

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

**O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL**

Porto Alegre

2013

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

**O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Porto Alegre

2013

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

**O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Analucia Danilevicz Pereira

UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

UFRGS

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo amor e apoio infalível.

A meus pais, por terem me ensinado a importância da generosidade e terem me apoiado incondicionalmente em todos os passos que me trouxeram até aqui.

A Fabrícia, por ter vibrado pelas minhas vitórias como se fossem também dela.

A Fernanda, pelo companheirismo e inesgotável empenho em deixar nossas vidas mais divertidas e leves.

Ao Matt, que veio de longe e tornou nossa família mais completa.

A Fabiana e a Amanda, por terem tornado as nossas vidas mais doces.

Ao Thales, pelo apoio constante e torcida sincera.

Ao Gustavo, pelo apoio e confiança.

A Duda, pela amizade e revisão atenta das muitas páginas que formam este trabalho.

A UFRGS, pelo ensino público de qualidade que contribuiu para a minha formação como estudante e ser humano mais crítico.

Ao Henrique, pela orientação atenta, disponibilidade constante e preocupação sincera.

À turma 6, por serem responsáveis por muitas das melhores lembranças que ficam desses 5 anos.

Às gurias, Fernanda, Joana, Laura e Mariana, pela amizade e lealdade inestimáveis.

Aos amigos do CEGOV, pelo apoio e pelas tantas risadas.

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo estudar a relação entre a cooperação técnica e a política externa vigente no caso específico da América do Sul. Para tanto, parte-se do pressuposto de que a cooperação técnica é entendida pelo governo brasileiro como um instrumento de sua política externa, conforme demonstram documentos e pronunciamentos oficiais. A primeira parte do trabalho trata do surgimento e da consolidação do Sul como um ator relevante do sistema internacional. Em seguida, aborda-se o histórico das atividades de cooperação estabelecidas entre os países do Sul, para, então, discutir-se a cooperação técnica como forma específica de cooperação Sul-Sul. O segundo capítulo apresenta a inserção do Brasil na cooperação Sul-Sul e contempla a política externa brasileira para a América do Sul ao longo das últimas décadas. Por fim, são utilizados dados da cooperação do Brasil com a América do Sul e a política externa para a região, a fim de verificar se a cooperação técnica, como se propõe oficialmente, está, de fato, alinhada à importância conferida a América do Sul na política externa brasileira. A principal conclusão é que a política de cooperação técnica do Brasil com os demais países da América do Sul está aquém do protagonismo defendido em documentos e pronunciamentos oficiais.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Cooperação Técnica Internacional. Política Externa. Brasil. América do Sul.

ABSTRACT

This paper is aimed at studying the coordination between technical cooperation and the existing foreign policy in the specific case of South America. As such, it begins with the assumption that technical cooperation is seen by the Brazilian government as an instrument of its foreign policy, as shown in official documents and statements. The first section of the paper deals with the rise and consolidation of the South as a very relevant player in the international system. Next, it approaches the history of cooperation initiatives established between Southern nations, moving on to then discuss technical cooperation in the specific sense of South-South cooperation. The second chapter presents the insertion of Brazil within this South-South cooperation and Brazilian foreign policy concerning South America over the past few decades. Lastly, secondary data is used on the cooperation of Brazil with South America and the foreign policy relative to the region, in order to substantiate whether technical cooperation, as officially proposed, is in fact aligned with the importance given to South America in Brazilian foreign policy. The leading conclusion is that Brazil's technical cooperation policy concerning other nations of South America is lacking in the pragmatism so defended in official documents and statements.

Keywords: South-South Cooperation. International Technical Cooperation. Brazil. Foreign Policy. South-America.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos do governo brasileiro com CTI por região em 2010.....	36
Gráfico 2 – Classificação por setor das ações de CTPD brasileiras de janeiro de 2003 a julho de 2010.....	37
Gráfico 3 – Gastos com a Cobradi por modalidade em 2010.....	46
Gráfico 4 – Gastos em cooperação técnica com a África e a América do Sul em 2010.....	49
Gráfico 5 – Gastos em cooperação técnica na América Latina e Caribe com destaque para a América do Sul e Haiti em 2010.....	49
Gráfico 6 – Gastos com a CTI por país da América do Sul em 2010	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Associação Brasileira de Cooperação
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
AOD - Assistência Oficial para o Desenvolvimento
BCB – Banco Central do Brasil
BRICS – Grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD/OCDE - Comitê de Assistência para o Desenvolvimento
CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPD - Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento
CEPD - Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento como a Econômica
Cobradi - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CPLP -Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS – Cooperação Sul-Sul
CTI - Cooperação Técnica Internacional
CTPD - Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento
CTRB - Cooperação Técnica Recebida Bilateral
CTRM - Cooperação Técnica Recebida Multilateral
EMPRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
G77 - Grupo dos 77
IBAS – Fórum Índia-Brasil-África do Sul
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMP - Instituto Nacional Materno Perinatal do Peru
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
Mercosul - Mercado Comum do Sul
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MNOAL - Movimento dos Países Não Alinhados

MP - Ministério do Planejamento
MRE – Ministério de Relações Exteriores
MS - Ministério da Saúde
NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSPAAL - Organização de Solidariedade com os povos da América Latina, Ásia e África
PIB – Produto Interno Bruto
PICE - Programa de Cooperação e Integração Econômica
PMA - Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAF - Sistemas Agroflorestais
SEGIB - Secretaria Geral Ibero-Americana
SELA - Sistema Econômico Latino-Americano
SENAI - Serviço Nacional para o Aprendizado Industrial
SU/SSC - Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul
SUBIN - Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
Unasul - União das Nações Sul Americanas
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas
UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL	12
2.1 O SUL GLOBAL: EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DO SUL NO SISTEMA INTERNACIONAL	12
2.2 O HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL	19
2.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SEU ASPECTO AMPLO E ESPECÍFICO.....	29
3 O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A AMÉRICA DO SUL.....	31
3.1 O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL	31
3.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL	39
3.3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A AMÉRICA DO SUL.....	44
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

O Brasil configura hoje, ao lado de outros países emergentes, como um ator cuja relevância política e econômica no sistema internacional cresce de forma incontestável, questão que é interpretada por especialistas como uma tendência à mudança na distribuição do poder mundial em favor desses atores (FLEMES, 2010). Esse contexto confere dinamismo inédito às relações Sul-Sul, que se intensificam a partir de um caráter ação de cunho pragmático; possibilitando, portanto, que os ganhos políticos, econômicos e sociais auferidos a partir dessas relações sejam mais expressivos do que em qualquer outro momento de aproximação Sul-Sul. Em meio a essa conjuntura, apresenta especial relevância a cooperação estabelecida entre os países em desenvolvimento. A ascensão dos doadores emergentes confere potencial inédito à cooperação Sul-Sul, tendo em vista a atuação desses Estados como catalizadores dessa modalidade de cooperação.

Contudo, os estudos acadêmicos a respeito da cooperação Sul-Sul, embora tenham se multiplicado nos últimos anos, ainda enfrentam dificuldades de cunho teórico e prático devido à baixa disponibilidade de dados sobre os fluxos de cooperação que se estabelecem entre os países em desenvolvimento e à ausência de metodologia clara quanto a sua contabilização. Como resultado, existem ainda muitas questões latentes a serem investigadas no campo da cooperação Sul-Sul, seja em relação às ações realizadas ou às estratégias políticas que as motivam.

Frente à problemática apresentada, esta monografia busca contribuir para a ampliação do conhecimento a respeito da cooperação Sul-Sul por meio do estudo da atuação do Brasil como destacado doador nessa modalidade de cooperação. Para tanto, a questão será abordada por intermédio da análise da alocação de recursos da administração pública federal para o estabelecimento de políticas públicas na área da cooperação técnica internacional. Tal escolha se fundamenta na estreita relação existente entre a importância de uma dada política para um determinado Estado ou governo e o montante de investimentos de recursos públicos, por definição escassos, empregados na sua execução (COOK, T. D.; REICHARDT, C. S., 2000).

O recorte analítico escolhido foi a cooperação técnica brasileira com os outros países da América do Sul. Dessa forma, partindo do pressuposto de que a cooperação técnica é entendida pelo governo brasileiro como um instrumento de sua política externa, conforme demonstram documentos e pronunciamentos oficiais, buscar-se-á investigar a relação entre a cooperação técnica e a política externa vigente no caso específico da América do Sul. O

objetivo geral deste trabalho é, portanto, a partir da análise do caso específico da cooperação técnica com a América do Sul, contribuir para a discussão a respeito da atuação do Brasil como doador emergente na cooperação Sul-Sul, questão que também traz ganhos para o entendimento a respeito dessa modalidade de cooperação de forma geral.

Para tanto, a monografia está dividida em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte tratará de aspectos relacionados com o Brasil e a cooperação Sul-Sul na América do Sul. Inicialmente, serão discutidos aspectos do surgimento e da consolidação do Sul como um ator relevante no sistema internacional. Em seguida, será apresentado o histórico das atividades de cooperação estabelecidas entre os países do Sul, por meio da compreensão de sua trajetória em três momentos distintos, para, por fim, discutir-se a cooperação técnica como forma específica de cooperação Sul-Sul. A relevância da abordagem histórica se fundamenta em sua importância para a compreensão da evolução e das transformações sofridas pelo Sul, como grupo de países que compartilham semelhantes desafios, e pela cooperação Sul-Sul, como expressão desse engajamento em torno de um eixo comum, questões cujos desdobramentos são observados na dinâmica atual das relações Sul-Sul.

Se a primeira parte da monografia trata o tema da cooperação Sul-Sul de forma ampla, a segunda parte foca a análise na estrutura brasileira de cooperação para o desenvolvimento, com atenção especial para a modalidade técnica. Em seguida, é descrita, em linhas gerais, a política externa brasileira para a América do Sul nas últimas décadas, a fim de elucidar como a liderança regional foi, gradualmente, tornando-se prioridade na agenda internacional do país. Por fim, na terceira seção do capítulo, é feita a análise de dados dos recursos empregados pelo Brasil na cooperação técnica. A fim de verificar a relevância dos investimentos em cooperação, os recursos brasileiros são comparados com os da França, país de longa tradição na área, e com outras políticas públicas brasileiras. Por fim, serão utilizados dados da cooperação do Brasil com a América do Sul e a política externa para a região, a fim de verificar se a cooperação técnica, como se propõe oficialmente, está, de fato, alinhada à importância conferida a América do Sul na política externa brasileira.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL

*(...) pero aquí abajo abajo
el hambre disponible
recurre al fruto amargo
de lo que otros deciden
mientras el tiempo pasa
y pasan los desfiles
y se hacen otras cosas
que el norte no prohíbe
con su esperanza dura
el sur también existe (...)*

Mario Benedetti, El Sur también existe

2.1 O Sul global: emergência e consolidação do Sul no Sistema internacional

A origem do que hoje entendemos como Sul global remete à conjuntura internacional do pós-Segunda Guerra, momento em que a reestruturação das relações entre os países passou a ser permeada pelo contraste entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. De um lado, estavam as economias avançadas, especialmente os Estados Unidos¹, que buscavam mercados externos consumidores para escoar sua produção e investir o excedente de capital. No outro extremo da relação, estavam os países periféricos, os quais, por seu turno, enfrentavam fortes desafios econômicos, políticos e sociais, resultado em grande medida de seu passado – em alguns casos ainda presente – colonial² (ESCOBAR, 1995). Nesse contexto, Lechini (2012) argumenta que “Frente al ‘desarrollo’ representado por el ‘Norte’, apareció el ‘Sur’ para referir a la periferia del sistema, al otro lado de su centro, del cual se distingue y al cual le es

¹ A posição hegemônica dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra é destacada por Marglin (1990, p.6): “(...) um importante legado [das Guerras] foi a emergência dos Estados Unidos como poder internacional dominante, tanto politicamente quanto economicamente. Pelo lado político, os Estados Unidos assumiram dos britânicos o papel de polícia internacional depois dos anos entre as Guerras e interviram regularmente de forma encoberta e, ocasionalmente, de forma aberta para impedir que elementos hostis chegassem ao poder. (...) A Guerra também fez dos Estados Unidos o poder dominante economicamente, como a única grande beligerante a surgir com a sua capacidade produtiva reforçada. Por muitos anos após a cessação das hostilidades, havia uma ampla gama de bens que somente os Estados Unidos podiam produzir de forma competitiva e com uma razoável taxa de câmbio, e certos bens que somente os Estados Unidos podiam produzir de qualquer forma.” (MARGLIN, 1990, p.6). Desse modo, “(...) como poder dominante tanto política como economicamente, os Estados Unidos enfrentaram pouca oposição efetiva em sua tentativa de esculpir uma nova ordem internacional sensível aos seus interesses e às suas percepções dos interesses maiores da economia mundial.” (MARGLIN, 1990, p.6).

² O sistema colonial manteve seu ímpeto até o final do século XIX na América e até a segunda metade do século XX na África e na Ásia. Contudo, como é destacado pelo debate atual sobre o colonialismo, essa relação de dependência e subserviência não deixa de perdurar econômica, política, cultural e epistemologicamente (ver AMIN, 1989; SAID, 1993; SANTOS e PAULA, 2009; THERBORN, 2000; WALLERSTEIN, 1997) nas relações Norte-Sul.

funcional” (LECHINI, 2012, p. 15)³. A autora faz referência à dinâmica entre Norte e Sul destacada por García (2011, p. 34): “(...) el concepto Sur es un continuo permanente en respuesta al Norte; no hay una línea que haga tabula rasa a la historia” (LECHINI, 2012, p. 15)⁴.

Do cenário que se seguiu, marcado pela emergência da Guerra Fria e dos movimentos de descolonização, Leite (2012) destaca três marcos históricos da construção do Sul como um grupo específico que tinha como objetivo comum a promoção de seu desenvolvimento e a defesa de sua soberania. São eles: o discurso de posse do presidente Truman de 1949, a Conferência Afro-Asiática de 1955 e a constituição do Movimento dos Não Alinhados na Conferência de Belgrado em 1961. Tratar-se-á desses momentos a seguir.

Leite (2012), tendo como base obra anterior de Escobar (1995), argumenta que as palavras de Truman podem ser consideradas um marco histórico na construção do Sul para além de sua dimensão geográfica, uma vez que, ao assumir para seu governo o papel de resolver os problemas das áreas subdesenvolvidas, o presidente estadunidense conferiu, de forma inédita, unidade aos países que faziam parte delas.

(...) 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 underdeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life 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. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development (TRUMAN, 1949)⁵.

³ “Em face do ‘desenvolvimento’ representado pelo ‘Norte’, apareceu o ‘Sul’ para fazer referência à periferia do sistema, ao lado do seu centro, do qual se diferencia e em relação ao qual é funcional” (LECHINI, 2012, p. 15, tradução nossa).

