010).

A NOEI, estabelecida oficialmente em 1973 pelo Grupo dos Países Não Alinhados e em 1974 adotada pelas Nações Unidas, tinha dentre seus princípios o fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974). Ao mesmo tempo, como reflexo do aumento dos preços do petróleo na arena internacional houve redução dos recursos alocados pelos países desenvolvidos à cooperação Norte-Sul. Assim, as estruturas brasileiras dedicadas à cooperação Norte-Sul começaram a ser utilizadas para atender a cooperação Sul-Sul. (PUENTE, 2010).

A partir de 1974 iniciou uma década de relacionamento intenso com a África com a abertura de novas embaixadas em países do continente africano e intensificação de missões diplomáticas. Essa intensificação resultou na assinatura de acordos de cooperação técnica e comercial, aumento de relações comerciais e de investimento direto brasileiro em países africanos. (LECHINI, 2008). Nesse período de dez anos, a África se consolidou como um mercado para o Brasil, inclusive se registraram atividades de cooperação comercial de trocas de mercadorias ("petróleo africano por mercadorias ou serviços do Brasil") (LECHINI, 2008, p. 62). Ainda, segundo Lechini (2008) em meados dos anos 1980 "(...) o Brasil mantinha relações diplomáticas com 43 dos 52 países africanos, havia 21 embaixadas brasileiras na África e 13 embaixadas de países africanos em Brasília". (LECHINI, 2008, p. 61).

A dedicação à cooperação com países em desenvolvimento por parte das instituições brasileiras começou a demonstrar sinais de necessidade de nova reformulação. Havia demanda por treinamento, pela conciliação da cooperação Sul-Sul a outras políticas brasileiras para países em desenvolvimento já instituídas (ciência e tecnologia, comercial, econômico e financeiro, por exemplo) bem como pela elaboração de marcos jurídico-legal para a cooperação prestada, que inexistiam até esse momento. (PUENTE, 2010). Outro fator importante para a cooperação Sul-Sul e para seu fortalecimento na política brasileira foi o estabelecimento do Plano de Ação de Buenos Aires em 1978, que contribuiu para que essa atividade ganhasse espaço nos discursos oficiais. (PUENTE, 2010).

Por outro lado, as medidas adotadas pelos países desenvolvidos para contornar a crise da alta do preço do petróleo teve grande impacto nas economias dos países em desenvolvimento. O Brasil não foi exceção, em um contexto de volumosa fuga de capitais do país, queda nas exportações de commodity, e altos juros a serem pagos a taxas flutuantes, o país foi significativamente afetado e enfrentou uma crise econômica. Assim, no final dos anos 1970 e durante os anos 1980, apesar dos esforços a favor da cooperação Sul-Sul, os avanços nesse campo, no Brasil e no mundo, registraram retração. Entretanto, mesmo com poucas iniciativas de cooperação Sul-Sul no período, sua importância como ferramenta de política externa ganhava espaço e importância. (PUENTE, 2010).

Com o fim do Regime Militar em 1984 o país passou por processo de redemocratização e lançou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República em que as diversas formas de cooperação são reafirmadas, incluindo aquelas com países do Terceiro Mundo. No documento são incentivadas as cooperações com países industrializados e em desenvolvimento nas áreas cultural; comercial; técnica, com especial ênfase aos países latino-americanos e africanos; científica e tecnológica; e econômica financeira. (BRASIL, 1986). Entretanto, em função dos problemas econômicos da década perdida, a aproximação dos países do Sul passou a ser mais seletiva, por exemplo, no governo do José Sarney (1985-1990) as relações com a África do Sul foram reduzidas por meio de Decreto que estabelecia uma série de proibições na lida com esse país (Decreto nº 91.524, de 9 de agosto de 1985). (LECHINI, 2008).

A despeito das adversidades, sobretudo econômicas e financeiras, o governo Sarney, em função da maior seletividade, manteve um alto perfil na relação Sul-Sul,

notadamente em questões políticas e institucionais, de modo que “em 1986, em plena Era Reagan e no contexto de militarização do Atlântico Sul (pós-Malvinas), logrou que a ONU aprovasse o estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS).” (VIZENTINI; PEREIRA, 2008, p. 3). Em 1988 ocorreu a I Conferência do Atlântico Sul, no Rio de Janeiro. No início da década de 1990, num contexto de adoção do neoliberalismo, de fim da Guerra Fria foi criado o Mercosul, demonstrando uma priorização dos vizinhos da América do Sul.

Diante do momento político e da nova atividade desempenhada pela então SEPLAN e pelo MRE, foi proposta mais uma reestruturação para o arranjo institucional competente para realizar a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul do país. Em 1987 foi então, sob os auspícios do MRE, instituída a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) responsável pela cooperação técnica internacional do Brasil. Com a criação da nova agência, os órgãos da SEPLAN e MRE responsáveis pela condução dessas atividades foram extintos, e as atividades antes desempenhadas por ambas foram centralizadas na ABC. (PUENTE, 2010; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015c). As atividades de cooperação financeira ficaram a cargo do Ministério do Planejamento, especificamente na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). (PUENTE, 2010).

Segundo seu Decreto (94.973/87) de criação, competia à ABC:

Cabe à ABC, no âmbito do Sistema de Cooperação Técnica Internacional, cujo órgão central é o Ministério das Relações Exteriores, operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nos termos da política externa brasileira. (BRASIL, 1987).

Para cumprir com sua finalidade parte significativa da estrutura da ABC foi herdada da SEPLAN, que dividia a cooperação em recebida bilateral (mais tarde, na década de 1990, a multilateral também foi incorporada) e prestada. Conforme pontua Puente (2010) a agência cumpre bem seu papel, principalmente o de articulador entre os diversos órgãos envolvidos na cooperação técnica internacional, seja recebida ou prestada. Entretanto, alguns problemas antigos prevaleceram, como número reduzido de pessoal qualificado e a falta de marco legal na condução dessas atividades. Para esses desafios, importantes parcerias foram estabelecidas, dentre elas aquela com o PNUD tem destaque, que contribuiu para suprir a necessidade de mão de obra capacitada e para estruturação da ABC. Com relação

ao marco regulatório legal, ainda hoje há desafios em sua definição, principalmente para a cooperação Sul-Sul. (PUENTE, 2010; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015c).

Na década de 1990, muito em função das recomendações do Consenso de Washington de enxugar gastos públicos, as atividades de cooperação recebida multilateral foram alavancadas para atender as necessidades de reformas sociais do país. Assim, houve um expressivo aumento nos projetos de cooperação recebida e intensificação da cooperação com organizações multilaterais o que ocasionou um arrefecimento da cooperação Sul-Sul, que viu seus recursos, financeiros e humanos, alocados para a execução da cooperação Norte-Sul. (LECHINI, 2008; PUENTE, 2010).

Entretanto, nesse mesmo período o Brasil já havia adquirido capacidade e experiência para conduzir projetos e programas de cooperação com países em desenvolvimento e por isso foi considerado pelo Comitê de Alto Nível da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento um “país pivô” para a cooperação Sul-Sul. Esse termo foi criado em 1995 pelo referido Comitê e designava os países em desenvolvimento que possuíam um papel de liderança e a capacidade para alavancar a cooperação Sul-Sul. Na ocasião da definição do termo foram identificados vinte e dois países pivô⁶³. (PUENTE, 2010; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2015b).

Os governos brasileiros ocorridos ao final da Guerra Fria, Fernando Collor (1990 - 1992) a Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003) presenciaram e se viram inseridos em um cenário de adensamento da interdependência dos países nas relações internacionais, bem como de predominância da lógica capitalista. Essa conjuntura permite destacar duas características marcantes na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Primeiro que os governos partiram de uma abordagem voltada ao neoliberalismo valorizando mais as relações com os países industrializados, no que diz respeito às relações com os países Sul, foi dado foco a questões comerciais. As relações com América Latina eram voltadas para o MERCOSUL (criado em 1991) e com a África, em alianças estratégicas, priorizando

⁶³ Os primeiros 22 países pivô: Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gâmbia, Índia, Indonésia, Malta, Malásia, Maurício, México, Nigéria, Peru, República da Coreia, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia.

países que correspondiam às necessidades brasileiras. (SARAIVA, 2007; LECHINI, 2008).

Segundo, observada principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso, a cooperação brasileira buscava autonomia por meio da participação e não mais da distância, como era durante o cenário internacional bipolar. Dessa forma, buscava-se uma participação ativa nas relações internacionais. (PUENTE, 2010).

Ambas as características tiveram impacto na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, primeiro, favorecendo a cooperação comercial e de fortalecimento institucional de parceiros do Sul que poderiam atender os interesses do país. No segundo caso, por exemplo, com o aumento progressivo de ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento em todas as áreas geográficas, conforme apontado no estudo realizado por Puente (2010, p. 156 e 158). Nesse período o Brasil se apresentava como importante indutor da cooperação Sul-Sul.

5.1.3 Expansão da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2003-2010

No início dos anos 2000 a cooperação Sul-Sul brasileira enfrentava desafios institucionais. A Agência Brasileira de Cooperação atravessou uma séria crise de pessoal qualificado, conforme explica Puente (2010), desde o estabelecimento da ABC, o PNUD foi parceiro chave em sua estruturação, inclusive na contratação de pessoal qualificado. Entretanto, por se tratar de órgão público, as entidades fiscalizadoras do governo pressionaram a agência para realizar contratações públicas conforme exigido em lei. Essa pressão resultou em grande perda de mão de obra especializada e, embora se verificasse grande demanda ao Brasil por cooperação Sul-Sul por parte de países em desenvolvimento, o país enfrentou, no período de 2001 a 2004, grandes dificuldades em atendê-las. (PUENTE, 2010). Ainda, alguns projetos de cooperação técnica entre países em desenvolvimento que demandavam contratação de bens e serviços foram paralisados por cerca de um ano para que o PNUD se adequasse às normas brasileiras de contratação. (PUENTE, 2010).

Mesmo diante desses percalços, a cooperação Sul-Sul brasileira ganhou grande visibilidade no período de 2003 a 2010, durante o governo do presidente Luiz

Inácio Lula da Silva. Em seu primeiro mandato as linhas de ação diplomática dos governos anteriores foram mantidas, mas o engajamento nas ações com o Sul foram ressaltadas. Segundo Puente (2010),

(...) os eixos centrais de atuação da PEB no Governo Lula poderiam ser condensados nas seguintes metas: revitalização e ampliação do MERCOSUL; intensificação das relações com a América do Sul; aumento da presença e da cooperação com os países africanos (não só lusófonos), como resgate do papel tradicional da África na política externa brasileira; busca de relações maduras com os Estados Unidos; perseguição do diálogo e da aproximação com países do Sul, sobretudo com potências regionais como a China, Índia, Rússia e África do Sul, mas também em outras áreas (Oriente Médio, e países árabes, por exemplo); prosseguimento na defesa da reforma das Nações Unidas, com a proposta de ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança e postura mais assertiva da candidatura do Brasil nesse contexto; prosseguimento e intensificação da participação nos foros multilaterais, sobretudo econômicos (OMC, negociações sobre a ALCA e bi-regionais - MERCOSUL-UE), com a articulação de coalizões com países emergentes (G-20), com vistas à defesa de interesses comuns. (p. 221).

As metas apresentadas indicam a intenção do governo em se projetar como um importante ator no cenário internacional defendendo uma presença mais marcante nas relações internacionais. (PUENTE, 2010; INOUE; VAZ, 2013) É possível perceber a prioridade dada às relações com os países em desenvolvimento na busca dessa projeção, representando uma mudança na posição política do país nas relações internacionais (INOUE; VAZ, 2013). É dada, também, especial atenção à aproximação aos grandes países do Sul. (LECHINI, 2007; PUENTE, 2010; PINO, 2010; INOUE; VAZ, 2013).