⁴ “(...) o conceito de Sul é um contínuo permanente em resposta ao Norte; não há uma linha que faça tábula rasa à história” (LECHINI, 2012, p. 15, tradução nossa).

⁵ “Em quarto lugar, temos que iniciar um programa novo e audaz para tornar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhora e o crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo estão vivendo em condições próximas da miséria. Sua comida é imprópria. Elas são vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é um obstáculo e uma ameaça tanto para elas como para as regiões mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para libertar essas pessoas do sofrimento. Os Estados Unidos são

A realização, em 1955, da Conferência dos Países Afro-asiáticos se destaca, por seu turno, como expressão autônoma dessa unidade conferida ao Sul, visto que foi a primeira conferência realizada sem a presença de representantes dos EUA, URSS e Europa (LEITE, 2012) e “(...) marcou a irrupção do Terceiro Mundo no cenário internacional” (VISENTINI, 2000, p. 116). Na ocasião, os 29 países africanos e asiáticos reunidos em Bandung, além de defenderem a emancipação total dos territórios ainda dependentes, também discutiram a necessidade de cooperação econômica e cultural entre os povos do terceiro mundo⁶, resultado de seu rechaço ao colonialismo como modelo de dominação, bem como à pressão internacional dos Primeiro e Segundo Mundos para ampliar suas zonas de influência (CAICEDO; PEÑAS, 2010).

No começo da década seguinte, realizou-se em Belgrado a Primeira Conferência dos Países Não Alinhados, “(...) na qual convergiram a política de Tito na busca de uma terceira via nas relações internacionais, o neutralismo e o afro-asiatismo de Bandung” (VISENTINI, 2000, p. 116). Em Belgrado, reuniram-se representantes de 25 países, número menor do que os 29 países africanos e asiáticos que estiveram presentes em Bandung; contudo, geograficamente, a conferência foi mais ampla, tendo em vista a participação de um representante da América Latina: Cuba (LEITE, 2012, p. 14).

Ainda na década de 1960, foi criado o Grupo dos 77 (G77)⁷, em 1964, na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com o objetivo de facilitar a articulação dos países do Sul na promoção de seus interesses econômicos por meio da articulação de sua capacidade de negociação conjunta. Outra

proeminentes entre as nações em seu desenvolvimento industrial e em suas técnicas científicas. Os recursos materiais que podemos utilizar para dar suporte a essas pessoas é limitado. Mas nossos imponderáveis recursos em conhecimento técnico estão em constante crescimento e são inesgotáveis. Acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nosso estoque de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações a uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, devemos promover o investimento de capital em áreas que necessitam de desenvolvimento.” (TRUMAN, 1949, tradução nossa).

⁶ “O primeiro item do Comunicado Final de Bandung contempla, justamente, propostas de cooperação no âmbito econômico, entre elas: assistência técnica mútua, ação coletiva para estabilização dos preços e demanda internacional do comércio de commodities, diversificação da pauta de exportações via estímulo ao processamento nacional de matérias-primas, desenvolvimento da infra-estrutura necessária para o avanço do comércio regional, como as ligações mercantes e ferroviárias e o estabelecimento de bancos de fomento e seguradoras nacionais e regionais, formulação de políticas comuns em matéria de petróleo, apoio à energia nuclear para fins pacíficos, consultas prévias para a elaboração de posições comuns em fóruns internacionais a fim de promover o interesse econômico mútuo.” (LEITE, 2012: 14). Ainda que tais propostas não tenham se concretizado no curto prazo, elas são expressivas por sinalizarem a disposição dos países envolvidos em aprofundar as relações Sul-Sul.

⁷ Hoje o G77 possui 133 países-membros, sendo a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). O nome foi mantido devido à referência histórica de sua criação.

iniciativa de aliança do eixo Sul, desta vez em território latino-americano, foi a realização, em 1966, da Primeira Conferência Tricontinental em Havana, que deu origem à OSPAAAL (Organização de Solidariedade com os povos da América Latina, Ásia e África). Com a intenção de se contrapor ao domínio do capital e, especialmente, dos Estados Unidos, a Conferência Tricontinental se configurou como um espaço de convergência entre os movimentos revolucionários. Apesar de sua breve duração, Nieto (2006) atribui a importância da iniciativa a sua contribuição em trazer à luz a “(...) necesidad de articular esfuerzos, intercambiar experiencia y desarrollar formas de solidaridad entre quienes estaban unidos de hecho por la necesidad de conquistar su liberación y transformas sus precarias condiciones de existencia sociales y económicas” (NIETO, 2006, p. 400).⁸

Os anos 1970, por sua vez, contribuíram para a projeção do Sul como ator do sistema internacional devido, sobretudo, aos desdobramentos econômicos e políticos do Choque do Petróleo de 1973⁹. Naquele momento a associação entre os países do Sul se mostrou exitosa na articulação conjunta de uma resposta à ordem econômica internacional (LECHINI, 2012, p. 16). Caicedo & Peñas (2010) interpretaram o episódio como uma oportunidade para o mundo em desenvolvimento demonstrar que, por meio de organizações internacionais como a OPEP, era possível se defender e fazer um contraponto ao Norte nas decisões internacionais. No ano seguinte, a aprovação pela Assembleia Geral da ONU da Declaração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados¹⁰ corroboraram para a percepção de êxito da articulação entre os países do Sul. Nesse sentido, Caicedo & Peñas afirmam que “La década de 1970 fue la década de oro del ‘tercermundismo.’” (2010, p. 25)¹¹.

Dessa maneira, as expectativas em torno da força do Sul para transformar sua situação internacional desvantajosa estavam altas ao final dos anos 1970. A partir das iniciativas de articulação das décadas anteriores, construiu-se um conceito político-ideológico e econômico para o Sul, criando, portanto, anseios por transformações concretas na ordem global. Contudo,

⁸ “(...) necesidad de articular esfuerzos, trocar experiencia e desenvolver formas de solidaridad entre aqueles que estavam unidos de fato pela necessidade de conquistar a sua liberdade e transformar suas precárias condições de existência sociais e econômicas” (NIETO, 2006, p. 400).

⁹ No contexto da Guerra do Yom Kippur, os países árabes aumentaram o preço do petróleo em até quatro vezes e decretaram embargo temporário aos países que apoiaram Israel.

¹⁰ Tais ações buscavam diminuir as assimetrias econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. De acordo com Leite, “Fundamental para isso foram, por um lado, o aumento do número de países em desenvolvimento na ONU com o avanço do processo de descolonização e, por outro, a liderança exercida por estadistas como Jawaharlal Nehru (Índia), Julius Nyerere (Tanzânia), Mao Tse-Tung (China), Luis Echeverría (México) e Mahathir bin Mohamad (Malásia)” (LEITE, 2012, p.15).

¹¹ “A década de 70 foi a década de ouro do terceiro-mundismo.” (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 25, tradução nossa).

tais expectativas acabaram frustradas na década seguinte, momento em que se percebe a paradoxal situação em que se encontravam os países integrantes do Sul. Se por um lado sua enorme extensão representava um poder latente de mobilização e transformação a ser explorado, por outro os países membros eram tão diversos em seus regimes políticos e diretrizes econômicas que se tornava muito complexo posicionar-se de forma ativa e significativa no sistema internacional (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 26). Para Lechini (2012) “(...) la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.”¹² (LECHINI, 2012, p. 26).

Na prática, dos anos 1980 a meados da década de 1990, houve um forte recuo nas relações Sul-Sul. Primeiramente, o desequilíbrio da economia internacional somado à forte dependência das economias periféricas desencadeou a crise da dívida externa dos anos 1980¹³, momento em que os países atingidos não foram capazes de promover ações coordenadas em resposta às dificuldades econômicas. No caso dos países latino-americanos, esse período foi também marcado pela transição democrática, situação que reduziu ainda mais sua capacidade de atuar externamente. Outro importante fator para a desmobilização foi a emergência do ajuste neoliberal como um novo modelo de desenvolvimento. Leite (2012) argumenta que as diretrizes neoliberais¹⁴, ao promoverem a competição entre os países do Sul pelo recebimento de investimento estrangeiro direto e restringirem intensamente o papel do Estado na política econômica, acabaram por interromper décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial (LEITE, 2012, p. 18). Lechini, nesse sentido, afirma que “Aceptar las reformas neoliberales significó para estos países que el Estado, que originalmente había sido o agente primario do desarrollo, fuera ahora el problema.”¹⁵ (LECHINI, 2012, p. 16). Por

¹² “(...) a falácia do argumento era a premissa básica de que todos os países em desenvolvimento tinham mais coisas em comum do realmente tinham e que as soluções para seus problemas podiam ser aplicadas uniformemente com o mesmo êxito.” (LECHINI, 2012, p. 26, tradução nossa).

¹³ “Por conta dos “petrodólares” gera-se grande liquidez internacional de capital, que por sua vez estimula a concessão de empréstimos a países em desenvolvimento, que se endividam rapidamente. Na sequência, ocorre uma recessão (ou, melhor dito, “stagflation”) nos países do “Primeiro Mundo” e a elevação extraordinária dos custos de financiamento externo. Esses fatores, aliados à queda acentuada nos preços das matérias primas, acabam por gerar nos países em desenvolvimento um estrangulamento pelo peso da dívida externa e pela incapacidade de equilibrar as contas externas.” (PUENTE, 2010, p. 46).

¹⁴ Durante os anos 1990 houve um amplo processo de aplicação de medidas de austeridade, articulando rigidez monetária, corte de gastos sociais, privatizações e diminuição da intervenção estatal na economia. A estabilidade monetária e o relativo e variante controle inflacionário nos países da região veio acompanhado de altas taxas de desemprego durante a década.

¹⁵ “Aceitar as reformas neoliberais significou para estes países que o Estado, que originalmente havia sido o agente primário do desenvolvimento, era agora o problema.” (LECHINI, 2012, p. 16, tradução nossa).

fim, a queda da URSS, em 1991, colocou em cheque o pilar fundador do movimento terceiro-mundista, que consistia na busca de autonomia em relação à disputa bipolar.

Ao final da década de 1990 e começo dos anos 2000, período marcado pela consolidação da globalização e pelo retorno do multilateralismo, a insatisfação com os impactos sociais dos ajustes neoliberais e a recuperação econômica de parte dos países do Sul – sobretudo influenciada pela alta do preço das *commodities* – contribuíram para o estabelecimento do contexto necessário em âmbito global para o retorno mais ativo do Sul ao cenário internacional. Com a chegada do século XXI, as relações entre os países do Sul ressurgiram de forma mais intensa e complexa do que em qualquer outro momento da história, dando origem ao conceito de Sul global, o qual, de acordo com Lechini (2012, p. 17), está intimamente relacionado ao auge da globalização. A autora salienta ainda a gradual alteração na clássica divisão entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, motivada em grande medida pela emergência de “Nortes” no Sul e “Suis” no Norte (LECHINI, 2012, p. 17), em clara referência aos países emergentes e às economias avançadas em crise¹⁶, respectivamente. Sobre o tema, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu mais recente Relatório a respeito do Desenvolvimento Humano¹⁷, trata especificamente da mencionada ascensão do Sul verificada nos últimos anos. O relatório, além de ressaltar a notável melhora nos indicadores sociais de diversos países em desenvolvimento e propor ações para avançar ainda mais no futuro, dá importante destaque às economias emergentes e a sua capacidade de impulsionar as relações Sul-Sul. De acordo com a organização:

Pela primeira vez em 150 anos, o produto combinado das três principais economias do mundo em desenvolvimento – o Brasil, a China e a Índia – é aproximadamente igual aos produtos internos brutos (PIB) combinados das antigas potências industriais do Norte: Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos. Esta situação representa um reequilíbrio notório do poder econômico global: em 1950, o Brasil, a China e a Índia, em conjunto, representavam apenas 10% da economia mundial, enquanto os seis tradicionais líderes econômicos do Norte respondiam por mais de metade. Até 2050, de acordo com as projeções do presente Relatório, o Brasil, a China e a Índia representarão, em conjunto, 40% de todo o produto mundial, superando de longe as previsões para o produto combinado do

¹⁶ Um relatório recente da Cruz Vermelha a respeito dos impactos da crise europeia aponta a intensa queda do padrão de vida da população. A organização constata que as pessoas estão ficando pobres, os pobres estão ficando mais pobres e o retorno a um padrão de vida mais estável está cada vez mais difícil. O relatório aponta ainda que o desemprego está na casa dos milhões e que o número de pessoas dependendo de distribuição de comida pela Cruz Vermelha, nos 22 países pesquisados, aumentou em 75% entre 2009 e 2012, soma-se a isso a crescente incapacidade de comprar medicamentos e ter acesso à assistência de saúde (CRUZ VERMELHA, 2013, p. 2).

¹⁷ Desde 1990, o PNUD publica anualmente Relatórios do Desenvolvimento Humano, em que visa analisar as principais questões, tendências e políticas do desenvolvimento. O texto integral dos relatórios, bem como recursos suplementares a eles, podem ser encontrados em <http://hdr.undp.org/en/>.

atual Grupo dos 7. Hoje, o Sul é responsável, no seu conjunto, por cerca de metade do produto mundial, contra cerca de um terço em 1990. Por si só, os PIBs combinados de oito dos grandes países em desenvolvimento - Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, África do Sul e Turquia - são hoje equivalentes ao PIB dos Estados Unidos, que continua a ser, de longe, a maior economia nacional a nível mundial. Ainda em 2005, o peso económico combinado dessas oito nações praticamente não atingia metade do dos Estados Unidos (PNUD, 2013, p. 13).

A partir da recuperação económica e social observada no Sul de hoje e das projeções otimistas para as décadas futuras, o relatório destaca o estado atual das relações Norte-Sul e Sul-Sul:

(...) o que apanhou o mundo de surpresa foi o facto (sic) de os países do Sul, mesmo registando os níveis mais baixos de desenvolvimento humano, serem hoje atores de peso no cenário mundial, dispondo de recursos financeiros e poder político para influenciar as tomadas de decisão a nível internacional. Esta situação já se perfilava nos primeiros anos do século XXI, dado que a China e outras economias emergentes acumularam vastas reservas, que mantiveram como obrigações do Tesouro dos Estados Unidos, o que efetivamente contribuiu para sustentar o dólar americano. Contudo, a situação agudizou-se depois de 2008, na sequência da crise bancária e de posteriores choques económicos que empurraram alguns dos países mais ricos para a recessão, e ameaçaram a sobrevivência de uma das principais moedas do mundo. Atualmente, são os países do Norte que veem nos países do Sul a possibilidade de manter o progresso da economia mundial. Na prática, cada grupo de países precisa do outro mais do que nunca. O Norte precisa dos países mais vigorosos do Sul para manter a procura de bens e serviços exportados, em especial porque várias das suas economias e sociedades estão enfraquecidas em virtude de apertados programas de austeridade. O Sul precisa do Norte, não só como um mercado maduro, mas também como uma fonte de inovação e tecnologias complexas. A ascensão do Sul demonstra que o mundo se tornou mais difuso e interconectado, o que levou, nomeadamente, a que os países em desenvolvimento, em vez de pôr os olhos no Norte em busca de inspiração, procurassem nos seus pares do Sul modelos de desenvolvimento adequados. Assim sendo, ao invés de ver um menu de opções ideológicas estéreis, podem analisar o que funcionou, em que circunstâncias, e escolher os instrumentos mais apropriados (PNUD, 2013, p. 124).

No cenário atual, observa-se, portanto, a importância de compreender a trajetória de construção do conceito político-ideológico e económico do Sul ao longo das últimas décadas, pois, a partir dessa reflexão, é possível pensar de forma crítica a dinâmica atual e seus possíveis desdobramentos em torno das relações Sul-Sul, bem como sua capacidade de promover atividades de cooperação entre seus países membros. Fica claro, assim, que a emergência e consolidação do Sul global como um ator relevante no sistema internacional é condição fundamental para que a cooperação entre seus países membros possa ser vista como alternativa real e efetiva para a promoção de ganhos sociais, económicos e políticos.

2.2 O histórico da cooperação Sul-Sul

A cooperação entre os países do Sul surgiu simultaneamente a sua emergência como ator no sistema internacional. A articulação do pós-Segunda Guerra em torno de desafios e objetivos em comum foi o impulso inicial para o estabelecimento de atividades de cooperação no âmbito Sul-Sul, as quais se davam em contraposição ou complementaridade à relação assimétrica Norte-Sul (LECHINI, 2012, p. 17). Movidos pela percepção de que os fluxos de AOD¹⁸ provenientes dos doadores tradicionais não eram suficientes para satisfazer suas necessidades de desenvolvimento, bem como pela tomada de consciência em relação as suas capacidades nacionais e coletivas, os países do Sul passaram a buscar iniciativas de cooperação entre si. Nesse sentido, a evolução histórica da cooperação Sul-Sul está relacionada e é permeada pela construção do Sul para além de seu aspecto geográfico.

Em seu segundo relatório a respeito da cooperação Sul-Sul na Ibero-América, a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) produziu um quadro que sintetiza os eventos mais importantes para a consolidação e conceitualização da cooperação Sul-Sul, contemplando em que momento e âmbito tais eventos ocorreram, bem como quais foram suas principais contribuições. Com o objetivo de abordar de forma breve o histórico da cooperação Sul-Sul, o referido quadro é reproduzido parcialmente a seguir, dando destaque aos eventos multilaterais e regionais mais relevantes aos objetivos deste trabalho, quais sejam situar o Brasil no escopo geral da cooperação Sul-Sul, buscando compreender os objetivos políticos que motivam a cooperação brasileira com os países da América do Sul.

Quadro 1 – Eventos multilaterais e regionais que contribuíram para impulsionar e definir a cooperação Sul-Sul

Ano	Evento	Contribuições
1964	Primeira reunião da UNCTAD, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. Genebra (Suíça)	Nasce a UNCTAD e em seu seio o G77. - A UNCTAD nasce para integrar o comércio e o desenvolvimento. Realiza ações de Cooperação Técnica que impulsionam por sua vez a Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento (CEPD), especialmente nas áreas do comércio, da finança e da tecnologia. - O G77 é a maior coalização de países em desenvolvimento

¹⁸ A Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), segundo critérios do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD/OCDE), são “Transações financeiras e empréstimos a países e territórios da lista de receptores da DAC (países em desenvolvimento) e agências multilaterais que: (a) sejam implementados pelo setor público; (b) tenham como principal objetivo o desenvolvimento econômico e o bem-estar social; (c) sejam realizados em caráter concessional (em caso de empréstimos, a taxa de concessionalidade deve ser igual ou superior a 25%). Junto ao fluxo financeiro, a cooperação técnica também está incluída na ajuda. Doações, empréstimos e crédito para fins militares estão excluídos. Pagamento transferidos a indivíduos privados (por exemplo: pensões, reparações e pagamentos de seguro) normalmente não são incluídos” (OCDE, 2013, tradução nossa).

		integrada no sistema das Nações Unidas. Atualmente o integram 133 países (incluindo 18 ibero-americanos – todos, exceto os peninsulares e o México –). Entre suas funções está promover tanto a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) como a Econômica (CEPD).
1974	29º Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque (Estados Unidos)	Nasce, como dependência especial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (SUSSC, sua sigla em inglês). Seu precedente é o Grupo de Trabalho sobre CTPD criado no 27º período de sessões. Entre suas funções destacam-se: - A promoção e defesa da Cooperação Sul-Sul. - A canalização e inovação dos mecanismos que permitam que os países membros do PNUD possam participar de iniciativas trilaterais e Sul-Sul dentro do sistema das Nações Unidas.
1975	Criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) (Panamá)	Integrado por 27 países da América Latina e do Caribe, sua sede se estabelece em Caracas (Venezuela). Nasce para atuar como ponto focal das atividades regionais de CTPD.
1976	V Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não Alinhados. Colombo (Sri Lanka)	O MNOAL nasce formalmente em Belgrado (antiga Iugoslávia) em 1961. Integrado originalmente por 25 países, em 1976 os países membros já ascendem a 86. Na atualidade, formam parte deste Movimento 116 países (entre eles os 18 Ibero-Americanos que também integram o G77). Durante a Conferência de 1976, aprova um primeiro Programa de Ação para a CEPD.
1976	Conferência sobre Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento. Cidade do México (México)	Acordam-se medidas para facilitar a implementação dos Programas de Ação para a Cooperação Econômica surgidos nos marcos do MNOAL e do Grupo dos 77.
1976	31º Período de Sessões da Assembleia Geral da Nações Unidas. Nova Iorque (Estados Unidos)	Chamado à Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul para que comece a preparar a Conferência de Buenos Aires.
1977	32º Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque (Estados Unidos)	Emana a resolução que fixa como objetivos da CTPD: - A promoção da capacidade nacional e coletiva dos países em desenvolvimento para se valer de meios próprios. - O aumento da capacidade criadora desses países para resolver esses problemas de desenvolvimento.
1978	Conferência das Nações Unidas sobre CTPD. Buenos Aires (Argentina)	138 países adotam por consenso o Plano de Ação de Buenos Aires ou Plano para Promover e Realizar a CTPD.
1979	1ª Sessão do Comitê de Alto Nível das Nações Unidas para a Revisão da CTPD. Nova Iorque (Estados Unidos)	Primeira das reuniões participadas por representantes de alto nível de todos os países que formam o PNUD. Nestas abordam-se todas as questões intergovernamentais que afetam a CTPD. Celebram-se bianualmente.
1979	XVIII Período de Sessões da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL)	Cria-se o Comitê de Cooperação Técnica entre os Países e Regiões em Desenvolvimento da CEPAL. Impulsiona iniciativas de Cooperação Sul-Sul nos setores econômico, social e meio ambiental.
1981	Conferência de Alto Nível Sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CEPD). Caracas (Venezuela)	Aprova-se o Programa de Ação de Caracas para a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento.
1995	9ª Sessão do Comitê de Alto Nível das Nações Unidas para a Revisão da CTPD. Nova Iorque (Estados Unidos)	Elaboram-se os “novos alinhamentos da CTPD”. Incluem: - O conceito Países Pivôs ou países em desenvolvimento que, em virtude de suas capacidades e experiência em promover a Cooperação Sul-Sul, jogam o papel de líderes na promoção e aplicação da CTPD. Entre os 22 que inicialmente assumem esse papel, destacam sete países ibero-americanos: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, México e Peru.

		Posteriormente acrescenta-se a Argentina. - A promoção de uma maior integração entre CTPD e CEPD.
1996	Reunião de Diretores de Cooperação Técnica Internacional da América Latina e do Caribe. Cidade do México (México)	Celebra-se o seminário “Cooperação Técnica e Econômica: Uma vinculação indispensável para o desenvolvimento e integração da América Latina”. Impulsiona a complementaridade entre CTPD e CEPD.
1997	Reunião de Países Pivôs (Chile)	Permite conhecer experiências da Ásia, África, Europa e América Latina, tanto em CTPD como em CEPD. Legitima o avançado em cooperação horizontal na América Latina.
2000	Reunião de Chefes de Estado e de Governo do G77. Habana (Cuba)	Acorda-se convocar, para o ano 2003, a Primeira Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. Persegue identificar formas de fortalecer e expandir a cooperação entre países em desenvolvimento.
2002	Primeira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Monterrey (México)	Nasce para dar cumprimento financeiro aos compromissos contraídos pelos doadores tradicionais com as Metas da Declaração do Milênio de 2000. Entre suas consequências está o aumento da AOD mundial, mas também a concentração desta AOD nos países mais pobres. O deslocamento dos países de Renda Média como receptores de AOD, contribui a impulsionar sua participação na Cooperação Sul-Sul
2002	XV Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e do Caribe. Montevidéu (Uruguai)	Debate-se sobre os novos paradigmas da cooperação internacional (novos atores e novas modalidades), em um marco de assunção da Cooperação Sul-Sul como complemento à Norte-Sul.
2003	Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul ou Primeira Cúpula do Sul. Marrakesh (Marrocos)	Examina a Cooperação Sul-Sul no âmbito do acontecido na Cooperação Internacional. Estabelece novos alinhamentos para estreitar a cooperação econômica e social entre países em desenvolvimento.
2004	XVII Reunião do Comitê de Cooperação Técnica entre Países e Regiões em Desenvolvimento da CEPAL (30º Período de Sessões)	De acordo com os Novos Alinhamentos da Assembleia-Geral das Nações Unidas, o Comitê passa a denominar-se Comitê de Cooperação Sul-Sul.
2005	Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. Segunda Cúpula do Sul. Doha (Qatar)	Impulsiona-se o Plano de Doha, através do qual detalham-se as iniciativas que deveriam permitir estimular um aumento da Cooperação Sul-Sul em todas as regiões do mundo e em todas suas modalidades.
2006	XIV Cúpula de Movimento dos Não Alinhados (MNOAL). Habana (Cuba)	A Declaração final considera insuficiente a AOD mundial e insta a aproveitar ao máximo o potencial da Cooperação Sul-Sul.
2007	62º Período de Sessões da Assembleia-Geral das Nações Unidas. 15º Período de Sessões do Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul. Nova Iorque (Estados Unidos)	Revisão mais recente e exaustiva da Cooperação Sul-Sul no âmbito da Cooperação Internacional. Insta-se a uma maior integração entre a CTPD e a CEPD.

Fonte: SEGIB, Secretaria Geral Ibero-Americana.

A análise dos eventos supracitados, à luz da conjuntura internacional da época, permite dividir os avanços e recuos da cooperação Sul-Sul em três momentos mais relevantes, com o propósito de compreender sua evolução desde sua origem, na década de 1950¹⁹, até a

¹⁹ De acordo com a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGID), a primeira ação de cooperação Sul-Sul ocorreu em âmbito bilateral no ano de 1954, quando a Tailândia ofereceu ações de cooperação a países em desenvolvimento do sudeste asiático (SEGID, 2008, p. 11).

atualidade. O primeiro deles compreende as décadas de 1950 a 1970, sendo marcado pela emergência das atividades de cooperação entre os países do Sul; o segundo representa a desaceleração observada nos anos 1980 e em grande parte dos anos 1990; o terceiro momento, por seu turno, estende-se do final da década de 1990 à atualidade, sendo caracterizado fundamentalmente pelo ressurgimento da cooperação Sul-Sul, marcada, agora, pela ascensão dos países emergentes e por um caráter de ação mais pragmático.

No primeiro momento, que compreende as décadas de 1950 a 1970, a cooperação entre os países do Sul foi marcada por um forte caráter ideológico, uma vez que estava vinculada à construção de uma identidade coletiva com o objetivo de alcançar maior autonomia em meio ao contexto da Guerra Fria. Como resultado, percebe-se que, mesmo contabilizando um número significativo de eventos, esse período não foi capaz de levar adiante com profundidade as iniciativas de cooperação propostas. Leite (2012), nesse sentido, argumenta que, apesar de mencionarem a necessidade de promover a cooperação técnica e econômica entre si, nesse primeiro período a cooperação Sul-Sul foi mais marcante no que tange ao apoio mútuo entre os países em desenvolvimento no âmbito multilateral, como, por exemplo, com a criação do Movimento dos Não Alinhados e a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI).

Cabe, contudo, destacar dois resultados da movimentação ocorrida na década de 1970 no âmbito das Nações Unidas, tendo em vista suas contribuições para a concretização futura da cooperação Sul-Sul. O primeiro deles foi a criação, em 1974 e como dependência do PNUD, da Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (SU/SSC, sua sigla em inglês)²⁰, instância responsável pela promoção e monitoramento dessa modalidade de cooperação. O segundo, fruto da intenção de identificar e sistematizar as formas, modalidades e possibilidades de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), culminou na assinatura, em 1978, do Plano de Ação de Buenos Aires²¹ por 138 países. Entre as principais diretrizes apontadas pelo Plano de Ação, Puente (2010), com base em trabalho anterior de Menon (1980), destaca:

a) a CTPD é entendida como processo multidimensional, que pode ser bilateral ou multilateral em seu escopo, regional ou inter-regional em seu caráter. Deve ser organizada por e entre governos, ainda que com a participação de organizações

20 “Somente a partir de 2004, a CTPD passou a ser referida oficialmente, no âmbito das Nações Unidas, também como Cooperação Sul-Sul. Com isso, foram incorporadas à cooperação técnica as dimensões da cooperação econômica (não somente financeira, mas também outras áreas, como o comércio e o investimento, incluindo investimentos diretos Sul-Sul e integração econômica regional, por exemplo).” (PUENTE, 2010, p. 79).

21 O documento original está disponível em uma reedição publicada pelo PNUD (1994).

públicas e privadas. Embora seja um empreendimento entre países em desenvolvimento não se deve descartar o apoio em sua implantação de países desenvolvidos e organizações internacionais;

b) a CTPD não deve ser entendida como um fim em si mesmo, nem como substituta para a cooperação técnica com países desenvolvidos que continuará necessária para o desenvolvimento de capacidades dos países em desenvolvimento;

c) a CTPD, assim como outras formas de cooperação entre todos os países, deve basear-se na estrita observância à soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos das nações;

d) a CTPD tem como objetivos, entre outros:

i - promover a autoconfiança dos países em desenvolvimento, mediante o aperfeiçoamento de suas capacidades criativas para encontrar soluções para seus problemas de desenvolvimento;

ii - promover e fortalecer a autoconfiança coletiva entre os PED por meio da troca de experiências e o compartilhamento de seus recursos técnicos;

iii - fortalecer a capacidade dos PED de identificar e analisar conjuntamente os principais problemas do seu desenvolvimento (MENON, 1980, p. 126 *apud* PUENTE, 2010, p. 78-79).