Segundo Pino (2010), foi a partir do governo Lula que a cooperação brasileira se expandiu, como reflexo da expansão do próprio país nas relações internacionais. Nesse processo, a cooperação Sul-Sul passa a ser vista como um importante instrumento da política externa do país, que, por sua vez se tornou um ator relevante na arquitetura da governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. (PINO, 2010; MAWDSLEY, 2012; INOUE; VAZ, 2013).

O caráter solidário da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é ressaltado nos discursos e documentos oficiais do governo brasileiro, em que:

“(...) são colocados à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições nacionais especializadas, sem condições nem ingerências, em áreas consideradas relevantes pelos países

parceiros, com respeito a sua soberania” (PINO, 2010, p. 2, tradução nossa)⁶⁴..

Nesse contexto de cooperação solidária, o governo brasileiro se posiciona como um parceiro da cooperação para o desenvolvimento. Ainda nesse contexto, o Brasil concede à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional caráter humanista, transformando sua experiência exitosa em projetos sociais de combate à pobreza e à fome em projetos com países em desenvolvimento. (PINO, 2010; PUENTE, 2010). Tornando, assim, a cooperação entre países em desenvolvimento um instrumento de mudanças estruturantes, principalmente por meio da transferência de conhecimento e tecnologias. (VAZ; INOUE, 2007; PINO, 2010; PUENTE, 2010).

Segundo Farani (2009), então Diretor da ABC, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional se tornou uma forma de divulgação da capacidade do Brasil no exterior, uma vez, que conhecimentos especializados são disponibilizados para alavancar o desenvolvimento de países parceiros, bem como é transmitida a postura ativa do país nas relações internacionais. Um exemplo é o fato do país adotar caráter humanista em suas ações de cooperação Sul-Sul, despontando e assumindo protagonismo diante dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esse protagonismo pode ser observado pelo reconhecimento do Brasil, por parte do Banco Mundial, como referência em programas sociais:

O sucesso (do Bolsa Família) motivou adaptações em quase 20 países, como Chile, México e outros países no mundo inteiro como Indonésia, África do Sul, Turquia e Marrocos. Mais recentemente, a cidade de Nova York anunciou o programa "Opportunity NYC", de transferência condicional de renda, modelado no Bolsa Família e no equivalente mexicano. Esta é uma das raras ocasiões em que um país desenvolvido está adotando e aprendendo com experiências do chamado mundo em desenvolvimento. (BANCO MUNDIAL, 2007).

O Brasil, por meio da participação oficial de representantes em fóruns multilaterais, tem buscado ressaltar a importância da cooperação Sul-Sul no processo de desenvolvimento dos países do Sul, salientando sua importância ao proporcionar aos países em desenvolvimento mais espaço nas questões relevantes

⁶⁴ (...) se ponen a disposición de otros países en desarrollo las experiencias y conocimientos de instituciones nacionales especializadas, sin condiciones ni injerencias, en áreas consideradas relevantes por los países socios, con respeto a su soberanía.

das relações internacionais. (PUENTE, 2010; INOUE; VAZ, 2013). Outro ponto destacado pelo governo brasileiro ao ressaltar a cooperação Sul-Sul é sua capacidade de estabelecer e impulsionar novos mecanismos de cooperação. As relações são estabelecidas entre países que enfrentam problemas semelhantes e, portanto desenvolvem projetos baseados em realidades locais priorizando os planos nacionais de desenvolvimento ao invés de prioridades definidas por governos alheios, como muitas vezes foi caracterizada a cooperação Norte-Sul. (PUENTE, 2010; MAWDSLEY, 2012; INOUE; VAZ, 2013).

O Brasil reconhece o papel das Nações Unidas no apoio e suporte da cooperação Sul-Sul, mas defende que essa importante organização internacional pode envidar mais esforços para complementar essa atividade, aproveitando de sua presença quase que global para identificar conhecimento disponibilizado por países em desenvolvimento conciliando-os a iniciativas globais. (INOUE; VAZ, 2013). A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, principalmente a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, em seu princípio, se valeu das Nações Unidas na execução de projetos, por meio do PNUD, para viabilizar o financiamento de projetos. A cooperação triangular, também se configura como uma importante modalidade para a cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil, não sendo novidade para a ABC vem se intensificando desde 2004⁶⁵ com o objetivo de conjunção de esforços na propulsão para o desenvolvimento. (PUENTE, 2010).

Importante salientar que para o governo brasileiro a cooperação triangular é complementar à cooperação bilateral Sul-Sul, sendo a última prioritária nas ações da ABC. (CORRÊA, 2009; INOUE; VAZ, 2013; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015d). O governo brasileiro desenvolve projetos de cooperação trilateral que podem envolver outros países (desenvolvidos ou em desenvolvimento) e organizações internacionais. Alguns dos principais parceiros do Brasil nessa modalidade são Japão, Alemanha, Canadá, Espanha, Argentina, PNUD, OIT, UNODOC, entre outros. (CORRÊA, 2009; PUENTE, 2010; INOUE; VAZ, 2013; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015d).

⁶⁵ “(...) por conta da crise haitiana, e do desenvolvimento direto do Brasil nos esforços diplomáticos de estabilização do Haiti. Surgiram então iniciativas concretas e de porte significativo, com inegável elemento de costura estratégica e diplomática junto a países e organismos internacionais interessados em contribuir para os esforços empreendidos.” (PUENTE, 2010, p 192).

A cooperação triangular se pauta em alguns parâmetros conforme apresentado pela ABC: “i. Atuação por demanda (demand-driven); ii. Intercâmbio de tecnologia e conhecimento sem impor condicionalidades; iii. Reprodução de boas práticas a serem transferidas e adaptadas à realidade de cada país; entre outros”. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015d). Importante salientar que essa modalidade de cooperação brasileira tem como objetivo complementar e fortalecer a cooperação Sul-Sul. (CORRÊA, 2009).

A cooperação brasileira entre países em desenvolvimento, desde o princípio do governo Lula, foi valorizada e cresceu significativamente. Já nos primeiros meses de governo o então Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, realizou visita oficial a sete países africanos. Durante o mandato presidencial, seguidas viagens ao continente africano foram realizadas pelo próprio presidente ou por representantes de alto escalão do governo (27 países foram visitados somente pelo presidente em oito anos). (LECHINI, 2010; INOUE; VAZ, 2013). Foram abertas novas embaixadas brasileiras (dezesseis) no continente africano e mais de 400 termos de cooperação (acordos, ajustes, protocolos e memorandos de entendimento) foram firmados entre o governo do Brasil com países em desenvolvimento da América Latina, Caribe, África, Ásia e Oceania, somente no período de 2003 a 2007. (LECHINI, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010).

Além dos dados acima que expressam a intensificação das relações com os países em desenvolvimento, os dados sobre quantidade e volume de projetos de cooperação Sul-Sul são evidências importantes da expressão que essa modalidade adquiriu na cooperação internacional promovida pelo Brasil. Segundo estudo realizado pelo IPEA (CINTRA, 2010) a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional entre 2005 a 2009 passou de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente. No ano de 2010, foi registrado aumento de 91,2% com relação ao ano anterior, somando o montante de R\$ 1,6 bilhão. A promoção do desenvolvimento é o motriz das ações de cooperação do país, que busca oferecer conhecimento especializado nas áreas que possui competência notória. As principais áreas atendidas pela cooperação Sul-Sul brasileira são: agricultura, saúde, educação, capacitação profissional, governo digital, meio ambiente, desenvolvimento urbano, biocombustíveis e justiça. (CORRÊA, 2009).

Embora o Brasil esteja cada vez mais engajado nas atividades de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento provendo suporte técnico e financeiro a países em

desenvolvimento, o país não se considera um país doador. Seu papel como ator ativo na cooperação horizontal é reforçado nos discursos oficiais salientando o viés solidário de suas ações contrastando com as relações de cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul. (CORRÊA, 2009).

Diante do discurso brasileiro sobre sua atuação na cooperação internacional para o desenvolvimento, da análise do histórico da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e o levantamento de algumas de suas principais características, voltar-se-á agora à análise a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. A análise será realizada ao equiparar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional com o marco da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul apresentado anteriormente. O objetivo será identificar as similaridades e diferenças entre elas para então buscar definir a posição do governo brasileiro na condução da cooperação internacional para o desenvolvimento.

5.1.4 Organizando a cooperação Sul-Sul brasileira

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, iniciada e estabelecida nas décadas de 1960 e 1970, foi fundamentada pela Constituição da República Federativa do Brasil, mais especificamente por seu artigo 4º:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...)
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (...).
Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (BRASIL, 1988).

Fundamenta-se, também nos acordos internacionais firmados entre o Brasil e países parceiros, os Acordos-Quadro, também chamados de Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Esses acordos devem ser ratificados pelo Congresso Nacional para formalizarem as relações de cooperação técnica entre as partes. Ainda, para o início da cooperação técnica, são necessários os Ajustes Complementares e os Programas Executivos, esses documentos, acordados entre órgãos do governo central dos envolvidos, detalham os objetivos, orçamento, gestão e operacionalização do projeto. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

Conforme informado anteriormente, as primeiras iniciativas brasileiras de cooperação efetiva com países em desenvolvimento ocorreram em 1973 por meio da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, principalmente de cunho bilateral. Antes, ocorriam ações de aproximação diplomática e de formação de alianças estratégicas buscando concertação nas questões econômicas e políticas internacionais.

Desde o princípio da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional a lógica da horizontalidade e solidariedade entre as partes é ressaltada e até os dias atuais continua sendo reforçada nos discursos oficiais e no desenvolvimento dos projetos. O Brasil não se reconhece como um doador de cooperação para o desenvolvimento e sim um parceiro que contribui na promoção do desenvolvimento em países menos favorecidos. (CORRÊA, 2009).

Entretanto, conforme pontua Puente (2010)

Quanto à expressão “cooperação horizontal”, embora justificável quanto ao aspecto teológico, não é tampouco inteiramente precisa, pois a horizontalidade completa na cooperação para o desenvolvimento não parece facilmente alcançável. Mesmo na inter-relação entre países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes. Na cooperação técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação entre prestador e beneficiário. Dessa realidade não pode fugir nem mesmo, (...), o padrão da cooperação técnica brasileira. (p. 75).

Nas relações Sul-Sul essa assimetria entre os países envolvidos nessa modalidade de cooperação permitiu a identificação de países pivô, como o Brasil, que por terem alcançado certo nível de desenvolvimento são considerados chaves para a condução da cooperação Sul-Sul. E, portanto, mesmo que haja certa verticalidade na relação, o caráter de horizontalidade não se perde, já que na elaboração dos projetos e programas de cooperação o Brasil busca o envolvimento do país parceiro nas definições das diretrizes dos mesmos. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

Importante destacar que as características horizontalidade e solidariedade não significam ausência de interesses nas relações Sul-Sul. O envolvimento de interesses na condução da cooperação entre países em desenvolvimento é, muitas vezes, apresentado como uma crítica a essas relações. Alguns autores (MANNING, 2006; NAÍM, 2007; BRAZIL'S..., 2010; PINO, 2010; MAWDSLEY, 2012), questionam

se a perseguição de interesses nacionais como econômicos e políticos são encobertos sob o discurso de cooperação horizontal e solidária. Porém, conforme pontuado por Leite (2012), a cooperação Sul-Sul é motivada por interesses e o conhecimento desses interesses por parte dos países envolvidos é fundamental para que as relações entre os envolvidos ocorram de forma mais articulada. Em declarações oficiais do governo brasileiro é possível perceber o interesse do país em galgar mais espaço nas discussões internacionais salientando a necessidade de reforma na atual ordem política (defendendo reformar no Conselho de Segurança) e econômica mundial (por exemplo, defendendo a abertura de mercados no sul e no norte para produtos agrícolas). (PUENTE, 2010).