Naquele momento, estabeleceram-se ainda mecanismos capazes de garantir o seguimento das atividades propostas, assegurar sua implementação e realizar avaliações periódicas de seus resultados. A CTPD surge, então, oficialmente como uma modalidade de Cooperação Técnica Internacional (CTI), tornando-se, portanto, um estímulo à cooperação Sul-Sul. Puente defende que a partir do Plano de Ação de Buenos Aires:

Estavam, pois, lançadas as bases para a disseminação da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e, em especial, para que o tema ganhasse visibilidade e pudesse, em fases subsequentes, expandir a rede de apoios para a sua promoção e efetiva implementação, tanto por parte dos PED, quanto pelos PD e agências e organismos internacionais. A partir de Buenos Aires, países como a China e a Índia e, em menor grau, o Brasil, que já praticavam a CTPD, sentiram-se mais confiantes para dar continuidade e aprofundamento a essas iniciativas, enquanto novos atores do Sul encorajaram-se para lançar-se aos desafios colocados (PUENTE, 2010, p. 80).

Ao final da década de 1970, os países em desenvolvimento haviam logrado institucionalizar mecanismos fundamentais para o estabelecimento de atividades de cooperação bem-sucedidas. Contudo, a despeito da conjuntura institucional favorável, observa-se que, nos anos imediatamente posteriores a sua assinatura, o Plano de Ação de Buenos Aires apresentou avanços modestos. Essa incapacidade de pôr em prática as diretrizes estabelecidas nas instâncias multilaterais está relacionada à desaceleração da cooperação Sul-Sul e se deve essencialmente a dois fatores: o número reduzido de países capazes de impulsionar as atividades de cooperação e a conjuntura econômica da década de 1980.

Primeiro, como argumenta Puente (2010), ainda que a cooperação Sul-Sul se proponha a ter como característica fundamental a horizontalidade, seria ingênuo pensar que países de renda baixa poderiam, de forma autônoma, desenvolver atividades de cooperação efetivas

entre si, tendo em vista sua restrição de recursos técnicos e financeiros. De acordo com o autor, a concretização da CTPD tem, portanto, como condição necessária a presença de ao menos um país em desenvolvimento de nível intermediário ou de renda média dotado de capacidade técnica e experiências bem-sucedidas que seja capaz de transferi-las ou intercambiá-las com outros países (PUENTE, 2010, p. 80). Na prática, verificou-se que, embora o engajamento alcançado em Buenos Aires tenha sido um avanço inquestionável para a promoção da CTPD, não havia um número significativo de países em nível de desenvolvimento intermediário capazes de atuar como vetores dessa modalidade de cooperação na década de 1980²². Uma expressão desse obstáculo pode ser identificada a partir da leitura do Quadro 1, em que a expressão “países pivôs”, utilizada para se referir aos países de desenvolvimento intermediário capazes de catalisar a CTPD, aparece apenas a partir de 1995 no âmbito das Nações Unidas.

O segundo fator limitador foi a crise da dívida externa que assolou os países em desenvolvimento nos anos 1980, agravada pelas medidas neoliberais de recuperação que a seguiram. Os rígidos ajustes de austeridade impostos pelas instituições financeiras internacionais aos países do Sul restringiram sua capacidade de atuar externamente. Em um contexto econômico tão desfavorável, marcado pela restrição dos gastos públicos, dispender recursos com ações que visassem essencialmente à transferência de *know-how* a países em nível de desenvolvimento mais baixo desgastaria a imagem dos governos junto à opinião pública. Dessa forma, a turbulenta “década perdida” está associada à conjuntura internacional responsável pela desaceleração da cooperação Sul-Sul. Nesse segundo momento, a necessidade de voltar-se para dentro a fim de sanar problemas domésticos retardou o esforço dos países em desenvolvimento de dar continuidade aos avanços das décadas anteriores. Assim, a cooperação Sul-Sul iniciou a década de 1990 enfrentando ainda profundas limitações ao seu pleno desenvolvimento.

O terceiro período da cooperação Sul-Sul marca um ponto de inflexão em sua trajetória. A partir do final da década de 1990 até os dias atuais, observa-se um crescimento constante e substancial dos fluxos de cooperação entre os países do Sul²³. Existem razões

²² “(...) o número de países capazes de liderar, por assim dizer, o processo de instituição e disseminação da CTPD em 1980 não era muito significativo (estima-se em no máximo oito, entre os quais se destacariam a China, a Índia, o Brasil, e Cuba).” (PUENTE, 2010, p. 80)

²³ “Já em 1995, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento havia identificado 23 países em desenvolvimento como sendo cruciais para a cooperação Sul-Sul. Durante a última década, estes países aceleraram a sua interação com outros países em desenvolvimento. Fora da OCDE, o Brasil, a China e a Índia são os três maiores doadores. Outros, como a Malásia, a Tailândia e a Turquia, são igualmente atores

conjunturais fundamentais para esse ressurgimento pronunciado da cooperação Sul-Sul no sistema internacional. Primeiramente, a recuperação econômica de muitos países do Sul, em especial dos países emergentes, foi responsável por preencher a lacuna das décadas anteriores, em que faltavam atores capazes de catalisar e disseminar as atividades de cooperação. Um segundo fator igualmente importante foi a adoção de uma estratégia mais pragmática de ação por parte dos países em desenvolvimento. O forte componente idealista identificado na emergência da cooperação Sul-Sul dá lugar gradualmente a uma linha de ação mais pragmática e efetiva. Mais do que contestar as ordens política e econômica vigentes, o Sul passa a construir em meio a elas alternativas que supram suas necessidades de desenvolvimento. A análise da cronologia apresentada ao início da seção permite observar os eventos que ocorreram nesse período de fortalecimento da cooperação Sul-Sul.

De acordo com Caicedo & Peñas (2010), a nova estratégia de cooperação entre os países em desenvolvimento é resultado da transição de uma dinâmica contrassistêmica para uma dinâmica de aceitação e apreensão das regras do jogo internacional. Na prática, em lugar de focar suas reivindicações na alteração da estrutura do sistema internacional, os países do Sul passam a buscar alternativas que maximizem seus ganhos em meio à ordem internacional vigente. A partir dessa nova postura, os autores defendem que o Sul passa a operar de forma mais pragmática e seletiva, com o objetivo de fortalecer sua influência diplomática entre os países em desenvolvimento, associando-se, assim, a outros poderes a nível regional – as potências médias em desenvolvimento – e internacional. Nesse contexto, a cooperação com os países desenvolvidos permanece presente e relevante, contudo se busca no eixo Sul-Sul alternativas capazes de, em um ambiente de menores assimetrias sociais, econômicas e políticas, proporcionar ganhos relativos expressivos aos países envolvidos nas atividades de cooperação (CAICEDO; PEÑAS, 2010).

O que se observa, portanto, é que há uma convergência entre a ascensão de novas forças econômicas e políticas no Sul e a nova forma de ação dos países em desenvolvimento, uma vez que a multipolaridade e o regionalismo permitem a esses países adotar linhas de ação mais efetivas, deixando, dessa maneira, de se posicionar à margem do sistema para passar a atuar de forma ativa. Depreende-se daí como a ascensão dos países emergentes, aliada à

importantes ao nível do desenvolvimento regional. As novas parcerias para o desenvolvimento, em que todas as partes saem a ganhar, têm apoiado os esforços de desenvolvimento e gerado oportunidades para o comércio bilateral e o intercâmbio de investimentos, fomentando a ascensão do Sul. Neste processo, os regimes internacionais procedem a um realinhamento e as organizações internacionais a uma reorientação, tendo em conta as mudanças no poder econômico global por via da ascensão do Sul.” (PNUD, 2013, p. 19)

adoção de uma política externa voltada ao aprofundamento das relações Sul-Sul, confere aos países em desenvolvimento um peso incontestável no cenário internacional atual.

A partir desse rearranjo de forças e de ações, observa-se que iniciativas antigas do campo Sul-Sul estão ressurgindo com potencial inédito ao lado da criação de novas coalizões multilaterais. No primeiro caso, destaca-se a CTPD, que contribuiu para impulsionar e conceitualizar a cooperação Sul-Sul na década de 1970 e hoje ressurgiu capaz de contribuir ativamente para o desenvolvimento das nações do Sul. Ayllón Pino & Leite elencam três razões fundamentais para esse retorno: a melhor aplicabilidade das soluções concebidas no Sul, a ausência ou grau reduzido de condicionalidades ligadas ao seu estabelecimento e, por fim, o deslocamento das atividades de pesquisa ao setor privado nos países industrializados, impossibilitando, dessa forma, sua transferência gratuita ou a baixo custo (AYLLÓN PINO; LEITE, 2009, p. 1).

A melhor aplicabilidade atribuída a cooperação Sul-Sul é uma de suas características mais destacadas em relação à cooperação Norte-Sul. Enquanto a tradicional assistência prestada pelos países desenvolvidos está, muitas vezes, em descompasso com a realidade dos países receptores, a cooperação Sul-Sul possui a vantagem de operar em contextos menos assimétricos. Nesse sentido, por apresentarem desafios ao desenvolvimento iguais ou semelhantes, os países em desenvolvimento tendem a alcançar resultados exitosos mais facilmente ao estabelecer atividades de cooperação entre si. É importante levar em conta que o fato de as técnicas e conhecimentos compartilhados serem oriundos de realidades semelhantes confere a eles melhor aplicabilidade a partir da experiência acumulada pelos doadores e da maior aceitação por parte dos receptores (ECOSOC, 2008).

Ainda em contraste com a ação dos doadores tradicionais²⁴, a cooperação Sul-Sul é marcada pela ausência ou reduzido grau de condicionalidades macroeconômicas, ambientais, de governança e de direitos humanos. Tal fato está relacionado à ênfase dada por essa modalidade de cooperação à não interferência em assuntos internos dos países receptores e ao respeito a sua soberania. Novamente, o passado histórico em comum figura entre as motivações, uma vez que os países doadores alegam “terem eles mesmos sofrido historicamente numerosas e profundas interferências externas e violações de suas soberanias e

²⁴ De acordo com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, por sua sigla em inglês), cooperação proveniente do Norte apresenta, geralmente, alto grau de condicionalidades políticas e macroeconômicas. Muitos doadores do Norte alinham suas condicionalidades às do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e entendem o não cumprimento por parte dos países receptores como razão para a interrupção dos fluxos de cooperação. Dessa forma, não é uma surpresa que os países do Sul estejam mais inclinados a estabelecer atividades de cooperação entre si (ECOSOC, 2008, p. 21).

serem, portanto, mais sensíveis a esses princípios” (SOUZA, 2012, p. 81). Outra razão para o reduzido grau de condicionalidade é o dinamismo que ele confere as atividades de cooperação, visto que as torna mais acessíveis, rápidas e previsíveis aos países envolvidos (LUM *et al.*, 2009, p. 1; 4 *apud* SOUZA, 2012, p.81).

A partir das características supracitadas, Souza defende que:

(...) por envolver “doadores” que são, eles mesmos, países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul é menos vulnerável a acusações de neocolonialismo, imperialismo e clientelismo (não obstante as críticas à atuação da China na África). A retórica de que os países emergentes buscam estabelecer relações de solidariedade, não interferência e benefícios mútuos ao conceder cooperação internacional para o desenvolvimento torna-se, pelas mesmas razões, mais crível (SOUZA, 2012, p. 83).

No caso das novas coalizões que nascem em meio ao terceiro momento histórico da cooperação Sul-Sul, destacam-se as iniciativas multilaterais IBAS e BRICS, tendo em vista sua contribuição para o estreitamento de laços entre os países emergentes. Ao fortalecer a influência desses atores no cenário internacional, as coalizões multilaterais impulsionam a cooperação Sul-Sul como um todo, tendo em vista o papel desses países como catalisadores das atividades de cooperação.

Reunindo Índia, Brasil e África do Sul, o fórum de diálogo IBAS surge em 2003 com o objetivo principal de conectar as três potências regionais em torno de interesses em comum. Seus pilares de ação são a concertação política, a cooperação setorial e o Fundo IBAS. A esfera política é expressa por meio de documentos emitidos sobre temas da agenda global em que os países possuem posições convergentes, a fim de fortalecer seu peso político coletivo e individual no sistema internacional. A cooperação setorial²⁵, por seu turno, busca aprofundar o conhecimento mútuo e explorar possibilidades de cooperação concreta entre os países. Já o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza²⁶, baseando-se nas capacidades e experiências nacionais exitosas de combate à fome e à pobreza, tem como principal objetivo financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades

²⁵ O IBAS abriga 16 Grupos de Trabalho: Administração Pública; Administração Tributária e Aduaneira; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia (e Pesquisa Antártica); Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; e Turismo (IBAS, 2013).

²⁶ “Cada um dos três países do IBAS comprometeu-se a destinar, anualmente, um milhão de dólares ao Fundo. Os recursos são administrados, mediante o pagamento de taxa de administração, pelo Escritório de Cooperação Sul-Sul (ECSS) da ONU, vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Até o presente, o Fundo IBAS concluiu projetos em cinco países (Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti e Palestina), e atualmente financia projetos, em fase de implementação, em sete países (Cabo Verde, Camboja, Guiné-Bissau, Laos, Palestina, Serra Leoa e Vietnã)” (BRASIL, 2013).

dos países de menor desenvolvimento relativo ou em situação de pós-conflito (BRASIL, 2013).

Autores como Faria, Nogueira e Lopes (FARIA *et al.*, 2012) destacam o poder de ação do IBAS em três aspectos principais: enfrentar os desafios comuns da globalização, propor uma reforma do sistema internacional e promover o diálogo a respeito da governança nacional. Os autores argumentam que, na prática, Brasil, Índia e África do Sul aumentam sua capacidade de ação em relação à competitividade no comércio internacional, ao pleito pela reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e a disputas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (FARIA *et al.*, 2012, p. 181).

Já o grupo BRICS²⁷, formado atualmente por Brasil, Rússia²⁸, Índia, China e África do Sul, começou a trabalhar coletivamente a partir de 2006. A coalizão apresenta caráter informal e baixo grau de institucionalização, sendo, portanto, movida pela vontade política de seus membros. Como resultado, o grau de institucionalização do BRICS se altera à medida que os cinco países intensificam sua interação. Nos anos posteriores a sua criação, seu foco principal permaneceu sendo econômico-financeiro; contudo, os países-membros já manifestaram a intenção de desenvolver projetos conjuntos específicos, em setores estratégicos como o agrícola, o de energia e o científico-tecnológico. A expressividade dos BRICS nas esferas econômica e política é alta e crescente. Nesse sentido, a sinergia entre eles é uma importante expressão do poder das economias emergentes.

A análise histórica da cooperação Sul-Sul permite observar que, após décadas de articulação, os países do Sul possuem hoje capacidade inédita de desenvolver iniciativas exitosas de cooperação. O fortalecimento do multilateralismo e a atuação ativa dos países em nível de desenvolvimento intermediário conferem dinamismo às relações Sul-Sul, contribuindo para o seu protagonismo na política externa dos países do Sul.

²⁷ A ideia dos BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICs*, a partir daí se consolidou como categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS.

²⁸ Tendo em vista a reflexão histórica apresentada nas seções anteriores, bem como a retórica da diplomacia russa que evita sua vinculação ao debate Norte-Sul, o país não é entendido aqui como integrante do Sul global. A despeito deste fato, o BRICS pode ser compreendido como um importante espaço de articulação entre os países do sul.

2.3 A cooperação Sul-Sul em seu aspecto amplo e específico

As Seções 1.1 e 1.2 deste trabalho permitem compreender de que forma o Sul, ao emergir como ator no sistema internacional, foi capaz de estabelecer atividades de cooperação voltadas a atender suas necessidades de desenvolvimento. A partir da reflexão histórica apresentada, é possível compreender que a localização dessas ações no âmbito da cooperação Sul-Sul se deu, contudo, posteriormente. Dessa maneira, os fatos têm antecedido às palavras, e foram as ações promovidas entre os países do Sul as responsáveis por produzir o arcabouço necessário à discussão sobre o que é a cooperação Sul-Sul.

No entanto, a referida discussão conceitual, apresenta ainda limitações de origem prática e teórica. A reduzida publicização de dados por governos e organizações internacionais a respeito de seus fluxos de cooperação, com o agravante da adoção de metodologias de contabilização distintas²⁹, prejudica a análise de sua atuação no âmbito da cooperação Sul-Sul. Outro entrave, esse de cunho teórico, é a falta de integração entre os estudos sobre cooperação Sul-Sul e outros estudos sobre cooperação, questão que se insere no problema mais amplo da fragmentação das ciências sociais³⁰. Dessa forma, o tema da cooperação, embora abordado com frequência extraordinária pelas diversas áreas e subáreas das ciências sociais, não é objeto de teorias abrangentes, o que acaba por prejudicar sua compreensão precisa (SULLIVAN *et al.*, 2008 *apud* LEITE, 2012, p. 2).

Como resultado, o esforço de atribuir significado ao termo cooperação Sul-Sul produziu uma série de conceitos distintos entre si. Sobre a multiplicidade conceitual, Lechini (2012) argumenta que, entre os autores que se referem ao tema da cooperação Sul-Sul, é possível observar duas grandes linhas interpretativas. A primeira delas entende a cooperação Sul-Sul como um conceito amplo, isto é, como ações que tenham o objetivo de construir alianças políticas e econômicas, especialmente em ambientes multilaterais. A segunda abordagem, por seu turno, tem uma percepção mais delimitada do tema, referindo-se, dessa forma, à cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), e sendo, portanto,

²⁹ Souza (2012) argumenta que a definição de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) adotada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma ferramenta útil para a contabilização da cooperação entre países em desenvolvimento, contudo não é adotada pela maior parte países que não fazem parte do CAD (SOUZA, 2012, p. 75-76). De acordo com o ECOSOC, existe uma resistência por parte dos países em desenvolvimento em adotar a definição de AOD por ser um conceito oriundo do Norte (ECOSOC, 2008).

³⁰ A falta de diálogo entre sociólogos, internacionalistas e cientistas políticos, entre outros, ao tratar de assuntos iguais ou semelhantes, acaba por prejudicar a compreensão mais profunda de questões comuns às diferentes áreas (SULLIVAN *et al.*, 2008 *apud* LEITE, 2012, p. 2).

mais pragmática, concreta e específica. Para a autora, a segunda interpretação está contida na primeira, já que elas são fundamentalmente complementares, diferindo apenas no que se refere à amplitude da análise (LECHINI, 2012, p. 17-18). Sobre o conceito de cooperação Sul-Sul, Puente corrobora o entendimento de Lechini (2012) ao afirmar que:

São ainda quase sinônimos da CTPD tanto o termo “cooperação técnica horizontal”, quanto a expressão “cooperação Sul-Sul”, embora esta última contenha elementos distintivos particulares. Na realidade, a cooperação Sul-Sul abrange um leque maior de postulações e atividades que vão além da CT, e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica (PUENTE, 2010, p. 74).

Frente aos dois níveis de análise apresentados, este trabalho restringirá seu escopo de análise ao conceito mais específico de cooperação Sul-Sul, ou seja, às atividades de CTPD. A decisão por esse foco analítico se fundamenta, primeiro, no aspecto operacional desse conceito, pois ele possibilita a análise quantitativa e qualitativa das atividades contempladas no estudo; segundo, na compatibilidade com a definição da Agência Brasileira de Cooperação (ABC):

O Brasil entende a cooperação técnica internacional como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. A CTI é compreendida como um importante instrumento de desenvolvimento; que auxilia o país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos e a superar restrições que dificultem seu crescimento. As ações de CGPD constituem importante *instrumento de política externa*, do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial (ABC, 2013, grifo nosso).

A classificação da CTPD como um importante instrumento de política externa torna sua análise pertinente à investigação proposta por este trabalho, pois nos permite verificar a compatibilidade entre a diretriz geral da política externa para a América do Sul e as atividades de CTPD como instrumentos dessa política. Cumpre ainda ressaltar que, tendo em vista o foco nos interesses brasileiros, serão analisados aqui apenas os acordos de cooperação em que o Brasil desempenha o papel de doador de cooperação técnica.

3 O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A AMÉRICA DO SUL

O mundo multipolar que está se desenhando exige que a América do Sul dê uma resposta conjunta aos desafios, ao mesmo tempo aprofundando sua integração econômica, social, política e cultural, em matéria de economia, relações comerciais e investimento, em matéria de defesa, em matéria do diálogo e da articulação política, fazendo com que esta região seja capaz, ela mesma, de solucionar os seus problemas e não necessite de nenhuma intervenção externa a ela.

O Brasil quer enfrentar as vicissitudes da globalização junto com seus parceiros sul-americanos.

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura da turma 2011/2013 do Instituto Rio Branco

Neste capítulo, primeiramente será apresentada a inserção do Brasil no sistema de cooperação para o desenvolvimento, a fim de localizar a atuação brasileira na cooperação Sul-Sul, analisada aqui em seu aspecto específico, por meio da cooperação técnica com outros países em desenvolvimento. Em seguida, serão abordados os principais elementos constituintes da política externa brasileira para a América do Sul. Por fim, na terceira seção, será feita a análise das atividades cooperação técnica entre o Brasil e a América do Sul, com a finalidade de identificar a convergência, ou não, entre os objetivos da política externa para a região e os projetos de cooperação técnica desenvolvidos.

3.1 O Brasil na cooperação Sul-Sul

O engajamento do Brasil em atividades de cooperação com outros países em desenvolvimento o coloca hoje entre os principais doadores do Sul, ao lado de países como a Índia e a China. Tal posição não se construiu de forma acidental, ela está inserida na trajetória do sistema brasileiro de cooperação e se relaciona com o estágio de desenvolvimento alcançado pelo país, além de integrar a política externa vigente que visa ao fortalecimento das relações do eixo Sul-Sul³¹.

³¹De acordo com Soares Leite (2008), a partir da análise da política exterior brasileira durante o século XX e começo do século XXI, é possível destacar três períodos de governo em que a cooperação Sul-Sul teve um papel central na estratégia de inserção internacional: Quadros e Goulart (1961), Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2006).

A inserção brasileira no sistema de cooperação internacional remete aos anos 1950, momento em que o Brasil, junto com outros países do Sul, passou a ser beneficiado por atividades de cooperação promovidas pelos países do Norte. Como receptor, o Brasil nunca esteve entre os destinatários das maiores somas de recursos³², contudo foi bem-sucedido na apropriação da cooperação recebida. Nesse sentido, Cervo (1994) atribui o êxito brasileiro como receptor de cooperação técnica internacional (CTI) às condições internas criadas para potencializar o aproveitamento dessas iniciativas. De acordo com o autor, o Brasil gozava de condições quase ideais para o aproveitamento da CTI recebida, eram elas:

(...) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios da CTI pelos países avançados; c) montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião (CERVO, 1994, p. 42).

Cervo argumenta que a união dessas condições conferiu à cooperação brasileira três características fundamentais: (1) no campo político, o alinhamento entre a cooperação e a essência da política exterior, (2) no econômico, o direcionamento da cooperação para a meta de atingir o pleno desenvolvimento econômico – na prática, por meio do fortalecimento da indústria de base, de transformação e de ponta – e (3) quanto à forma de ação, guiava-se pelo pragmatismo, sendo, portanto, uma “(...) cooperação despolitizada, que explorava oportunidades com realismo, que criava alternativas diante de obstáculos (CERVO, 1994, p. 41-43).

Como resultado, além dos ganhos para o desenvolvimento interno alcançados, o país acumulou experiência e reconhecimento internacional suficientes para passar a desempenhar o papel de prestador de ajuda com a emergência da cooperação técnica entre países em desenvolvimento na década de 1970. Foi também nesse momento que o Brasil, por ter ultrapassado determinado nível de renda *per capita*, foi elevado à categoria de país de renda média, tornando-se, por essa razão, inelegível para receber algumas modalidades de ajuda. Nesse contexto, o Brasil adquiriu, portanto, dualidade de funções na cooperação internacional para o desenvolvimento; ao mesmo tempo em que seguiu recebendo ajuda dos países

³² “Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral.” (CERVO, 1994, p. 42).

desenvolvidos, também estreitou laços com outros países do Sul, especialmente da América Latina e da África, interessados em se beneficiar do *know-how* brasileiro.

Nos anos subsequentes, a estrutura de cooperação internacional brasileira – então coordenada pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), órgão subordinado ao Ministério do Planejamento (MP) – mostrava-se saturada e, portanto, incapaz de dar suporte às duas frentes brasileiras de atuação: a cooperação recebida e a cooperação prestada. De acordo com Miranda, “(...) a atuação da Subin assemelhava-se a um atendimento de balcão, apenas respondendo – e não propondo – às solicitações” (MIRANDA, 2004, p. 47). A autor sustenta que, embora houvesse declarado interesse do governo brasileiro em firmar acordos de cooperação técnica com países do Sul, faltava arcabouço institucional capaz de estimular a prestação de cooperação e auxiliar as instâncias oficiais no desenvolvimento de mecanismos próprios para a identificação de novos projetos alinhados à política externa brasileira (MIRANDA, 2004, p. 47).

A resposta ao gargalo institucional apresentado se concretizou em 1987 com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que passa, então, a distribuir seus esforços entre a Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB), a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), esta última também chamada de Cooperação Técnica Horizontal ou Cooperação Sul-Sul³³. Desde sua criação, a ABC manteve semelhante linha de ação. Hoje, a agência define como suas atribuições “(...) negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais” (ABC, 2013). Para tanto, a agência “(...) se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo” (ABC, 2013). Sobre as prioridades mencionadas, a ABC destaca atualmente:

³³ De acordo com Hirst, “as iniciativas de cooperação horizontal oferecidas pelo Estado brasileiro estão estreitamente vinculadas ao processo de crescente ‘internacionalização’ de segmentos da estrutura federal brasileira (HIRST, 2012, p. 13) Como resultado, “a cooperação técnica internacional entre o governo federal e países parceiros é hoje realizada por mais de 170 órgãos do governo federal, incluindo ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas em áreas tão diversas como agricultura, educação, ensino profissionalizante, saúde, meio ambiente, administração pública, transportes, energia, saneamento, construção de casas populares, cultura e justiça” (IPEA, 2013, p. 26). Hirst afirma ainda que “a dispersão de entidades envolvidas com a cooperação internacional e a relativa autonomia com que estas operam não têm impedido que o ABC seja reconhecido como o “carro-chefe” deste tipo de atividade, o que lhe outorga uma voz política na matéria. Já a tarefa de sistematização de informações quantitativas e qualitativas vem se tornando parte das atividades do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), como órgão de apoio para o acompanhamento das ações da CSS brasileira” (HIRST, 2012, p. 12).

Compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; países da América do Sul; Haiti; países da África, em especial os Palops, e Timor-Leste; demais países da América Latina e Caribe; apoio à CPLP; e incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais (ABC, 2013).

A partir das prioridades elencadas, fica claro o papel de destaque que a agência atribui às atividades de cooperação Sul-Sul. Sobre o tema, a ABC é clara ao afirmar a relevância de sua atuação em consonância com política externa brasileira de fortalecimento das relações do eixo Sul-Sul:

Uma segunda e ainda mais importante vertente de trabalho da política externa brasileira que se permitiu ampliar a partir da criação da ABC foi a cooperação técnica Sul-Sul. Havendo sido a ABC criada eminentemente para atuar como eixo da cooperação Sul-Sul brasileira, a estrutura operacional da Agência e a composição de seu quadro de recursos humanos e de sistemas gerenciais foi progressivamente sendo estruturado pari-passu ao expressivo crescimento dos programas de cooperação horizontal do Brasil, que se ampliaram geometricamente em termos de países parceiros atendidos, projetos implementados e em recursos efetivamente desembolsados (ABC, 2013).

Quanto às dimensões dos acordos de CTPD firmados pelo Brasil, além da tradicional dimensão bilateral, destacam-se os acordos trilaterais ou triangulares, em que um terceiro agente³⁴ – que pode ser um país desenvolvido, como Japão e Alemanha, ou uma agência internacional, como o Banco Mundial e o PNUD – contribui com a maior parte dos recursos financeiros, desempenhando, portanto, o papel de financiador. Nessa dinâmica, cabe ao Brasil, por seu turno, contribuir com conhecimentos técnicos e pessoal especializado. Na negociação do projeto entre as três partes, o Brasil desempenha o papel de mediador entre o país receptor e o país financiador.