Se consideramos os parâmetros que guiam as relações de cooperação entre o Brasil e outros países em desenvolvimento: as demandas devem originar do país em desenvolvimento; deve haver intercâmbio de tecnologia e conhecimento sem imposição de condicionalidades; buscar adaptar as soluções à realidade de cada país; não interferência nos assuntos internos dos envolvidos; envolvimento do país beneficiário nas elaborações de projetos e programas (CORRÊA, 2009), é possível considerar que o discurso da horizontalidade e solidariedade na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional pode ser verificado na prática, na maioria dos casos.

Com relação à institucionalização da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, conforme apresentado, em seu princípio as instituições criadas para conduzir a cooperação Norte-Sul eram utilizadas para apoiar as primeiras iniciativas da cooperação Sul-Sul. Com o aumento dessa atividade o país criou algumas instituições buscando dar coerência e coordenação à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Abaixo estão relacionados os órgãos e as modalidades da cooperação Sul-Sul que são de sua responsabilidade:

- A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE); cooperação técnica;
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; (CNPq), órgão colegiado do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e a Divisão de Temas Educacionais (DCE) do Departamento Cultural do MRE: cooperação educacional;

- MCTI, CNPq, Capes, Agência Brasileira da Inovação (FINEP): cooperação científica e tecnológica;
- Grupo de Trabalho Interministerial de Cooperação Humanitária Internacional (GTI-CHI), coordenado pelo Itamaraty: cooperação humanitária;
- Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão do Ministério da Justiça (MJ): apoio e proteção a refugiados;
- Ministério da Defesa (MD), MRE, Presidência da República, Congresso Nacional (CN): operações de manutenção da paz;
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): gastos com organismos internacionais. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015b).

Portanto, não há uma instituição que centraliza as ações de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Mesmo com o estabelecimento das instituições acima, diferentes órgãos da administração pública mantêm relações de cooperação internacional para o desenvolvimento, caracterizando, assim a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como institucionalmente descentralizada. No âmbito internacional, o país apresenta resistência em aderir aos padrões definidos pelas organizações internacionais, como OCDE, já que não se identifica como doador. (CORRÊA, 2009).

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional teve seu início marcado pelas relações bilaterais. No final da década de 1980 e início da década de 1990, em função da criação da ABC, a cooperação multilateral foi fortalecida. No mesmo período o Brasil teve sua primeira experiência com a cooperação trilateral com o Japão. Nos anos 2000, essa atividade foi ampliada, e além da parceria do Brasil com países desenvolvidos para atender a um terceiro, o Brasil se associou à organizações multilaterais com o mesmo objetivo e, também, inaugurou com a Argentina, a cooperação entre dois países em desenvolvimento auxiliando um país menos desenvolvido (no caso o Haiti). (PUENTE, 2010).

O Quadro 4 apresenta a organização da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em comparação com a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.

Quadro 4 - Organizando a cooperação Sul-Sul brasileira comparada à cooperação Norte-Sul e Sul-Sul

		Norte-Sul (AOD)	Sul-Sul	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Início		1949	1955	1973
Agenda política		Manutenção da ordem internacional	Reforma da Ordem Internacional e do Sistema Econômico Mundial	Reforma da Ordem Internacional e do Sistema Econômico Mundial
Conceito oficial definido		Sim	Não	Não
Base lógica		- Obrigação moral de levar desenvolvimento aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos; - Não há necessidade de reciprocidade.	- Solidariedade, horizontalidade, busca de soluções conjuntas a problemas comuns; - Benefício mútuo e reciprocidade.	- Solidariedade, horizontalidade, busca de soluções conjuntas a problemas comuns; - Benefício mútuo e reciprocidade
Tipo de cooperação	Princípio	Principalmente bilateral	Principalmente bilateral	Principalmente bilateral
	Atualmente	Bilateral, multilateral e trilateral.	Bilateral, multilateral e trilateral.	Bilateral, multilateral e trilateral.
Institucionalização	Princípio	Não há	Não há	Faz uso de instituições dedicadas à cooperação Norte-Sul
	Atualmente	- Multilateral: Criação da OCDE / CAD em 1961: objetivo de monitorar e definir padrões globais em áreas centrais do desenvolvimento. - Bilateral: Governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento	- Multilateral: Não há. Esforço de se criar uma Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento apoiada, conjuntamente, pela OCDE e pelo PNUD. - Bilateral: Alguns governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento	- Multilateral: o país é resistente em aceitar os padrões definidos pelas organizações internacionais como OCDE, já que não se identifica como doador. - Bilateral: o país não possui uma instituição central para coordenar a cooperação Sul-Sul.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008b; PUENTE, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010; LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b

5.1.5 Características da cooperação Sul-Sul brasileira

Nos últimos anos o governo brasileiro tem buscado definir a cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse esforço, documentos importantes foram elaborados e publicados⁶⁶ com dados e informações sobre as principais iniciativas do país com países em desenvolvimento com o intuito de alavancar o desenvolvimento entre os envolvidos.

Conforme explicitado no prefácio do primeiro levantamento da cooperação internacional para o desenvolvimento lançado em 2010, a definição da cooperação brasileira ainda está em construção.

O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemos-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate. Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional busca, portanto, contribuir com o movimento de renovação da agenda do desenvolvimento no século XXI, marcado pela busca por modelos de desenvolvimento que possam conjugar crescimento econômico com inclusão social e prosperidade nacional com sustentabilidade e estabilidade global. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010, p. 7).

Corrêa (2009), em sua intervenção durante o evento “Diálogos Políticos sobre cooperação para o Desenvolvimento” realizado no México em setembro de 2009 afirmou que o desenvolvimento é o ponto central da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Porém, como observado no capítulo dois do presente

⁶⁶ Duas publicações do IPEA ganham destaque: Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009 (COBRADI 2005-2009), publicado em 2010 e Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010 (COBRADI 2010), publicado em 2013. Dois livros publicados pela Fundação Alexandre de Gusmão: “A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005”, de autoria do Carlos Alfonso Iglesias Puente, publicado em 2010; e o “O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva”, de autoria da Patrícia Soares Leite, publicado em 2011; e o “Manual de Orientação para Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)” trazem importantes contribuições na identificação das principais características dessa modalidade de cooperação.

trabalho, essa palavra também apresenta variações em função de contextos históricos conjunturais.

A ausência de uma definição oficial do que vem a ser a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é refletida na motivação da mesma. Assim como observado na cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul global, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional variou no decorrer dos anos em função e contextos históricos. Partindo desde o não alinhamento às grandes potências em seu princípio, perpassando pela busca do crescimento econômico, pela promoção das necessidades humanas básicas e, depois, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e mais recentemente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Entretanto, é possível observar uma constante na motivação da cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira, o estabelecimento de uma nova ordem internacional econômica e política. Desde o seu princípio os países em desenvolvimento buscam uma ordem internacional mais justa, de forma a reduzir as desigualdades, nos mais variados setores, entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A redução dessas desigualdades permitiria maior participação dos países em desenvolvimento na definição das políticas mundiais.

Atualmente, é possível traçar uma relação entre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como ferramenta de influência sob países parceiros que contribuem para sua projeção internacional. Essa associação nem sempre é óbvia ou automática, já que a cooperação Sul-Sul é uma das ferramentas disponíveis à diplomacia brasileira para alcançar credibilidade internacional. (PUENTE, 2010). Um exemplo é o uso da cooperação brasileira para o propósito de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, bem como fortalecer suas demandas econômicas na OMC. (PINO; LEITE, 2009; LEITE, 2010; SOUSA, 2010; MAWDSLEY, 2012).

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é de natureza não financeira. Segundo o Coordenador Geral de Cooperação Técnica Multilateral, Márcio Lopes Corrêa, os empréstimos ao exterior não são incluídos nos relatórios da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional por possuírem caráter comercial. Ainda completa que: “A não realização de doações financeiras não se dá por ausência de marco legal, mas por uma questão de modelo de cooperação, que se difere da cooperação tradicional Norte-Sul”. O Brasil realiza aportes financeiros

do para o FOCEM/MERCOSUL, BIRD, FIDA e outras instituições financeiras internacionais. Esses aportes são apresentados no relatório da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como gastos com organizações internacionais. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015e).

Os recursos dispendidos pelo Brasil para a cooperação Sul-Sul considerados para a fins de relatório são aqueles voltados para a cooperação técnica, educacional, científica tecnológica, auxílio a refugiados, humanitária, gastos com organismos internacionais e manutenção da paz. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013). O desenvolvimento dessas modalidades de cooperação se pautam pela solidariedade e responsabilidade entre os povos, não havendo interferência nos assuntos internos dos envolvidos, ou seja, não há imposição de condicionalidades.

O Brasil também se pauta pela ajuda não ligada, ou seja, não condiciona a execução de projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento a trocas comerciais. (PUENTE, 2010; ABREU, 2013). Essa postura é reiteradamente recomendada aos países doadores do CAD/OCDE, no entanto é observada na prática de cooperação Sul-Sul de outros países, como a China. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008a; SATO et al., 2010; BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION, 2011; MAWDSLEY, 2012).

O Embaixador Lauro Moreira sintetiza essa faceta da cooperação Sul-Sul brasileira:

A cooperação internacional brasileira baseia-se nos princípios da solidariedade e da co-responsabilidade, não tendo fins comerciais ou lucrativos. É *untied* e procura sempre atuar de acordo com as prioridades dos países parceiros, mediante transferência de conhecimento sem qualquer imposição. (MOREIRA, 2005, p. 5).

Por meio do Quadro 5 é possível comparar as características básicas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, apresentadas nessa seção, com as da cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul.