Essa crescente atuação brasileira em projetos triangulares é um dos sinais do reconhecimento internacional de que goza o país nos últimos anos, uma vez que em ações desse tipo fica expresso o interesse existente nas experiências brasileiras a serem intercambiadas, assim como é confiada ao Brasil a tarefa de interlocutor entre as partes. Nesse sentido, Ayllón Pino, ao discutir a inserção do país na cooperação Sul-Sul, atribui essa grande

³⁴ De acordo com Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, o Brasil já desenvolveu arranjos dessa natureza com os seguintes países: Japão, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Austrália, Reino Unido, França, Canadá e Espanha, além dos organismos internacionais: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), Fundo de População das Nações Unidas (United Nations Population Fund – UNFPA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (IPEA, 2013, 27).

expansão da cooperação brasileira, especialmente a partir da eleição do Presidente Lula, a sua ascensão internacional e ao reconhecimento de:

- (1) Su condición como economía emergente con altas tasas de crecimiento y fuerte capacidad de atracción de inversiones, además de su capacidad en diversos sectores (industria, energía, aeronáutica) y del tamaño de su mercado interno.
- (2) Su estabilidad política e institucional que genera una experiencia de desarrollo respetuosa con el mercado, sin renunciar al ejercicio estatal de la capacidad reguladora.
- (3) Su liderazgo en Sudamérica y su papel como estabilizador regional que proyecta internacionalmente en su compromiso pacífico en la resolución de conflictos.
- (4) Su apuesta por el multilateralismo y el compromiso para reducir las asimetrías regionales e internacionales, en su dimensión política, económica y comercial.
- (5) Su éxito en combatir la pobreza y las experiencias de éxito en programas y tecnologías sociales innovadoras de repercusión mundial (Bolsa Familia, Hambre Cero) (AYLLÓN PINO, 2012, p. 2)³⁵.

A partir dos pontos elencados pelo autor, é possível observar como o estágio atual de desenvolvimento econômico brasileiro e sua preocupação com a projeção internacional vem impulsionando seu engajamento em atividades de cooperação com outros países do Sul. Em cifras, os gastos com cooperação técnica pelo governo federal brasileiro³⁶ quadruplicaram no período de 2005 a 2010, aumentando de 25 milhões de reais, em 2005, para 102 milhões de reais, em 2010. Desses 102 milhões de reais gastos em 2010³⁷, prevaleceu a cooperação bilateral, que correspondeu a 82% dos gastos totais, seguida pela cooperação multilateral, que foi responsável pelos 18% restantes dos gastos totais (IPEA, 2013, p. 28.). Quanto à distribuição desses recursos por regiões em 2010, observa-se que mais de 90% se concentrou na América Latina e Caribe e na África, como pode ser verificado no gráfico³⁸ abaixo.

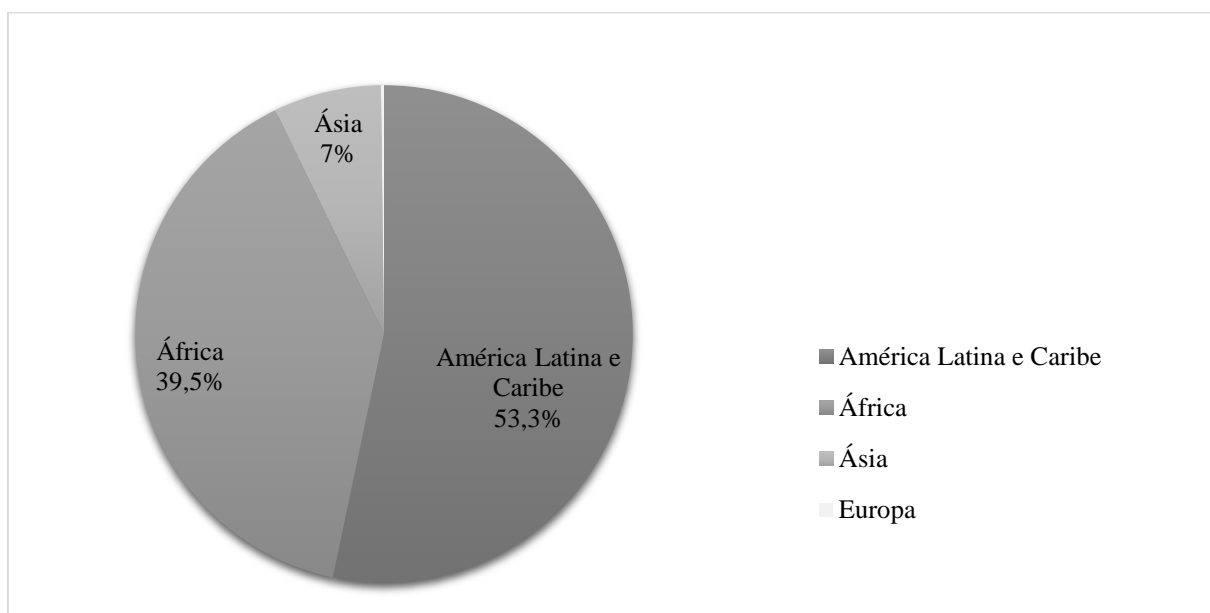
³⁵ (1) Sua condição como economia emergente com altas taxas de crescimento e forte capacidade de atração e investimentos, além de sua capacidade em diversos setores (indústria, energia, aeronáutica) e o tamanho de seu mercado interno. (2) Sua estabilidade política e institucional que gera uma experiência de desenvolvimento respeitada com o mercado, sem renunciar ao exercício estatal da capacidade reguladora. (3) Sua liderança na América do Sul e seu papel como estabilizador regional que projeta internacionalmente seu compromisso pacífico na resolução de conflitos. (4) Sua aposta no multilateralismo e o compromisso em reduzir as assimetrias regionais e internacionais, em sua dinâmica política, econômica e social. (5) Seu êxito em combater a pobreza e as experiências de êxito em programas e tecnologias sociais inovadoras de repercussão mundial (Bolsa Família, Fome Zero) (AYLLÓN PINO, 2012, p. 2, tradução nossa).

³⁶ O acesso a dados sobre a origem e o destino dos recursos envolvidos nas atividades brasileiras de cooperação para o desenvolvimento é escasso, contudo, o relatório a respeito da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) lançado em 2013 pelo IPEA representa um importante avanço no sentido de remediar essa carência. A publicação apresenta os dispêndios dos órgãos da administração pública federal em 2010 com a Cobradi e caracteriza os arranjos institucionais para sua execução.

³⁷ Os gastos com a cooperação técnica do Brasil, em 2010, foram executados com recursos orçamentários de 44 instituições da administração pública federal, com destaque para o MRE, que foi responsável por certa de 80% desses gastos.

³⁸ Dados referentes à cooperação com países desenvolvidos da Europa, da América do Norte e da Oceania não foram incluídos entre os registros constantes desse relatório – exceção feita à Espanha.

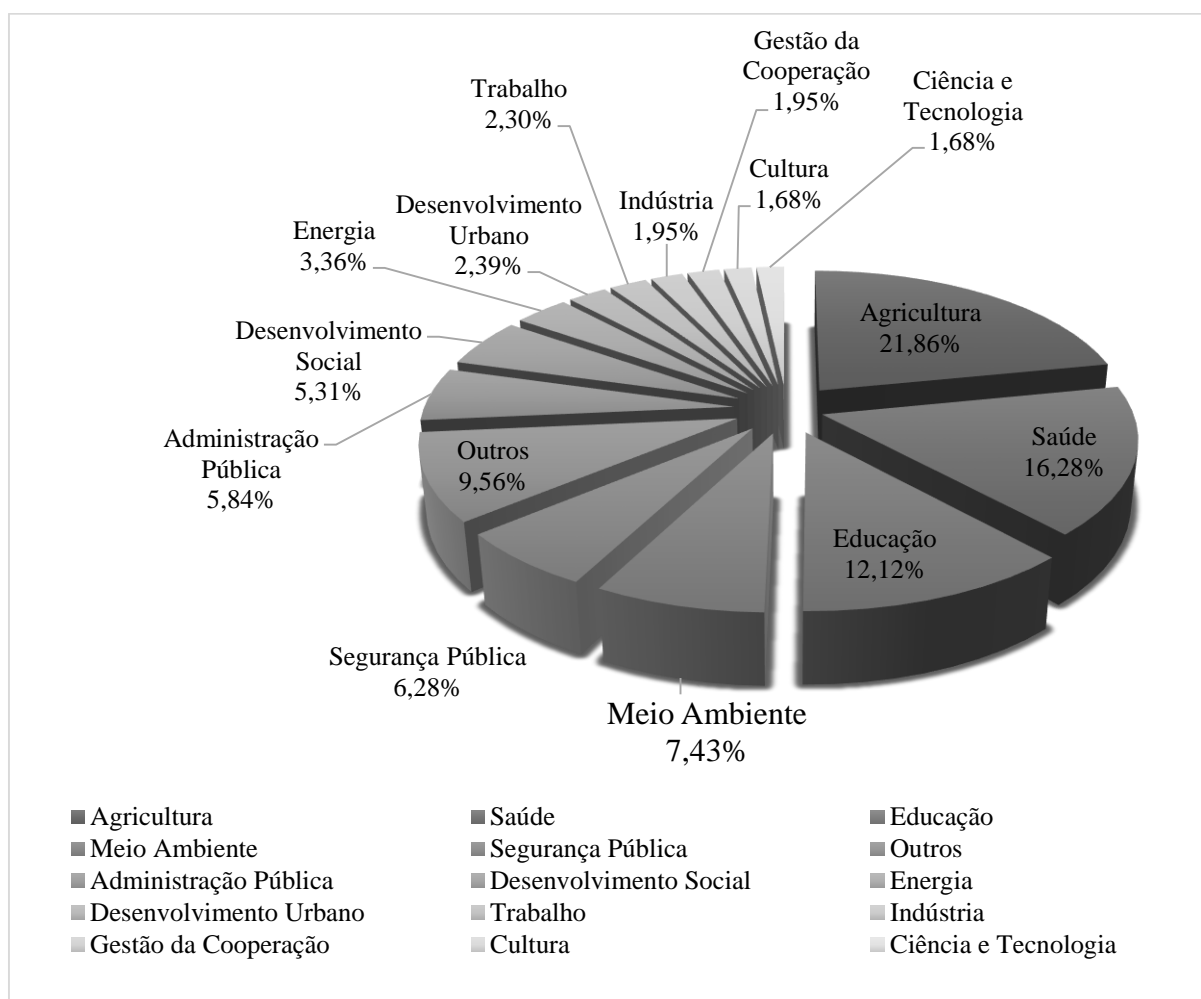
Gráfico 1 – Gastos do governo brasileiro com CTI por região em 2010



Fonte: IPEA, 2013, p. 29.

Já a distribuição por áreas de cooperação no período de janeiro de 2003 a julho de 2010 pode ser observada no gráfico que segue:

Gráfico 2 – Classificação por setor das ações de CTPD brasileiras de janeiro de 2003 a julho de 2010



Fonte: BRASIL, 2013.

A partir do Gráfico 2, observa-se que as áreas da agricultura, da saúde e da educação se destacam, concentrando 50% das ações de CTPD brasileiras. As principais entidades envolvidas na implementação de projetos nesses setores são a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Ministério da Saúde (MS), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o SENAI (Serviço Nacional para o Aprendizado Industrial), que atuam capacitando e transferindo conhecimentos aos países parceiros.

A área da agricultura é um dos segmentos em que o Brasil atingiu níveis de excelência, sobretudo na pesquisa. Nesse campo, a EMBRAPA, empresa estatal cujo objetivo central é o aprimoramento da produtividade e competitividade brasileira, é sem dúvida a principal entidade cooperante da CTPD na área e um dos maiores atores de toda a CTPD brasileira (PUENTE, 2010, p. 162). A atuação da empresa tem se concentrado na cooperação

bilateral, mediante projetos de cooperação técnica com ênfase na capacitação técnica para o fortalecimento das instituições e treinamento de recursos humanos (IPEA, 2013, p. 36). Os projetos e atividades do setor visam, em geral, a melhorar a produtividade da produção agrícola dos países parceiros, transferência de tecnologias de cultivo, erradicação e controle de enfermidades e pragas, desenvolvimento da fruticultura tropical, contribuições para o fortalecimento da pesquisa agropecuária, bem como uso de técnicas gerenciais e de planejamento e de modelos metodológicos (PUENTE, 2010, p. 162)³⁹.

O envolvimento brasileiro na cooperação internacional em saúde também concentra um número expressivo de ações de CTPD. Dentre elas, Puente destaca a cooperação relacionada ao tratamento e à prevenção do HIV como a principal contribuição brasileira na área, tendo em vista os níveis de excelência internacionalmente reconhecidos que o país atingiu. De acordo com o autor, o Ministério da Saúde, embora tenha sempre havido um grau de coordenação com a ABC, desenvolveu seus próprios parâmetros e metodologia para a cooperação técnica nessa área, bem como desenvolveu certa autonomia nos “critérios técnicos para a definição dos programas a serem objeto da cooperação e, de certa forma, na escolha dos países recipiendários” (PUENTE, 2010, p. 163). Em outras ações, como imunização, combate a doenças tropicais e outras endemias, o autor destaca a participação mais direta da ABC e outras instituições como a Fiocruz (PUENTE, 2010, p. 163).

A cooperação prestada pelo MS e demais instituições especializadas é baseada no intercâmbio de experiências, por meio da capacitação de profissionais de saúde dos países demandantes, além do apoio ao fortalecimento institucional dos serviços de saúde e à formação de profissionais da área. O MS destaca ainda o papel da cooperação triangular no

³⁹ No relatório de 2010 sobre a Cobradi, foram destacadas “(...) quatro ações estruturantes em curso na África: o Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana); o apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro nos países do projeto Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); o apoio ao desenvolvimento da rizicultura do Senegal; e suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique. Entre estas ações, o Cotton-4 alcançou maior projeção internacional e demandou maior esforço governamental. Estabelecido em meados de 2009, o projeto, de perfil estruturante, tem por meta promover mudanças significativas nos paradigmas tecnológicos de um setor econômico estratégico para estes países, o cultivo do algodão, produto de forte impacto econômico e social em seus mercados internos, propícios ao desenvolvimento e ao êxito no enfrentamento de desafios nacionais e internacionais. O objetivo é aumentar a produtividade, gerar diversidade genética e aprimorar a qualidade do algodão cultivado nestes países, de forma a contribuir com o desenvolvimento e com o fortalecimento econômico autônomo do Cotton-4. A base das atividades do projeto está centralizada na Estação Experimental do Centro de Pesquisa Agrícola de Sotuba, em Bamako, capital do Mali. O ProSavana constitui-se na mais ambiciosa ação de cooperação triangular envolvendo o Brasil e o Japão. Com o ProSavana a cooperação técnica brasileira em sua vertente trilateral ganhou nova dimensão. O programa tem por base a experiência brasileira de transformação do Cerrado em nova fronteira agrícola, com o desenvolvimento de tecnologias apropriadas à produção de variedades e cultivares adaptados à savana moçambicana. O programa conta com componentes de cooperação técnica do Brasil e financeira do Japão de forma integrada” (IPEA, 2013, p. 36).

campo da saúde ao unir “(...) a oferta brasileira com a capacidade de doadores tradicionais, sobretudo com aportes técnicos e financeiros, potencializando as vantagens comparativas de todos os atores envolvidos” (IPEA, 2013, p. 35). Quanto às principais áreas de atuação da cooperação brasileira em saúde, por número de projetos em 2010, destacam-se: o banco de leite humano⁴⁰, o HIV, a dengue, o sangue e hemoderivados, a vigilância ambiental e os sistemas de informação em saúde (IPEA, 2013, p. 35).

Na área da educação, destaca-se a parceria da ABC com o SENAI, instituição privada ligada ao setor industrial brasileiro e consagrada por sua competência e experiência. Os projetos desenvolvidos em conjunto com o SENAI possibilitaram a transferência do modelo de formação profissional bem-sucedido da organização para outros países da África, Ásia e América Latina, como Angola, Cabo Verde e Guiné Bissau e Paraguai.

3.2 A política externa brasileira para a América do Sul

A América do Sul, tendo em vista sua proximidade estratégica e vínculo cultural, invariavelmente esteve presente na formulação da política externa brasileira, mesmo que não sempre como uma prioridade. Desde as disputas fronteiriças conduzidas pelo barão do Rio Branco até as atuais discussões a respeito dos rumos do processo de integração regional, a relação com os vizinhos sul-americanos fez parte das preocupações dos agentes de política externa brasileiros. Observa-se, portanto, que a relação com os países da América do Sul esteve presente, ao longo da trajetória da diplomacia brasileira, na retórica e nas ações de política externa, em maior ou menor grau, conforme a conjuntura doméstica e internacional da época. Nesse sentido, Couto argumenta que:

O Brasil, no curso de sua atuação internacional, utilizou-se de diferentes referências regionais que forneceram distintas plataformas para a articulação de seus movimentos no continente americano e no mundo. Essas referências regionais, que fazem parte da identidade internacional do país, remetem a conceitos diferentes, muitas vezes dissonantes, e refletem percepções distintas do arranjo regional e da inserção do Brasil nesse concerto (COUTO, 2007, 160).

A partir da análise histórica da política externa brasileira o autor conclui:

⁴⁰ “A experiência brasileira com bancos de leite humano se sobressai como uma das principais áreas da cooperação internacional em prol do desenvolvimento dos países. Em 2010, ano em que ocorreu uma demanda constante da parte dos países parceiros, encontravam-se em funcionamento mais de trinta destas unidades. Esta cooperação prevê, além de capacitações técnicas para a coleta do leite e controle de sua qualidade, a implantação física dos equipamentos que compõem o banco de leite e a vinculação do banco em rede. A iniciativa tem um impacto direto na redução da mortalidade infantil, particularmente de recém-nascidos prematuros ou de baixo peso, bem como para aqueles cujas mães estão, por distintos motivos, impedidas de amamentar – incluindo os casos de doenças infectocontagiosas” (IPEA, 2013, p. 35).

O que se pôde perceber é que, de fato, a referência regional da identidade brasileira, a *circunstância* do *eu* diplomático brasileiro, sofreu um movimento de retração com o passar dos anos. Se se considera que a identidade internacional de um país é indicada com o conjunto de predicados que respondem a pergunta “quem sois?”, a resposta a essa pergunta mudou ao longo do tempo. O Brasil já foi americano, latino-americano e, atualmente, é sul-americano (COUTO, 2007, p. 162)

Para Couto, portanto, essa alteração da referência regional da política externa se deve “(...) a busca por uma plataforma mais concreta através da qual o país consiga inserir-se mais ativamente na política internacional” (COUTO, 2007, p. 162). A partir dessa reflexão, é possível identificar, ao longo das últimas décadas, instrumentos e ações que foram motivados por essa nova referência da política externa brasileira.

Sennes (2003) atribui o início da construção do protagonismo sul-americano na agenda de política externa brasileira ao Programa de Cooperação e Integração Econômica (PICE) estabelecido entre Brasil e Argentina em 1986. De acordo com o autor, os anos imediatamente posteriores a iniciativa, foram marcados por descompassos econômicos e políticos entre os dois países, motivados, principalmente pelos diferentes ritmos de suas aberturas políticas e pelas incompatibilidades entre suas políticas econômicas e estruturas industriais. O cenário aparentemente desfavorável indica que a iniciativa de cooperação foi antes um movimento político do que um reflexo de convergências econômicas já estabelecidas, como geralmente ocorre em processos de integração regional. Depreende-se dessa conjuntura a importância da ação do Estado para a concretização do PICE, questão que leva o autor a afirmar que, do lado brasileiro, pode-se interpretar “(...) o impulso pela integração regional como elemento integrante de sua estratégia política internacional” (SENNES, 2003, p. 111); sendo, portanto, carregado de caráter realista e pragmático. Dessa forma, Sennes afirma:

Embora os resultados econômicos e comerciais tenham ocorrido nos últimos anos da década de 1980 e início da de 90, interessa ressaltar aqui o propósito político e estratégico que se desenhou nesse projeto de integração regional. Afinal, em suas linhas gerais, está delineada a montagem de uma área de influência e um *projeto de liderança regional* do país predominante na América do Sul: o Brasil (SENNES, 2003, p. 112, grifo nosso).

Em 1991, durante o governo de Fernando Collor de Mello, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a partir da assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai⁴¹, contribuiu para o aprofundamento do projeto brasileiro de

⁴¹ Quanto à ampliação do bloco, em 2012, ocorreu a incorporação da Venezuela, importante parceiro dado seu papel de destaque na América do Sul, bem como sua alta capacidade energética. Neste mesmo ano, foi firmado

avançar em direção a liderança regional. Além de contemplar motivações políticas de seus países membros, visando ao fortalecimento da região no cenário internacional, o bloco propunha o estreitamento de seus laços econômicos e comerciais. Questões que, de forma geral, mantiveram-se presentes na agenda dos governos brasileiros que o sucederam.

Nesse sentido, Pecequilo (2008) argumenta que a política externa de Itamar Franco, sucessor de Collor, deu continuidade ao Mercosul, tanto em relação à ideia de autonomia quanto de alinhamento que faziam parte do bloco no momento de sua criação. No que se refere à autonomia, o governo Itamar manteve a busca pela complementariedade econômica e proximidade político-estratégica com os outros países-membros. O alinhamento, por outro lado, foi expresso no conteúdo das políticas nacionais dos integrantes do Mercosul, que estavam em consonância com às reformas propostas pelo Consenso de Washington. Deve-se, destacar, contudo, que seu governo foi marcado pelo surgimento de novas abordagens “(...) que distanciavam a agenda do eixo vertical, retomando parcerias horizontais” (PECEQUILO, 2008, p. 139). Dessa maneira, sua diretriz externa representou um retorno à ênfase ao universalismo e às relações Sul-Sul, essa política se manifestou, porém, principalmente na retórica, contabilizando apenas algumas ações pontuais (BERNDT, 2009, p. 39). Pecequilo relaciona ainda esse incremento na participação política do governo Itamar Franco ao interesse do Brasil na reforma do Conselho de Segurança da ONU, visando à candidatura brasileira a um assento permanente (PECEQUILO, 2008, p. 139).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a América do Sul foi claramente uma de suas prioridades, especialmente a partir de 1999, quando a relação com o eixo Norte se mostrou enfraquecida. A criação da Integração de Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA) na Cúpula de Brasília, em 2000, estava inserida na política de aprofundamento da integração ao visar diminuir os custos de produção por meio do fomento a melhorias na infraestrutura regional. Ainda em seu governo, em 2002, na Segunda Reunião dos Presidentes da América do Sul, tomou forma a ideia da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – que, no governo de Lula, transformou-se na Unasul –, consolidando um novo eixo das relações regionais: Brasil-Argentina-Venezuela. Por fim, sobre a política externa do governo

o Protocolo de Adesão da Bolívia, que se tornará o sexto país membro do Mercosul tão logo ele seja incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. Já a adesão Peruana ao bloco está em fase de diálogo. Dado seu posicionamento em favor do regionalismo aberto, o Mercosul tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países. São Estados Associados do Mercosul a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Ainda que não sejam Estados Associados, em 2012, Guiana e o Suriname passaram a contar com formas de participação nas reuniões do Mercosul (BRASIL, 2013).

FHC, cabe ressaltar, como uma de suas características marcantes, a diplomacia presidencialista que foi seguida por seu sucessor Luiz Inácio Lula da Silva.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, consolidou o protagonismo da América do Sul no discurso oficial da diplomacia brasileira, questão que se relaciona ao fortalecimento das relações Sul-Sul como um todo. Nesse sentido, Cepaluni & Vigevani argumentam que, a partir de uma aproximação expressiva com outros países do Sul, a política externa do governo Lula promoveu sua inserção no sistema internacional por meio da “autonomia pela diversificação”⁴², isto é, “diversificando os parceiros e as opções estratégicas” (CEPALUNI & VIGEVANI, 2007, p. 282). Essa diretriz externa foi expressa, em nível inter-regional, no engajamento brasileiro na construção de coalizões multilaterais tais como o IBAS e o G-20, cujo objetivo central é fortalecer sua atuação conjunta a fim de alterar a arquitetura da ordem global, questão relacionada ao interesse desses atores emergentes na reforma do Conselho de Segurança da ONU.

No que tange especificamente à América do Sul, é interessante destacar a integração regional como a principal prioridade nas relações internacionais do governo Lula, uma vez que, inserida na política de fortalecimento das relações Sul-Sul, está diretamente ligada ao interesse brasileiro em consolidar sua liderança na região (VISENTINI, 2010, p. 105). Concretamente, a ação do Brasil foi marcada pela iniciativa de “(...) preservar e ampliar o Mercosul, ao mesmo tempo em que buscava ampliar sua base de relacionamentos junto aos países da Comunidade Andina, o que culminaria mais tarde na criação da União das Nações da América do Sul (Unasul)” (CEPIK; PAES DE SOUSA, 2011, p. 112). Sobre o tema, Soares de Lima (2005) destaca os benefícios que a ação conjunta dos países sul-americanos poderia trazer em negociações nos órgãos multilaterais. Nesse mesmo sentido, Cepik & Paes de Sousa argumentam que:

Revigorar o Mercosul e integrar a América Latina, de um lado, era o caminho preferido pelo Brasil para garantir que as diversas negociações de tratados comerciais em andamento (Acordo de Livre Comércio das Américas, Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, acordo Mercosul-União Européia, acordos bilaterais etc.) pudessem ser concluídas em bases mais favoráveis não apenas para o Brasil, mas também para os países vizinhos (CEPIK; PAES DE SOUSA, 2011, p. 112).

⁴² A “autonomia por diversificação” do governo Lula substituiria a “autonomia pela participação do governo FHC, caracterizada, por seu turno, “(...) como a adesão aos regimes internacionais, inclusive de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 282).

Não é, portanto, surpreendente que o fluxo de comércio brasileiro com os países do Mercosul tenha crescido de US\$8.8 bilhões, em 2002, para US\$ 36.6 bilhões, em 2008, chegando a ultrapassar o fluxo de comércio com os Estados Unidos no ano de 2010. Tais cifras demonstram que as cadeias econômica e produtiva dos quatro países alcançaram um nível de integração nunca antes observado (AMORIM, 2010, p. 227). Para além do escopo comercial, o bloco apresentou também avanços nos campos políticos e institucionais. Em 2006, foi criado o Parlamento do Mercosul, importante espaço institucional para a promoção do diálogo entre os países membros, conferindo maior representatividade e transparência ao processo de integração. Em consonância com o comprometimento brasileiro em equilibrar as assimetrias entre seus países membros foi criado, em 2005, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) (AMORIM, 2010, p. 228). O interesse brasileiro fica evidenciado pelo peso de sua contribuição para o fundo, o Brasil é responsável por 70% dos recursos totais, seguido pela contribuição argentina de 27% e pelas muito menos expressivas contribuições de Uruguai e Paraguai de 2% e de 1%, respectivamente. Em contra partida, Uruguai e Paraguai, menores economias do bloco, são os principais beneficiários dos projetos aprovados pelo Fundo, o Paraguai recebe 48% dos recursos totais, enquanto que o Uruguai é contemplado com 32% do total. A análise dos números sinaliza que a criação do Fundo foi o passo oficial brasileiro em direção ao seu papel de liderança do bloco (SARAIVA, 2010, p. 165).

No ano de 2008, o processo de integração regional deu um importante passo com constituição da União das Nações Sul Americanas (Unasul), concebida como “(...) um bom instrumento para articular-se um novo padrão de inserção internacional dos países sul-americanos” (CEPIK; PAES DE SOUSA, 2011, p. 112). O enfoque da Unasul é mais voltado para a cooperação, afastando-se da tradicional ideia de integração. O bloco se tornou um dos principais canais de ação multilateral do governo brasileiro, com grande importância no que tange respostas coletivas a situações de crise no continente (SARAIVA, 2010).

A partir da análise da política externa brasileira para a América do Sul fica claro o protagonismo que, gradualmente, a região alcançou em meio à simultânea intensificação das relações Sul-Sul. Na próxima seção, portanto, procurar-se-á verificar se é possível identificar convergência ou não entre a política externa para a América do Sul e as ações de cooperação técnica estabelecidas entre o Brasil e os outros países da região.

3.3 A cooperação técnica com a América do Sul

A presente seção visa a entender a cooperação técnica brasileira na América do Sul, foco da monografia. A cooperação técnica internacional é uma política pública, entendida como o “Estado em ação”, ou seja, a materialização do Estado na vida das pessoas⁴³. A importância de uma dada política para um determinado Estado ou governo tem uma relação bastante estreita com o montante de investimentos de recursos públicos, por definição escassos, na sua execução. Não é por outro motivo que é consagrada a análise de políticas públicas a partir da alocação de recursos.⁴⁴ Assim, nesta seção serão analisados os montantes de recursos destinados às diferentes regiões e países com os quais o Brasil estabeleceu atividades de cooperação técnica, bem como a comparação dos investimentos brasileiros com os da França, país que tradicionalmente tem um significativo protagonismo na área. Buscamos, por meio do estabelecimento de comparações em diferentes recortes geográficos, verificar o pressuposto de coerência entre a cooperação técnica com a América do Sul e a importância da região no discurso oficial da política externa brasileira.

A consulta aos documentos da ABC evidenciou a reduzida disponibilidade de dados sobre a cooperação técnica brasileira, questão que se configurou como uma limitação ao estudo empírico⁴⁵. Os relatórios publicados pela agência são fundamentalmente de divulgação e concentram a sua atenção na cooperação com os países africanos, ficando ausente de sua análise outras regiões, como a América do Sul. Além disso, não é possível ter uma visão clara e precisa da metodologia usada pela ABC para classificar suas iniciativas enquanto projetos ou ações pontuais.

No entanto, o IPEA, em parceria com a ABC, lançou em 2013 um relatório que apresenta os dispêndios dos órgãos da administração pública federal no ano de 2010 com a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi), bem como caracteriza os arranjos institucionais para sua execução; conferindo, a partir do referido relatório, maior

⁴³ A discussão de políticas públicas como “Estado em ação” pode ser encontrada em JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État em action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses universitaires de France, 1987.

⁴⁴ A este respeito, ver COOK, T. D.; REICHARDT, C. S. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata, 2000.