Quadro 5 – Características da cooperação Sul-Sul brasileira comparadas a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul

		Norte-Sul (AOD)	Sul-Sul	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Motivação	Princípio	Guerra Fria / Competição Leste-Oeste / Caráter temporário / Transição de colônia à independência	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.
	1960	Foco em crescimento econômico	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desen. Econ. / Inserção mais justa no mercado internacional.	Não alinhamento no conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.
	1970	Necessidades humanas básicas / Desen. econômico	Estabelecimento da NOEI / Desen. econômico	Estabelecimento da NOEI / Desen. econômico
	1980	Desenvolvimento econômico / Livre mercado	Estabelecimento da NOEI / Queda da cooperação em função da crise	Estabelecimento da NOEI / Queda da cooperação em função da crise
	1990	Apoio na resolução de problemas globais / Apoio na transição ao capitalismo e apoio na transição à democracia / Estratégia "Formatando o Século XXI"	Desenvolvimento econômico / Erradicação da pobreza	Desenvolvimento econômico / Erradicação da pobreza
	2000	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio / Segurança	Promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza / ODM / Desenvolvimento econômico	Promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza / ODM / Des.econômico / Alteração na ordem internacional econômica e política
	2015	ODS	ODS / Des. econômico	ODS / Des. econômico
Doadores		Doadores do CAD	Países em desen. / Doadores / Parceria para o desenvolvimento	Países em desen./ Parceria para o desenvolvimento
Condiçionalidades		Sim	Não	Não
Natureza		Financeira / Não financeira	Principalmente não financeira / Financeira	Não financeira

Ajuda ligada	Não	Sim	Não
--------------	-----	-----	-----

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008b; PUENTE, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010; LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b

5.1.6 Operacionalizando a cooperação Sul-Sul brasileira

O governo brasileiro desempenha uma série de relações com os países em desenvolvimento, dentre elas diplomática, comerciais, culturais, cooperativas, entre outras. Neste trabalho são consideradas as relações cooperativas entre esses países, mais especificamente aquelas que objetivam o desenvolvimento. Abaixo estão relacionadas as modalidades que o governo brasileiro considera cooperação Sul-Sul:

- Cooperação técnica: essa modalidade é descrita pela ABC como

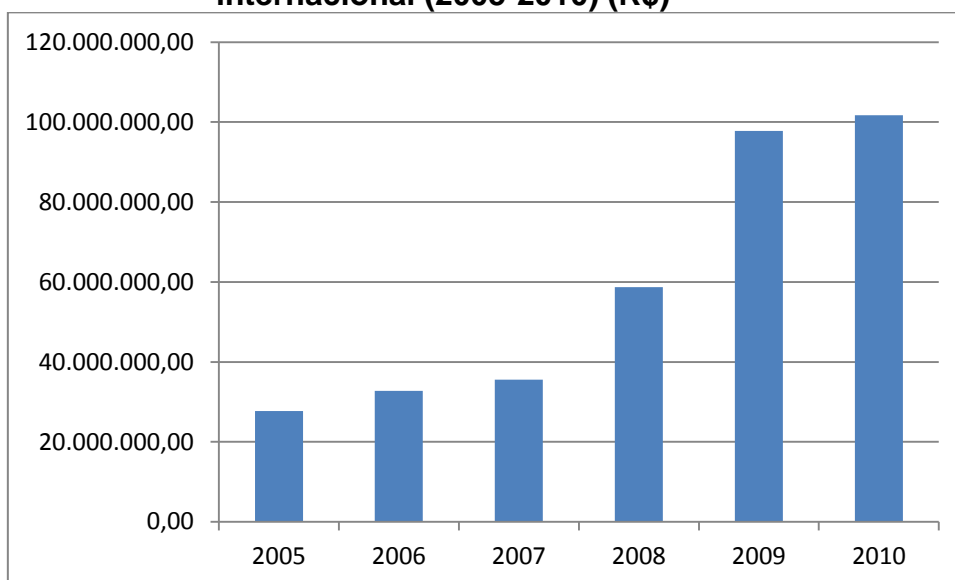
A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015f).

A realização da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) envolve atualmente 170 órgãos governamentais da administração direta e indireta e dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Somente em 2010 essa modalidade totalizou R\$ 102 milhões⁶⁷. (6,3% do total aportado na cooperação Sul-Sul), sendo R\$ 83.211.196,00 destinados à cooperação bilateral. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013). Os principais destinos geográficos da CTPD brasileira em número de ações desde 1995, são América Latina, África e Ásia, nessa ordem. (PUENTE, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

⁶⁷ Valores da cooperação técnica no período de 2005 a 2009: 2005: R\$ 27.755.710,55 / 2006: R\$ 32.801.148,70 / 2007: R\$ 35.599.271,59 / 2008: R\$ 58.738.112,72 / 2009: R\$ 97.744.759,99. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010).

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), as principais áreas da cooperação em 2010 foram: direitos humanos, saúde, agropecuária, educação e formação profissional.

Gráfico 3 - Gastos do governo brasileiro com a cooperação técnica internacional (2005-2010) (R\$)

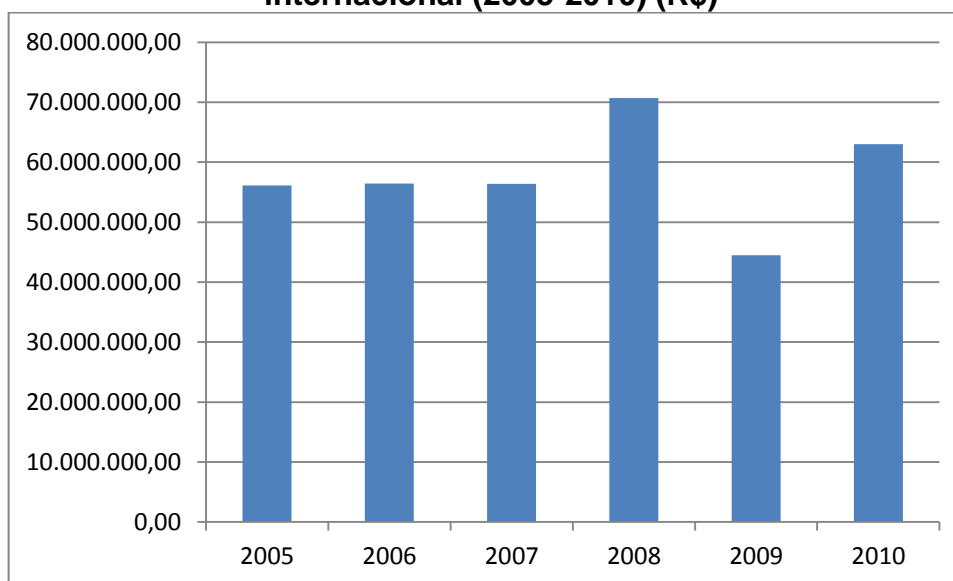


Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013 (p.28)

- **Cooperação educacional:** compreende as iniciativas do governo brasileiro de concessão de bolsas de estudo para estrangeiros e custos associados, podendo ser de caráter acadêmico ou técnico, em solo nacional (majoritariamente) ou estrangeiro. O objetivo da cooperação educacional é de capacitar capital humano para fortalecimento das estruturas e instituições do país de origem. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

Os valores aportados para a cooperação educacional em 2010 somaram R\$ 63 milhões, sendo R\$ 60 milhões para a cooperação acadêmica e o restante para a educação técnica. Os principais parceiros da cooperação educacional são os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), América do Sul e Caribe e América Central. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

Gráfico 4 - Gastos do governo brasileiro com a cooperação educacional internacional (2005-2010) (R\$)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010 e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013

- **Cooperação científica e tecnológica:** tem como objetivo o desenvolvimento de pesquisas conjuntas por meio de intercâmbio de recursos, sejam eles humanos (pesquisadores), físicos (equipamentos), financeiros e tecnológicos. Pode ser realizada entre órgãos governamentais ou diretamente entre instituições e centros de pesquisa (incluindo universidades). (PUENTE, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

Os gastos com a cooperação científica e tecnológica brasileira em 2010 foi de R\$42 milhões. Os principais temas de cooperação científica e tecnológica são: “pesquisas em áreas como física, tecnologia de luz síncrotron, tecnologia da informação, tecnologia mineral, área espacial, energias alternativas, recursos hídricos, mudanças climáticas, astrofísica, astronomia e biotecnologia” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013, p. 61). Dentre os parceiros dessa modalidade, a América Latina e Caribe se destacam. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013).

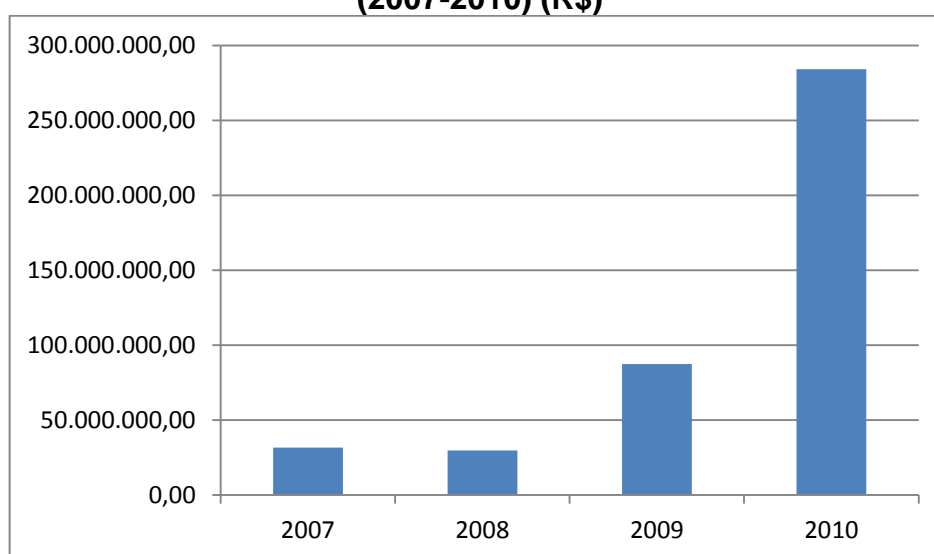
O levantamento da Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional para o período de 2005 a 2009, realizado pelo IPEA, combinou a modalidade de cooperação técnica a cooperação científica e tecnológica, impossibilitando a elaboração de figura que permitira visualizar sua evolução.

- **Cooperação humanitária:** trata-se de um instrumento para apoiar países e populações em situações de crises e emergências. Pode ser realizada para alcançar

resultados em curto (em situações emergenciais) e longo prazo (ações com caráter estruturante). O CAD/OCDE, não a considera modalidade de AOD, mas essa atividade vem ganhando espaço na agenda de cooperação brasileira e, portanto é considerada nos relatórios governamentais sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. (PUENTE, 2010).

No período de 2007 a 2010, a cooperação humanitária registrou considerável aumento em seu aporte, conforme pode ser observado no quadro abaixo. O pico ocorrido em 2010 foi em decorrência do grave terremoto ocorrido no Haiti e o Brasil desempenhou importante papel nas ações de reconstrução do país afetado. Palestina, Cuba, Honduras, Jamaica e Guiné Bissau, dentre outros também foram beneficiados pela cooperação humanitária brasileira. O Brasil também recorre a organizações internacionais, principalmente do sistema das Nações Unidas e a Organizações não Governamentais para realizar essa modalidade. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Gráfico 5 - Gastos do governo federal com a cooperação humanitária (2007-2010) (R\$)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010 e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013

- Apoio e proteção a refugiados: apoio concedido a indivíduos que se sentem obrigados a deixar seu país para buscar refúgio no Brasil em função de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões. Na execução dessa modalidade, são envolvidos órgãos governamentais como o Ministério da

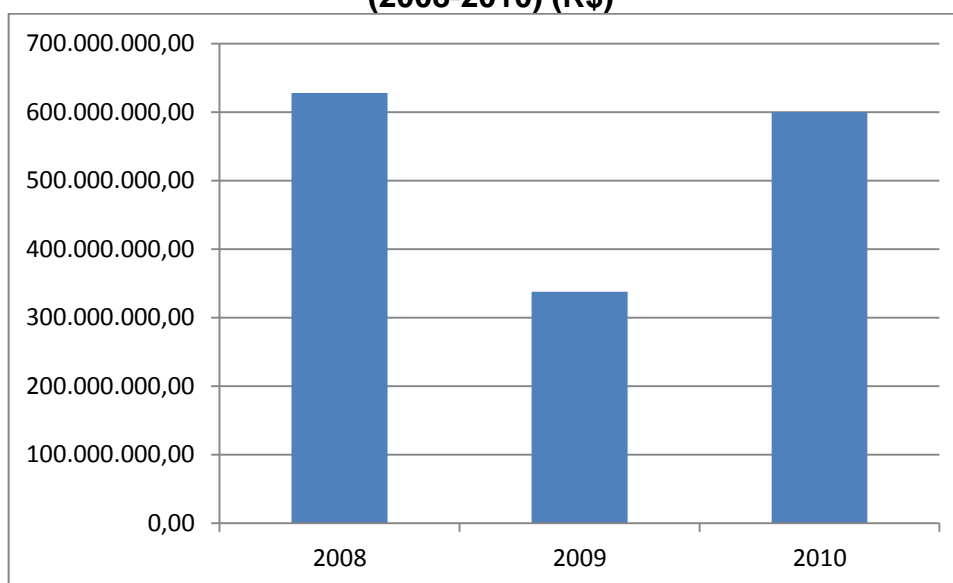
Justiça, ONGs e Entidades privadas de interesse público. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Conforme apresentado pelo COBRADI (2013):

Estatísticas oficiais mostram que, no Brasil, até o final de 2010, o número de refugiados reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade foi de 3.952, sendo: 64,53% de origem africana; 22,44% das Américas; 10,67% asiáticos; 2,25% europeus; e 0,11% apátridas. Deste total, 2.820 foram assistidos pelos projetos do Acnur. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013, p. 79).

Para atendimento desse público o governo federal destinou R\$ 600 milhões. Montante significativamente superior àquele aportado em 2009 (R\$ 338 milhões) e ligeiramente inferior ao de 2008 (R\$ 628 milhões). (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Gráfico 6 - Gastos do governo federal com o apoio e proteção a refugiados (2008-2010) (R\$)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013

- Operações de manutenção da paz: participação em missões da ONU, como o objetivo de estabilização local e manutenção de segurança em países enfrentando crises ou conflitos. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Desde 1948 o Brasil participou de 26 operações de manutenção de paz, mobilizando cerca de 32 mil militares e soldados. Os recursos financeiros destinados a essa modalidade são a princípio realizados pelo governo federal que, mais tarde,

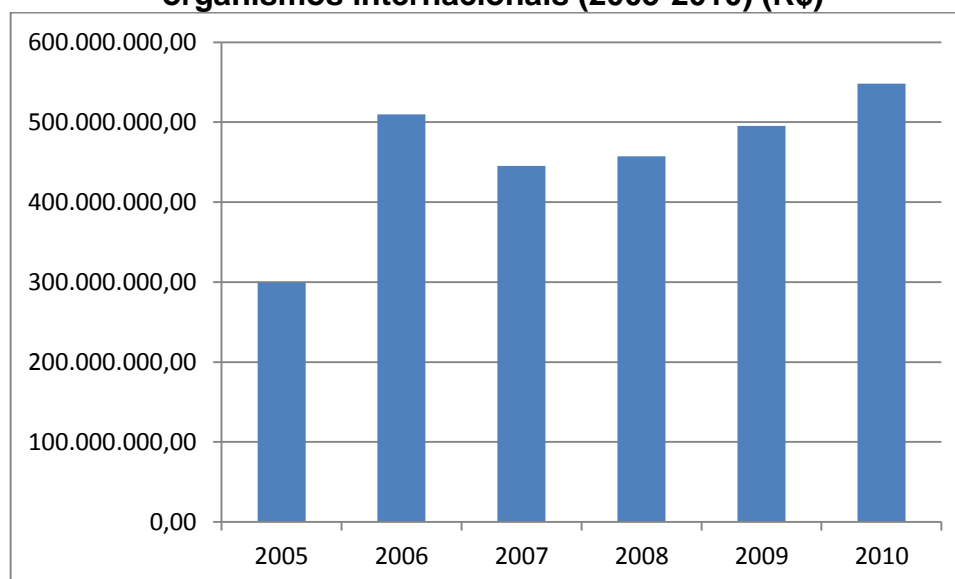
recebe reembolso por parte das Nações Unidas. Em 2010 a ONU reembolsou o país em R\$ 89 milhões referentes a atividades de anos anteriores. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

- Gastos com organismos internacionais: são os gastos do governo federal referentes a pagamento de contribuições a organismo internacionais multilaterais e destinação de recursos para a integralização de capital de bancos regionais. Em 2010 esses gastos foram de R\$ 548 milhões. Desse montante R\$ 236.224.475,00 foram destinados a organismos multilaterais e R\$ 306.777.475,00, para integralização de cotas para fundos de desenvolvimento. Outros gastos com o Acnur e Fundo Ibas também foram registrados, totalizando R\$ 5.360.000,00. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Os principais organismos internacionais que recebem contribuições do Brasil são: Sistema ONU; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido); Organização Pan-Americana da Saúde (Opas); Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Organização Mundial da Saúde (OMS); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (Panaftosa); Tribunal Penal Internacional (TPI); Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Os principais fundos de desenvolvimento são: Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (Focem); Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Gráfico 7 - Gastos do governo federal com o pagamento de contribuições para organismos internacionais (2005-2010) (R\$)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013

Não há por parte do governo brasileiro uma meta estabelecida para gastos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, entretanto, a partir de 2003 houve significativo aumento de recursos federais alocados para essa atividade. Até 2010 não havia dados e informações governamentais concisas e agrupadas sobre a destinação desses recursos. A primeira iniciativa para registro, sistematização e quantificação dessa cooperação foi a publicação do IPEA em conjunto com a ABC do relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009” em 2010. Entretanto, não foi sem dificuldade que o documento foi elaborado, já que os dados encontravam-se dispersos e descentralizados nos mais de 100 órgãos inseridos na cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil. Ainda, foi necessário definir uma metodologia que compreendesse as variadas formas de armazenamento dos dados utilizados por essas instituições. O esforço do IPEA foi repetido para que, em 2013, fossem lançados os dados da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional referentes a 2010.

O levantamento de dados sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é primordial para direcionar o melhor emprego desse instrumento da política externa brasileira. A partir dele é possível definir uma estratégia de identificação de parceiros de cooperação que atualmente ocorre de forma errática; mensurar a contribuição do Brasil para o desenvolvimento de outros

países; fortalecer as parcerias internacionais; e, principalmente, realizar um planejamento coerente de seu emprego conjugado a outras ferramentas de política externa brasileira. Assim o país receberá o devido reconhecimento de seu papel no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e poderá melhorar seu desempenho para atingir o objetivo de contribuir para a promoção do desenvolvimento em países parceiros.

O Quadro 6 sintetiza os elementos, apresentados acima, que são observados pelo Brasil na operacionalização da cooperação para o desenvolvimento internacional comparando-os com aqueles da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul.

Quadro 6 - Operacionalizando a cooperação Sul-Sul brasileira comparada a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul

		Norte-Sul (AOD)	Sul-Sul	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Escolha de países	Princípio	Áreas de influência no contexto da Guerra Fria / Ex-colônias	Visitas diplomáticas / demandas	Visitas diplomáticas / demandas
	Atualmente	Lista de países receptores da OCED-CAD / Relatórios oficiais de definição de políticas de doação / Livro branco da cooperação estabelecendo as estratégias de cooperação	Visitas diplomáticas / demandas / interesses econômicos	Visitas diplomáticas / demandas
Modalidades		Verificar informação quadro 1	Verificar informação quadro 1	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação técnica; - Coop. educacional; - Cooperação científica e tecnológica; - Coop. humanitária; - Apoio e proteção a refugiados; - Operações de manutenção da paz; - Gastos com OIs.
Focos projetos	Princípio	Investimento em capital físico para infraestrutura, foco na ajuda econômica.	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no mercado internacional.	Ações que promoviam aproximação entre os países (encontros diplomáticos, abertura de embaixadas)
	1960	Ajuda voltada para grandes projetos de infraestrutura (bilateral e	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no	Segurança coletiva por meio de parcerias, econômicas

		multilateral)	mercado internacional.	
	1970	Projetos de desenvolvimento rural integrado / Projetos que permitiriam aos pobres saírem da pobreza (educação primária, saúde, rodovias rurais, água potável e outros).	União de forças para inserção no mercado internacional / Cooperação econômica, comercial, financeira e técnica entre países em desenvolvimento / Necessidades humanas básicas.	Cooperação econômica, comercial e técnica (primeiros projetos)
	1980	Reformas internas dos países em desenvolvimento	Queda significativa da cooperação em função da crise	Passa a ter um caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, adm. pública e desen. social.
	1990	Enfrentamento problemas globais / Projetos focando na transição à democracia e ao capitalismo / e Auxílio de reconstrução pós-conflito / Erradicação da pobreza	Trocas tecnológicas, busca de novos mercados; apoio na transformação produtiva / Desenvolvimento econômico / Programas sociais / Saúde, educação, agricultura.	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.
	2000	Fome e a miséria / Ed. básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / Meio ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito.	Fome e a miséria / Ed. básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / M. ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito / Des. econ.	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.
	Pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.
Atores envolvidos	Princípio	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais	Governamentais	Governamentais / Organizações internacionais multilaterais
	Atualmente	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Governos locais / ONGs (incluindo organizações privadas sem fins lucrativos)	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Setor privado / ONGs / Sociedade civil / Comunidade acadêmica / Governos locais	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Entidades privadas de interesse público / ONGs / Sociedade civil / Comunidade acadêmica

				/ Governos locais
Volume		Meta de alcançar 0,7% do PIB.	Não há metas.	Não há metas
Avaliação/Monitoramento		Sim	Não	Em 2010 foi realizada a primeira iniciativa de disponibilização de dados da CSS brasileira.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008b; PUENTE, 2010; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2010; LENGYEL; MALACALZA, 2011; MAWDSLEY, 2012; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2013; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b

A partir do exposto é possível verificar que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é bastante dinâmica, abrangendo uma miríade de modalidades, multiplicidade de atores e de trocas. A cooperação Norte-Sul, embora também seja complexa, em comparação com a cooperação Sul-Sul é mais engessada tendo em vista seu conceito estabelecido em 1961, que limita as modalidades e as condições que determinam alguma iniciativa como cooperação Norte-Sul.

Assim como na cooperação Sul-Sul, verificou-se que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional tem a base lógica pautada pela horizontalidade envolvendo a busca de benefícios mútuos na solução de problemas de desenvolvimento comuns, fugindo da lógica Norte-Sul que parte de uma relação vertical de transferência de conhecimento para o alcance do desenvolvimento. Essa é uma das razões pelas quais o Brasil não se identifica como um doador e sim um parceiro na cooperação para o desenvolvimento, que define seus parceiros a partir de demandas dos mesmos e espera que eles tenham uma participação ativa na definição das atividades de cooperação, sem imposição de condicionalidades. Em comparação, somente em 2005, com a Declaração de Paris, que os países desenvolvidos concordaram em se esforçar para que os projetos de cooperação fossem apropriados pelos receptores da ajuda. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005).

Verifica-se, também, que a agenda política e a motivação da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional tem a mesma base daquela proposta pela cooperação Sul-Sul, qual seja, a reforma da ordem internacional política e

econômica, buscando mais espaço para os países em desenvolvimento nas pautas das questões mundiais.

Com relação ao foco dos projetos que serão executados pela cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, eles apresentam um caráter multidisciplinar, uma vez que são definidos pelos países parceiros que solicitam a cooperação ao Brasil. Entretanto, nos últimos anos tem havido convergência desses focos na cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, sendo verificada a priorização dos ODM. Importante salientar que para as metas pós-2015, o Brasil tem tido uma participação ativa na definição dos ODS, o que pode se configurar como uma, pequena, mas importante mudança na governança da cooperação internacional para o desenvolvimento que vem abrindo mais espaço para os países do sul na definição das metas de desenvolvimento. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2015).

A questão da institucionalização também se configura como ponto diferencial da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em relação à cooperação Norte-Sul, se aproximando do verificado na cooperação Sul-Sul. Enquanto os países industrializados possuem instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil apresenta uma estrutura descentralizada, não há uma instituição responsável pela execução e coordenação da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Situação que pode acarretar em subutilização dessa ferramenta política. Conforme sugere Puente (2010), no Brasil não há um planejamento coerente da utilização da cooperação internacional para o desenvolvimento que defina prioridades de áreas de atuação, que vislumbre novos parceiros, que estabeleça periodicidade e que a concilie a outros instrumentos diplomáticos.

De forma geral, comparando a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional com a cooperação Norte-Sul e com a cooperação Sul-Sul, é legítimo afirmar que a posição do Brasil é, no discurso e na prática, de um ator da cooperação Sul-Sul.

Importante ressaltar que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional apresenta pontos em comum com a cooperação Norte-Sul, por exemplo, e principalmente, o objetivo de promover o desenvolvimento dos países em desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida de suas populações. Também podem ser citados, o fato de não realizar ajuda ligada e de estar buscando ser mais

transparente na divulgação de seus dados. Trabalhos como o elaborado por Tortora (2011) e publicado pela OCDE, demonstram certo esforço da governança da cooperação internacional em salientar os aspectos comuns e a complementariedade da cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul. Segundo Mawdsley (2012), essa pode ser uma forma de tentar trazer os países em desenvolvimento para dentro de suas estruturas de forma a adotarem os padrões tradicionais de cooperação para o desenvolvimento. Esforço esse que enfrenta dificuldades, por exemplo, o Brasil apresenta relutância em aceitar os princípios da Declaração de Paris (2005) e da Agenda de Accra (2008) “percebidas como regras impostas pelos países do norte, tradicionais doadores”. (SOUSA, 2010, p. 1, tradução nossa)⁶⁸.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul vêm sendo realizada há décadas, surgiram em contextos e motivos diferentes possuindo características visivelmente distintas. Em todos esses anos essas atividades são realizadas, aparentemente, em paralelo, distantes uma da outra, cada uma com uma proposta diferente de desenvolvimento. (TORTORA, 2011).

No início dos anos 2000, entretanto, com a publicação de um estudo da Goldman Sachs afirmando que quatro países em desenvolvimento (Brasil, Rússia, Índia e China, em 2011 a África do Sul foi incluída ao grupo de países) poderiam estar entre as economias mais importantes do planeta dentro de cinquenta anos, inclusive, superando a economia do G6 (Alemanha, França, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos), as atividades desses países passaram a chamar a atenção das maiores economias mundiais atuais. (MAWDSLEY, 2012; BRICS POLICY CENTER / CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS BRICS, 2015). Assim, a cooperação Sul-Sul passou a ganhar visibilidade no cenário internacional e tem despertado interesse por parte dos atores inseridos na tradicional governança da ajuda, uma vez que esses novos atores vem apresentando desafios que podem alterar significativamente sua estrutura.

A falta de um conceito definido do que se configura cooperação Sul-Sul resulta em questionamentos diversos sobre sua prática e o posicionamento dos países em desenvolvimento na arquitetura da cooperação internacional para o

⁶⁸ (which it) perceives as being rules imposed by the traditional northern donor countries (...).

desenvolvimento. O presente trabalho buscou responder a uma dessas perguntas. Focando especificamente no Brasil, o trabalho pretendeu definir a posição desse país como ator da cooperação internacional para o desenvolvimento. Partiu-se da hipótese de que, a despeito dos discursos que afirmam a condição de igualdade na promoção de benefícios mútuos pela parceria entre as partes cooperantes, a cooperação empreendida pelo Brasil apresenta alguns elementos que o aproximam mais da cooperação Norte-Sul do que da cooperação Sul-Sul, como a verticalidade ao privilegiar-se do papel de provedor de cooperação para promover interesses nacionais (como econômicos e políticos), em alguns casos, inclusive com o estabelecimento de condicionalidades.

O que se verificou com a pesquisa é que essa hipótese não se confirma. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional pode ser uma ferramenta que contribui no alcance de interesses nacionais, mas pratica a horizontalidade, focando na busca de parcerias de forma não intervencionista, buscando respeitar a realidade dos países parceiros. O princípio orientador de horizontalidade da cooperação Sul-Sul não é incompatível com a busca de interesses, inclusive, por ser mais dinâmica, essa modalidade compreende que a cooperação deve trazer impactos por meio de processos de desenvolvimento mais amplos. (TORTORA, 2011)⁶⁹.

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é uma importante ferramenta política, que vem contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento de países parceiros, para a projeção internacional do Brasil, e justamente por ser dinâmica, característica marcante da cooperação Sul-Sul, contribui, também, no alcance de interesses nacionais por meio das parcerias que estabelece.

⁶⁹ Não se exclui a possibilidade do país desenvolver projetos de cooperação para o desenvolvimento em que se verifique uma relação de verticalidade, mas a pesquisa foi voltada para uma visão geral da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

REFERÊNCIA

- ABREU, Fernando José Marroni de. **A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil**. Mural Internacional. v. 4, n. 2, jul. dez. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8658/6517>>. Acesso em 01 jun. 2015.
- ADLER, Emanuel. **Constructivism and international relation**. In CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds), Handbook of International Relations. London: Sage, 2002, Cap. 5, p. 95–118.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **CGPD** - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD>>. Acesso em 15 maio 2015a.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Contato [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por:<silviaguimar@gmail.com>. Remetente: <marcio.correa@itamaraty.gov.br>. Em 30 jun. 2015b.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>>. Acesso em: 30 maio 2015c.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Triangular**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>>. Acesso em: 25 maio 2015d.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Contato [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por:<silviaguimar@gmail.com>. Remetente: <marcio.correa@itamaraty.gov.br>. Em 08 jul. 2015e.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Conceito**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 25 maio 2015f.
- ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA Marco Antonio. **The South in World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMADOR, Ethel Abarea. **El Nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo** (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. Ciencias Sociales, Revista de La Universidad de Costa Rica. v. IV, n.94, p. 169-188, 2001.
- ANDRADE, Melissa. **Is the South ready for South-South cooperation?**. One pager International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, n. 77, p. 1, fev. 2009.
- ASHE, JOHN W. **Message on the United Nations Day for South-South Cooperation**. New York: United Nations, 12 set. 2014. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2014/PGA%20John%20Ashe.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução nº 2626 (XXV)**, de 24 de outubro de 1970, sobre International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução nº 3201 (S-VI)**, de 01 de maio de 1974, sobre Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução nº 33/134**, de 19 de dezembro de 1978, sobre Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Disponível em: <http://ssc.undp.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=OUf3pjsbnVXNwNwi8BCOmFu_F8cmUuJ4hdMzNAH9u4A>. Acesso em: 7 mar. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Raising public awareness of and support for South-South cooperation**: Report of the Secretary-General. 5 set. 2003a. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/494/20/PDF/N0349420.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução nº 58/220**, de 23 de dezembro de 2003b, sobre Economic and technical cooperation among developing countries. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/GA%20Resolutions/GA%20Res.%2058.220.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **State of South-South cooperation**: Report of the Secretary-General. 25 ago. 2003c. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/480/52/PDF/N0348052.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 64/222**, de 21 de dezembro de 2009, sobre Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/222>. Acesso em: 07 abr. 2015.

BANCO MUNDIAL, **Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo**, 22 ago de 2007 Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21444879~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>>. Acesso em 02 mar de 2013.

BEARCE, David H.; TIRONE, Daniel C. **Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments**. The Journal of Politics, v. 72, n3, p.837-851, jul de 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 7.486 de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255>>. Acesso em 15 maio 2015.

BRASIL. Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Decreto nº 91.524, de 9 de agosto de 1985. Estabelece restrições ao relacionamento com a República da África do Sul. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=91524&tipo_norma=DEC&data=19850809&link=s>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRAZIL'S foreign-aid programme. **Speak softly and carry a blank cheque**. Brasília: The Economist. 15 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16592455> >. Acesso em: 15 jul. 2015.

BREUNING, Marijke. **Foreign aid, development assistance, or development cooperation: what's in a name?**. International Politics. Kirksville. v. 39, n 3, p 369-377, set. 2002.

BRICS POLICY CENTER / CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS BRICS. **Os BRICS**. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/sobre_os_brics>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BURLEY, John; MALIK, Khalid. **Dialogue on the longer-term positioning of the UN Development system**: The United Nations and its functions. ECOSOC, Genebra e Nova Iorque, abr. 2015.

BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION: **Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness**, Busan, Republic Of Korea, 29 November-1 December 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2014

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dez 2010. 62 p.

COLLINS, Stephen D. **The Ascent of South-South Aid**: Strategic Motivations and Strategic Effects. Kennesaw: Kennesaw State University. 2012. Paper presented at the annual meeting of the International Political Science Association, Madrid, Spain, July 8-12, 2012

CORRÊA, Márcio Lopes. Intervenção na Seção II – Cooperação Triangular no Policy Dialogue on Development Co-operation Mexico City, 28-29 September 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/43876987.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

DEPARTMENT OF STATE UNITED STATES OF AMERICA. **Milestones**: 1953–1960, Bandung Conference (Asian-African Conference), 1955. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>>. Acesso em: 03 de mar. 2015a.

DEPARTMENT OF STATE UNITED STATES OF AMERICA. **Milestones**: 1969–1976, Détente and Arms Control, 1969–1979. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/detente>>. Acesso em: 03 mar. 2015b.

DEVARAJAN, Shantayanan; MILLER, Margaret J; SWANSON, Eric V. **Goals for Development**: History, Prospects and Costs. World Bank policy research working paper, Washington, 2002. Disponível em <<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2819>>. Acesso em 06 de março de 2015

ECOSOC. **ECOSOC Dialogue on the longer-term positioning of the UN development system in the context of the post-2015 development agenda**: Background Note. [S.l.]. Office for ECOSOC Support and Coordination Department for Economic and Social Affairs United Nations, abr. 2015.

FARANI, Marco Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Cooperação Técnica do Brasil a Países em Desenvolvimento. In: ELIAS, Aparecida Rosangela (org.) **Atuação Governamental e Políticas Internacionais de Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009, Cap 1. (1.3). Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164639-597.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A ajuda internacional para o desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas et al **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte, ed. PUC Minas, 2005, cap 8, p. 298-326.

FINAL Communiqué of the Asian-African conference of Bandung. 24 abr 1955. Disponível em: <http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf>, Acesso em: 03 mar, 2015.

FINANCING FOR DEVELOPMENT. **Monterrey Consensus on Financing for Development**: The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Nova York: United Nations, 2003.

FÜHRER, Helmut. **The story of official development assistance**: a history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures. OCDE/GD(94)67, Paris, 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>>. Acesso em: 03 de março de 2015.

GLENNIE, Jonathan. **Who should lead the aid effectiveness debate in the future?**. Speech at the first ODI Busan Debate1 House of Commons, London, UK: Overseas Development Institute, 2011.

GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION. **Effective Development Co-Operation**: Background. Disponível em: <<http://effectivecooperation.org/wordpress/effective-development-co-operation-background/>>. Acesso em 10 abr. 2015a.

GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION. **High level fóruns**. Disponível em: <<http://effectivecooperation.org/high-level-forums/>>. Acesso em 10 abr. 2015b.

GRIFFITH-JONES, Stephany; SUNKEL, Osvaldo. **O fim de uma ilusão**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. **Brazil as 'Southern donor'**: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? Cambridge Review of International Affairs, 25:4, 507-534. 04 jan. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, mar. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dez 2010. 62 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea: ABC, 2013. 124 p. Disponível em: <file:///C:/Users/Andre/Downloads/COBRADI_2010BR.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2015.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **History**. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/english/about/history/index.html>>. Acesso em 31 de janeiro de 2015.

KAGAME, Paul. **Why Africa welcome the Chinese**. [S.l]: The Guardian, 2009. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/nov/02/aid-trade-rwanda-china-west>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

KHARAS, Homi. **Can Aid Catalyze Development?** In: Making Development Aid More Effective. The 2010 Brookings Blum Round Table Policy Briefs, Washington, Brookings, 2010, Cap 1, p. 3-9;

KOHANNE, Robert O. **After Hegemony**. Nova Jersey, Princeton University Press, 1984

KRUEGER, Anne Osborn; MICHALOPOULOS, Constantine; RUTTAN, Vernon Wesley. **Aid and development**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989

LAMY, Steven L. **Contemporary mainstream approaches**: neo-realism and neo-liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. The globalization of world politics: an introduction to international relations / edited by &, 3rd ed. Oxford ; New York: Oxford University Press, c2005. Cap. 9, p. 205-223.

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

LECHINI, Gladys, **O Brasil na África ou a África o Brasil?** A construção da política africana pelo Itamaraty. Nueva Sociedad especial em português, p 55-71, out. 2008.

LEITE, Iara Costa. O Governo Dilma e o futuro da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional. **Mundorama**, v. 39, nov. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/11/03/o-governo-dilma-e-o-futuro-da-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-por-iaara-costa-leite/>>. Acesso: em: 09 abr. 2015

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul**: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observador On-line, Rio de Janeiro, v.7, n. 03, p 1-40, mar. 2012. Disponível em <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em: 18 maio 2015.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. **Para além do tecnicismo**: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização, 2013. CEBRAP, Policy Brief. Jul, 2013. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf>. Acesso em 05 de fev. de 2014.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em:

<http://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Politica_Externa_O.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. **What do we talk when we talk about South-South Cooperation?** The construction of a concept from empirical basis. In: IPSA-ECPR Joint Conference: “Whatever Happened to North-South?”. São Paulo, 2011. p. 1-22.

MANNING, Richard. **Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?** Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/36417541.pdf>>. Acesso em: 13 fevereiro de 2015.

MARRAKECH FRAMEWORK OF IMPLEMENTATION OF SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2003. Disponível em: <<http://www.g77.org/marrakech/Marrakech-Framework.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape.** London: Zed Books Ltda, 2012.

MILANI, Carlos Roberto Sanches; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. **Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Agenda de Desenvolvimento Pós-2015.** Brasília, Itamaraty, 13 de maio de 2015. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135:agenda-de-desenvolvimento-pos-2015&catid=101:chamada-3&Itemid=433&lang=pt-BR>. Acesso em: 30 de maio de 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação, 2013. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf>. Acesso em 30 maio de 2015.

MONTÚFAR, César. Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. In: GÓMEZ, José María. **América Latina y el (des)orden global neoliberal.** Hegemonía, contra hegemonía, perspectivas, Buenos Aires, ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. p. 245-258.

MOREIRA, Lauro. **O Itamaraty e a cooperação horizontal.** Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, Brasília (ADB), Ano XII – Nº. 49, p. 4-5, Abr/Mai/Jun 2005. Disponível em: <<https://drive.google.com/folderview?id=0B90nIkQEpYwCfIdmMXVpdTRSN2RLY3hSanRHVvKQyQ2g4QnBGSIRMcFJLYk9KNEEeyeFEwdUk&usp=sharing>>. Acesso em 27 jun. 2015.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. 6. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS AND BEYOND 2015: **Background**. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>>. Acesso em: 06 mar de 2015.

NAÍM, Moisés. **Rogue aid**: what's wrong with the foreign aid programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They are enormously generous. and they are toxic. [S.l.]: Foreign Policy, 2007. p. 95-96.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE. **Non-Aligned Movement (NAM)**. Disponível em: <<http://www.nti.org/treaties-and-regimes/non-aligned-movement-nam/>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus; **Cooperação técnica internacional**: aportes teóricos; Revista Brasileira de Política Internacional. 54 (2). p. 5-21, 2011.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making**: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; **History of the 0.7% ODA Target**. DAC Journal 2002, v 3 n. 4, p. III-9 –III-11, Revisado em jun 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/45539274.pdf>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Paris Declaration on Aid Effectiveness**. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/28609/Desktop/34428351.pdf>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **DAC in dates**: the history of OECD's Development Assistance Committee. OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Accra Agenda for Action**. Accra: OECD, 2008a. Disponível em: <<file:///C:/Users/28609/Desktop/34428351.pdf>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Is it ODA?** OECD, 2008b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The DAC: 50 years**: 50 highlights. OECD, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>>. Acesso em 03 de março de 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Improving Partnerships for Effective Development: The Working Party on Aid Effectiveness. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/improvingpartnershipsforeffectivedevelopmenttheworkingpartyonaideffectiveness.htm>>. Acesso em 07 abr. 2015a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Official development assistance – definition and coverage. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em 31 jan. 2015b.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Query Wizard for International Development Statistics.** Disponível em:

<<http://stats.oecd.org/qwids/>>. Acesso em 31 jan. 2015c.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT;

History. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/history/>>. Acesso em 03 mar. 2015d.

PAÍSES pobres são destino 'de 80% do lixo eletrônico de nações ricas'. **BBC**, Brasília, 18 jan. 2013. Brasil. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130118_lixo_eletronico_bg.shtml>. Acesso em: 16 jan. 2015

PINO, Bruno Ayllón; **O Sistema Internacional de Cooperação para o**

Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista de Economia e Relações Internacionais. v5, n.8, p. 5-23, jan. 2006.

PINO, Bruno Ayllón; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul:

Contribuições e Desafios. **Meridiano 47**, Brasília, v. 10, n. 113, p. 18-18, dez. 2009.

PINO, Ayllón Bruno. **La cooperación de Brasil:** un modelo en construcción para una potencia emergente. Real Instituto Elcano, Análisis del Real Instituto (ARI) n. 143, out. 2010. Disponível em:

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari143-2010>. Acesso em 09 abr. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **About**

Human Development. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/humandev>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2014

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005.** Cooperação internacional numa encruzilhada.

Ajuda, comércio e segurança num mundo desigual. Tradução José Freitas e Silva. Lisboa. Ana Paula Faria Editora, 2005;

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York: United Nations Development Program. 2013;

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: 8 objetivos para 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 17 maio. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDONÉSIA: **Frequently Asked Questions**: 1 What is UNDP? What is the relationship between UNDP and UN?. Disponível em: <<http://www.undp.or.id/faq.asp#1>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias, **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RIST, Gilbert. **The History of Development**: From Western Origins to Global Faith. 4. ed. Londres: Zed Books Ltd, 2014.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SANTOS FILHO, Onofre dos. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas et al **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2005, Cap 1, p. 13-75;

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 50 (2): 42 - 59, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2>>. Acesso em 15 maio 2015.

SATO, Jin et al. **How do “emerging” donors differ from “traditional” donors?** An institutional analysis of foreign aid in Cambodia. Shinjuku-ku: JICA Research Institute Working paper 2, 2010. 45 p.

SCHLÄGER, Catrina. New powers for global change? Challenges for International development cooperation: the case of Brasil. **Dialogue on Globalization**. Friedrich Ebert Stiftung Briefing papers, Berlin, n 3, p. 1-12, mar. 2007

SOUSA, Sarah-Lea John de. **Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation**: A Good Partner for European Donors? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik German Development Institute D.I.E. Bonn, Briefing Paper, n. 5, p. 1-4, 2010.

SOUTH-SOUTH STEERING COMMITTEE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **South-South Cooperation**. Disponível em:< <http://ss-scsd.org/south-south-cooperation/>>. Acesso em: 7 mar. 2015.

SOUZA, Nivaldo. Rodada de Doha pode ser concluída até julho, diz Azevêdo, da OMC. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 mar. 2015. Estadão Conteúdo. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,rodada-doha-poder-ser-concluida-ate-julho-diz-azevedo-da-omc,1643572>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

SPECIAL UNIT FOR TCDC, **The Buenos Aires Action Plan**. New York: UNDP. 1994.

TARP, Finn. Aid does work, but Beware of Great Expectations. In: **Poverty in Focus: Does Aid Works? For the MDG**. Brasilia, International Poverty Centre. p. 10-11, out 2007.

THE COLOMBO PLAN. **History**. Disponível em: <<http://www.colombo-plan.org/index.php/about-cps/history/>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2015.

THE GROUP OF 77. **About the Group of 77**. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em 15 maio 2015.

THE NON-ALIGNED MOVEMENT. **The Non-Aligned Movement: 1. General Background**. Disponível em: <<http://namiran.org/background-general/>>. Acesso em: 5 mar. 2015a.

THE NON-ALIGNED MOVEMENT. **The Non-Aligned Movement: Description and History**. Disponível em: <<http://www.nam.gov.za/background/history.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2015b.

TORTORA, Píera. **Common ground between South-South and North-South Cooperation principles**. OECD Issues Brief, out. 2011.

TRUMAN, Harry S. **Public Papers of the presidents of the United States: Harry S. Truman**. Containing the public messages, speeches, and statements of the Presidente. January 1 to December 31, 1949. Washington: United States Government Printing Office, 1964. Disponível em: <<http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4729029.1949.001?view=toc>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

ULLRICH, Danielle Regina; CARRION, Rosinha Machado. **Em análise a cooperação “Sul-Sul”**: ruptura ideológica ou Reprodução? Trabalho apresentado no 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Workshop Doutoral Economia Política Internacional, realizado em 12 e 13 de julho de 2012, em Brasília.

UNCTAD, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. **Economic Cooperation and Integration among Developing Countries: A Brief History**. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/gds/Economic%20Cooperation%20and%20Integration%20among%20Developing%20Countries/Economic-Cooperation-and-Integration-among-Developing-Countries-A-Brief-History.aspx>>. Acesso em 05 mar. 2015.

UNITED NATIONS. **The Secretary-General**: message on the United Nations day for South-South Cooperation. 12 set. 2014. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2014/Ban%20Ki-moon%20South-South%20Day%202014.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

UNITED NATIONS. **Millennium Development Goals and beyond 2015**: Background. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>>. Acesso em: 06 mar de 2015a.

UNITED NATIONS. **The United Nations System**. Disponível em: <http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN%20system%20chart_lettercolor_2013.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015b.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. **Background**. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html>>. Acesso em: 07 abr. 2015a.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. **What Is South-South Cooperation?** Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html> Acesso em 05 maio 2014.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. **FAQ**. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html> Acesso em 25 maio 2015b.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **USAID History**. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>>. Acesso em: 04 de março de 2015.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Emerging Donors in International Development Assistance**: the Brazil case. Research Report, International Development Research Centre, Partnership and Business Development Division, [S.l.], p. 1-24, dez. 2007.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **De FHC a Lula**: Uma década de política externa (1995-2005), S.l.. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20438.pdf>. Acesso em 13 de março de 2014.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danielevicz. **A política africana do governo Lula**. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em 1 de nov. 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS, **The Working Party on Aid Effectiveness** – Transforming Global Partnerships for Development, mar.2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/45498646.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2015.

ANEXO A - Quadro analítico cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

		Norte-Sul (AOD)	Sul-Sul	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional	
Organizando a cooperação internacional para o desenvolvimento	Início	1949	1955	1973	
	Agenda política	“Manutenção da ordem internacional ⁷⁰ ” (LENGYEL, 2011, p. 5, tradução nossa)	“Reforma da Ordem Internacional e do Sistema Econômico Mundial ⁷¹ ” (LENGYEL, 2011, p. 5, tradução nossa)	Reforma da Ordem Internacional e do Sistema Econômico Mundial	
	Conceito oficial definido	Sim	Não	Não	
	Base lógica	- Obrigação moral de levar desenvolvimento aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos; - Não há necessidade de reciprocidade.	- Solidariedade, horizontalidade, busca de soluções conjuntas a problemas comuns; - Benefício mútuo e reciprocidade.	- Solidariedade, horizontalidade, busca de soluções conjuntas a problemas comuns; - Benefício mútuo e reciprocidade	
	Tipo de cooperação	Princípio	Principalmente bilateral	Principalmente bilateral	Principalmente bilateral
		Atualmente	Bilateral, multilateral e trilateral.	Bilateral, multilateral e trilateral.	Bilateral, multilateral e trilateral
	Institucionalização	Princípio	Não há	Não há	Faz uso de instituições dedicadas à cooperação norte-sul
		Atualmente	- Multilateral: Criação da OCDE / CAD em 1961: objetivo de monitorar e definir padrões globais em áreas centrais do desenvolvimento. - Bilateral: Governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento	- Multilateral: Não há. Esforço de se criar uma Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento apoiada, conjuntamente, pela OCDE e pelo PNUD. - Bilateral: Alguns governos com instituições bilaterais sólidas para tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento	- Multilateral: o país é resistente em aceitar os padrões definidos pelas organizações internacionais como OCDE, já que não se identifica como doador. - Bilateral: o país não possui uma instituição central para coordenar a cooperação sul-sul.
	Motivação	Princípio	Guerra Fria /	Não alinhamento no	Não alinhamento no

⁷⁰ Maintenance of the International Order. (LENGYEL, 2011, p. 5).

⁷¹ Reform of the International Order and the World Economic System. (LENGYEL, 2011, p. 5.).

Características da cooperação internacional para o desenvolvimento		Competição Leste-Oeste / Caráter temporário / Transição de colônia à independência	conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.	conflito Leste-Oeste / Desenvolvimento econômico.	
	1960	Foco em crescimento econômico	Não alinhamento no conflito leste-oeste / Desenvolvimento econômico / Inserção mais justa no mercado internacional.	Não alinhamento no conflito leste-oeste / Desenvolvimento econômico.	
	1970	Necessidades humanas básicas / Desenvolvimento econômico	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Desenvolvimento econômico	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Desenvolvimento econômico	
	1980	Desenvolvimento econômico / Livre mercado	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Queda significativa da cooperação em função da crise	Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional / Queda significativa da cooperação em função da crise	
	1990	Apoio na resolução de problemas globais / Apoio na transição ao capitalismo e apoio na transição à democracia / Estratégia "Formatando o Século XXI"	Desenvolvimento econômico / Erradicação da pobreza	Desenvolvimento econômico / Erradicação da pobreza	
	2000	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio / Segurança	Promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza / ODM / Desenvolvimento econômico	Promoção das necessidades humanas básicas e a erradicação da pobreza / ODM / Desenvolvimento econômico / Alteração na ordem internacional econômica e política	
	2015	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) / Desenvolvimento econômico	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) / Desenvolvimento econômico	
	Doadores	Doadores do CAD		Países em desenvolvimento / Doadores / Parceria para o desenvolvimento	Países em desenvolvimento / Parceria para o desenvolvimento
	Condições	Sim		Não	Não
	Natureza	Financeira / Não financeira		Principalmente não financeira / Financeira	Não financeira

	Ajuda ligada	Não (Mawdsley (2012) defende que os doadores tradicionais estão revendo essa questão novamente, já que os países do sul, geralmente, adotam a ajuda ligada)		Sim	Não
Operacionalizando a cooperação internacional para o desenvolvimento	Escolha de países	Princípio	Áreas de influência no contexto da Guerra Fria / Ex-colônias	Visitas diplomáticas / demandas	Visitas diplomáticas / demandas
		Atualmente	Lista de países receptores da OCED-CAD / Relatórios oficiais de definição de políticas de doação / Livro branco da cooperação estabelecendo as estratégias de cooperação	Visitas diplomáticas / demandas / interesses econômicos	Visitas diplomáticas / demandas
	Modalidades	<p>As seguintes atividades desde que: promovidas pelo setor oficial destinadas a países que estão relacionados na lista do CAD para receber AOD ou para agências multilaterais; tenham como principal objetivo o desenvolvimento econômico e bem estar de países em desenvolvimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos com elemento de concessão de 25%; - Doações; - Cooperação técnica; - Alívio de dívidas - As seguintes atividades no contexto de operações de paz: direitos humanos, monitoramento de eleições, reabilitação de soldados, infraestrutura nacional, monitoramento e treinamento de administradores, assessoria em estabilização econômica, repatriação, desmobilização de soldados, remoção de minas e desarmamento; - Treinamento de polícia civil; - Programas sociais e culturais (promoção de museus, bibliotecas, escolas de arte, esportes); - Assistência temporária a refugiados de países subdesenvolvidos (pelo período de até 12 meses); - Uso pacífico de energia nuclear - Pesquisa direcionada para problemas de países em desenvolvimento; - Custos administrativos de programas de AOD; - Custos administrativos de instalações de treinamento e de pesquisa relacionadas a questões de desenvolvimento. 		<ul style="list-style-type: none"> - Recursos para fundos multilaterais e bancos de desenvolvimento; - Doações (financeiras ou em forma de mercadorias); - Cooperação técnica; - Empréstimos concessionais, independente do volume; - Assistência ligada; - Assistência com uso de crédito de exportação; - Linhas de crédito (agências exportadoras de crédito); - Alívio de dívidas - Empréstimos com condições diferenciadas daquelas propostas pelo CAD (podem ser negociadas taxas de juros mais atrativas que aquelas oferecidas pelos doadores tradicionais, pagamentos em forma de mercadorias, etc.); - Bolsas de estudos e programas de treinamento de curta duração; - Programas de pesquisa e colaboração conjuntas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação técnica; - Cooperação educacional; - Cooperação científica e tecnológica; - Cooperação humanitária; - Apoio e proteção a refugiados; - Operações de manutenção da paz; - Gastos com organismos internacionais

			<ul style="list-style-type: none"> - Declarações de alto nível, atos de fraternidade e solidariedade internacionais; - Financiamento de infraestrutura; - Investimentos diretos estrangeiros; - Transferência tecnológica. - Comércio sul-sul; - Movimentos de integração regional. 	
Foco projetos	Princípio	Investimento em capital físico para infraestrutura, foco na ajuda econômica.	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no mercado internacional.	Ações que promoviam aproximação entre os países (encontros diplomáticos, abertura de embaixadas)
	1960	Ajuda voltada para grandes projetos de infraestrutura (bilateral e multilateral)	Ações que promoviam aproximação entre os países / União de forças para inserção no mercado internacional.	Segurança coletiva por meio de parcerias, econômicas
	1970	“Projetos de desenvolvimento rural integrado” ⁷² (LANCASTER, 2007, p 40, tradução nossa) / Projetos que permitiriam aos pobres saírem da pobreza (educação primária, saúde, rodovias rurais, água potável e outros).	União de forças para inserção no mercado internacional / Cooperação econômica, comercial, financeira e técnica entre países em desenvolvimento / Necessidades humanas básicas.	Cooperação econômica, comercial e técnica (primeiros projetos)
	1980	Reformas internas dos países em desenvolvimento focando em reformas econômicas, tais como liberalização do comércio, redução de déficits, eliminação de controle de preços por parte do governo, entre outras.	Queda significativa da cooperação em função da crise	Passa a ter um caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.
	1990	Enfrentamento de carteis de drogas, pandemias de doenças, migração, terrorismo, questões ambientais, entre outras /	Trocas tecnológicas, busca de novos mercados; apoio na transformação produtiva / Desenvolvimento econômico / Programas	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.

⁷² “(...) integrated rural development projects (...)”. (LANCASTER, 2007, p 40).

		Reformulação no sistema jurídico, no sistema financeiro, para o estabelecimento de sistema eleitoral e auxílio de reconstrução pós-conflito / Erradicação da pobreza.	sociais / Saúde, educação, agricultura.	
	2000	Fome e a miséria / Educação básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / Meio ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito.	Fome e a miséria / Educação básica de qualidade / Igualdade de gênero / Melhoria dos sistemas de saúde / Pandemias / Meio ambiente / Parcerias globais / Zonas de conflito / Desenvolvimento econômico	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social..
	Pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015	Reuniões de alto nível vêm sendo realizadas desde 2013 para definir o foco da agenda da ajuda e da cooperação internacional pós-2015	Caráter multidisciplinar com preponderância para agropecuária, saúde, meio ambiente, educação, administração pública e desen. social.
Atores envolvidos	Princípio	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais	Governamentais	Governamentais / Organizações internacionais multilaterais
	Atualmente	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Governos locais / ONGs (incluindo organizações privadas sem fins lucrativos)	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Setor privado / ONGs / Sociedade civil / Comunidade acadêmica / Governos locais	Governamentais / Organizações Internacionais Multilaterais / Entidades privadas de interesse público / ONGs / Sociedade civil / Comunidade acadêmica / Governos locais
Volume		Meta de alcançar 0,7% do PIB.	Não há metas.	Não há metas
Avaliação / Monitoramento		Sim	Não	Em 2010 foi realizada a primeira iniciativa de disponibilização de dados da CSS brasileira.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2008b; PUENTE, 2010; LENGYEL, 2011; MAWDSLEY, 2012; UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2014; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2015b.

ANEXO B - Transcrição do conteúdo das correspondências eletrônicas trocadas com Agência Brasileira de Cooperação

- a cooperação sul-sul brasileira é caracterizada por ser não financeira. Isso ocorre por não haver no país respaldo legal para o financiamento ou empréstimos a governos de outros países? Resposta: O Relatório COBRADI, nas edições até agora publicadas, não inclui empréstimos ou doações financeiras do Brasil a outros países em desenvolvimento. Os financiamentos para a construção de infraestruturas em outros países são considerados operações comerciais. A não realização de doações financeiras não se dá por ausência de marco legal, mas por uma questão de modelo de cooperação, que se difere da cooperação tradicional Norte-Sul. Sobre outras possíveis modalidades de arranjos financeiros entre o Brasil e terceiros países, caberia consultar o Ministério da Fazenda. Já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderia prover esclarecimentos sobre as contribuições financeiras do Brasil para o FOCEM/MERCOSUL, BIRD, FIDA e outras instituições financeiras internacionais, cuja destinação final é apoiar países em desenvolvimento.

- o Brasil pode contratar produtos e serviços de outros países para execução da CTPD? Em caso negativo, isso não seria considerado, de certa forma, cooperação ligada? Resposta: Quando um projeto de cooperação técnica do Brasil executado em outro país em desenvolvimento precisa adquirir equipamentos ou contratar serviços locais, não há condicionalidade para que sejam equipamentos ou serviços de empresas do Brasil. Compra-se localmente o que tiver menor preço. Ou seja, no que diz respeito a aspectos operacionais ou logísticos, que não dizem respeito à cooperação técnica propriamente dita, a origem dos insumos é aberta.

Se o Brasil aprova com outro país um projeto, por exemplo, na área de agricultura, os técnicos que prestarão a cooperação via de regra têm origem em instituições públicas brasileiras, como a EMBRAPA, uma EMATER estadual ou uma universidade pública. A utilização de especialistas brasileiros em projetos de cooperação técnica não poderia ser considerada "tied-aid", uma vez que a atuação do Brasil é a de responder à demanda manifestada por outro país para ter acesso a conhecimentos/experiências/tecnologias desenvolvidas no Brasil. Os países parceiros do Brasil querem justamente ter acesso a experiências brasileiras, o que somente é possível responder pelo envio de especialistas de instituições nacionais.