⁴⁵ Os dados de despesas e receitas do governo podem ser encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br), mas o estudo de peças orçamentárias foge aos objetivos deste trabalho.

transparência a atuação do Brasil na cooperação Sul-Sul⁴⁶. Quanto aos gastos contemplados no relatório, o IPEA esclarece:

As despesas públicas consideradas neste relatório correspondem aos desembolsos realizados por agentes públicos na consecução de responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais.

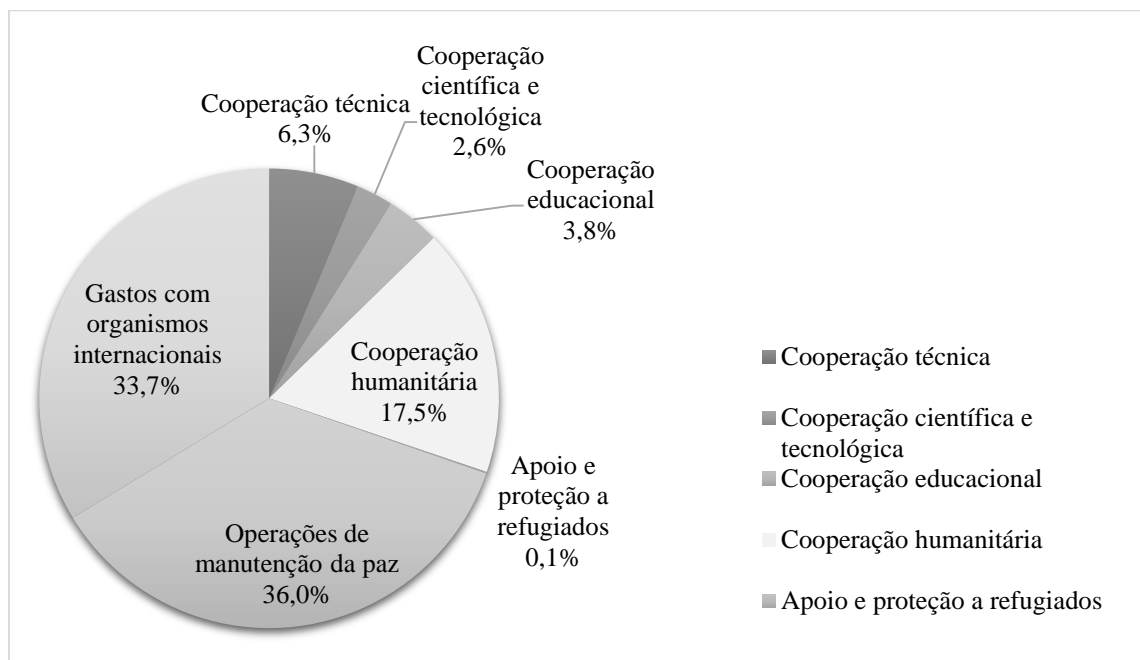
Esses gastos correspondem à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros mediante a capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados por modalidades em conformidade com a nomenclatura internacional vigente (IPEA, 2013, Resumo Executivo).

Os dados disponibilizados no relatório estão distribuídos entre as seguintes modalidades de cooperação: Cooperação Técnica, Cooperação Educacional, Cooperação Científica e Tecnológica, Cooperação Humanitária, Apoio e Proteção a Refugiados, Operação de Manutenção da Paz e Gastos com Organismos Internacionais. Dessa forma, as informações disponíveis nos permitem ter uma visão geral de quais são as regiões e países que receberam recursos brasileiros durante o ano de 2010 nas diferentes modalidades de cooperação para o desenvolvimento em que o país se engajou⁴⁷. Tendo em vista o recorte analítico adotado no presente trabalho, serão examinados nesta seção os gastos que se referem à cooperação técnica em específico. Cumpre, contudo, inicialmente, apresentar a distribuição do total R\$ 1,6 bilhão gasto no ano de 2010 entre as diferentes modalidades de cooperação, a fim de, situar a CTI no quadro mais amplo da Cobradi.

⁴⁶ Em 2010, o IPEA em parceria com ABC publicou o primeiro relatório a respeito da Cobradi no período de 2005 a 2009. Tal documento não foi utilizado devido à reduzida quantidade de dados relacionados ao objetivo do trabalho. Observa-se, nesse sentido, que o relatório lançado em 2013 supre a lacuna do relatório anterior ao apresentar dados agregados que permitem uma análise mais completa e profunda.

⁴⁷ A ausência de dados primários implica limitações de análises; no entanto, os dados disponibilizados pelo IPEA permitem a comparação de dados agregados, o que é suficiente para os objetivos deste trabalho.

Gráfico 3 – Gastos com a Cobradi por modalidade em 2010



Fonte: IPEA, 2013, 17.

Uma primeira análise dos números permite observar que o montante de gastos destinados à cooperação técnica é bastante modesto se comparado com outros gastos públicos, seja em relação a outras modalidades de cooperação, como ilustra o Gráfico 3, ou mesmo em relação a outras políticas do Estado brasileiro. O relatório aponta que a cooperação técnica estabelecida com 99 países ao longo do ano de 2010 contabilizou um total R\$ 101 milhões. O valor é pequeno em termos relativos e também em termos absolutos, se compararmos a outras despesas do governo brasileiro.

Tabela 1 – Exemplos de despesas do governo federal em 2010

Programa ou instituição	Despesa em R\$
Bolsa Família	14.366.015.610,00
Pescador Artesanal	4.701.207.688,15
FAURGS (transferências de recursos)	40.209.973,19

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

A tabela acima tem como função tão-somente ilustrar os montantes de despesas do governo federal. Assim, não tem como objetivo fazer um juízo de valor em relação aos investimentos do governo, mas permitir contextualizar o que o país investe em cooperação técnica internacional quando comparada com outras despesas. Com efeito, espera-se que o governo priorize os seus gastos em políticas públicas internas, particularmente aquelas com

ganho direto da população. Assim, o Programa Bolsa Família é, sem dúvida alguma, mais prioritário, seja pela sua abrangência, seja por seus objetivos, possuindo cerca de 16 milhões de beneficiários. As despesas de 2010 indicam a magnitude de recursos que são utilizados em políticas públicas nacionais de distribuição de renda, na ordem de 14 bilhões de reais. Também com o fim continuar a ilustração, foram trazidos os valores do programa Pescador Artesanal, que, ao contrário do Bolsa Família, é focado em uma categoria profissional e é pago ao pescador que exerce a atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, no período de proibição da pesca para determinadas espécies. São beneficiados cerca de 600 mil pescadores artesanais no Brasil. Por fim, é colocada, ainda como ilustração, as transferências diretas para a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, FAURGS, que recebeu em 2010 valores em torno de cerca de 40% do investimento em cooperação técnica internacional.

A comparação simples dos valores em relação a outras políticas públicas brasileiras dá uma indicação de que os investimentos em cooperação técnica internacional são reduzidos em termos quantitativos. No entanto, não permite que se elucide se os valores, em termos absolutos, são suficientes para atingir os objetivos da política de cooperação internacional, explicitamente considerada estratégica para o Governo Brasileiro. Para tanto, será feita uma comparação com os gastos destinados pela França para essa mesma modalidade de cooperação. A comparação se sustenta, essencialmente, em dois argumentos. Primeiro, assim como o Brasil possui protagonismo entre os doadores do Sul (PNUD, 2013), a França configura entre os principais doadores do Norte (OCDE, 2013), sendo ambos países típicos desses dois eixos da cooperação para o desenvolvimento. Segundo, ainda que os valores em si não sejam suficientes para determinar a importância que um país dá à cooperação, por meio de sua comparação é possível indicar se a cooperação estabelecida no eixo Sul-Sul é capaz de substituir a cooperação Norte-Sul a partir da análise dos recursos empregados.

Apesar de possuírem valores de PIB muito semelhantes⁴⁸, no ano de 2010, a França destinou, proximamente, 0,5% de seu PIB a atividades de cooperação para o desenvolvimento, já o Brasil destinou cerca de 0,04% de seu PIB para o mesmo fim. Em valores absolutos, no ano de 2010, enquanto a França gastou 12.915 milhões de dólares com a cooperação para o desenvolvimento, o Brasil, por sua vez, gastou 923 milhões de dólares. Verifica-se, portanto, que o investimento francês foi mais de dez vezes superior ao

⁴⁸ No período analisado, o ano de 2010, o PIB da França foi de em 2,54 trilhões de dólares, já o PIB do Brasil no mesmo período totalizou 2,14 trilhões de dólares (BANCO MUNDIAL, 2013).

investimento brasileiro em números absolutos e relativos. Se é esperado que o primeiro tenha mais gastos em cooperação, haja vista o seu papel na arena internacional e a ainda viva atuação colonialista, especialmente na África, o papel de protagonismo pretendido pelo Brasil no eixo Sul-Sul pressuporia um correspondente aporte de recursos. A acentuada disparidade, em valores absolutos e relativos, no montante de recursos é um indicativo de que a cooperação Sul-Sul, apesar de seus notáveis avanços, ainda apresenta valores incipientes em relação aos doadores tradicionais⁴⁹. Nesse sentido, é possível inferir que, para que a cooperação Sul-Sul seja capaz de efetivamente se colocar como alternativa econômica, além de política, à cooperação assimétrica Norte-Sul, é necessário que o aporte de recursos mobilizados pelos doadores do Sul seja capaz de constituir em uma alternativa para o suprimento das necessidades dos países em nível mais baixo de desenvolvimento.

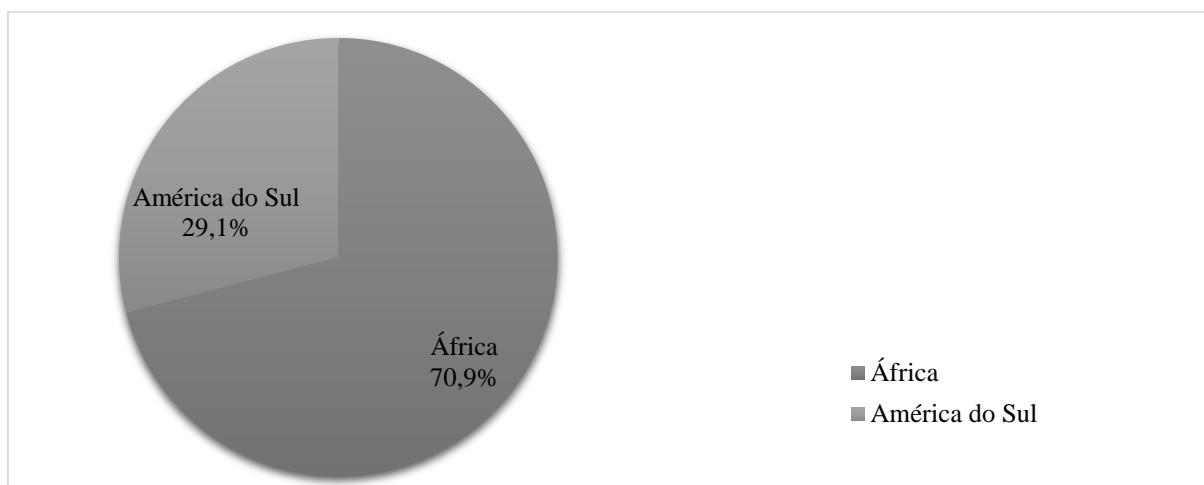
Nesse sentido, ainda que a cooperação técnica tenha como uma de suas características envolver custos menores do que outras modalidades tradicionais de ajuda para o desenvolvimento, os gastos brasileiros são surpreendentemente reduzidos levando-se em conta o reconhecimento internacional de que o país goza por sua atuação na cooperação Sul-Sul como um de seus principais doadores.

A partir da distribuição de gastos por regiões, é interessante notar que a América Latina e Caribe e a África concentram um total de recursos muito semelhantes, conforme foi destacado na seção anterior⁵⁰. Já, quando a comparação é feita entre África e América do Sul, o continente africano se destaca, ao receber cerca de 2,5 vezes mais recursos do que a América do Sul, conforme ilustra o gráfico abaixo:

⁴⁹ Ainda que a metodologia adotada pela contabilizar os gastos com a cooperação para o desenvolvimento pelo Brasil e pela França apresente algumas diferenças, elas são pouco expressivas e, portanto, não prejudicam a comparação.

⁵⁰ Ver Gráfico 1 na página 36.

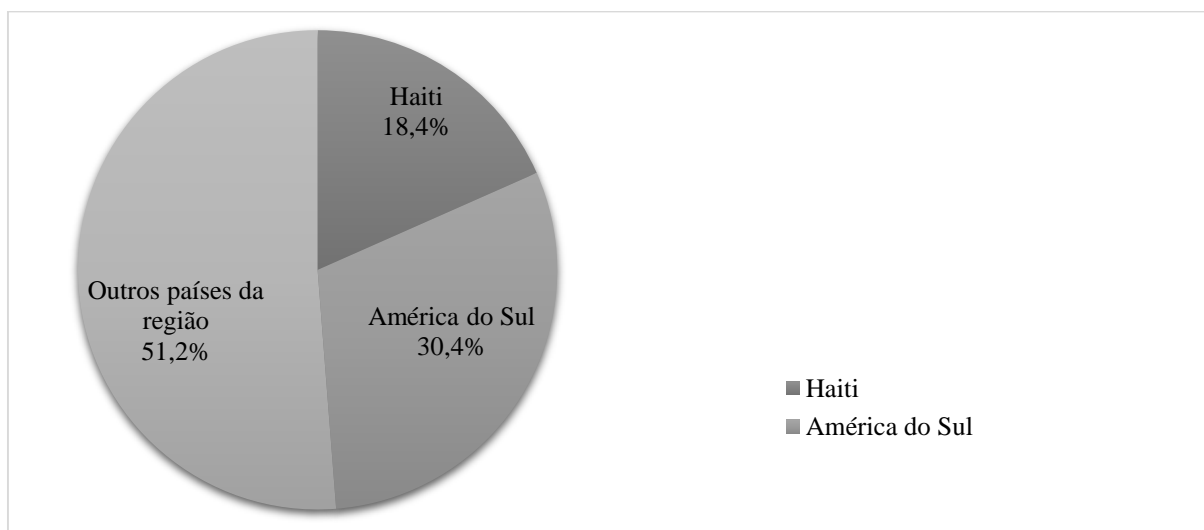
Gráfico 4 – Gastos em cooperação técnica com a África e a América do Sul em 2010



Fonte: IPEA, 2013.

Recortando a análise da distribuição geográfica dos gastos para a região da América Latina e Caribe, outro fator observado foi o expressivo peso da cooperação com Haiti em relação ao total de recursos destinados a região.

Gráfico 5 – Gastos em cooperação técnica na América Latina e Caribe com destaque para a América do Sul e Haiti em 2010



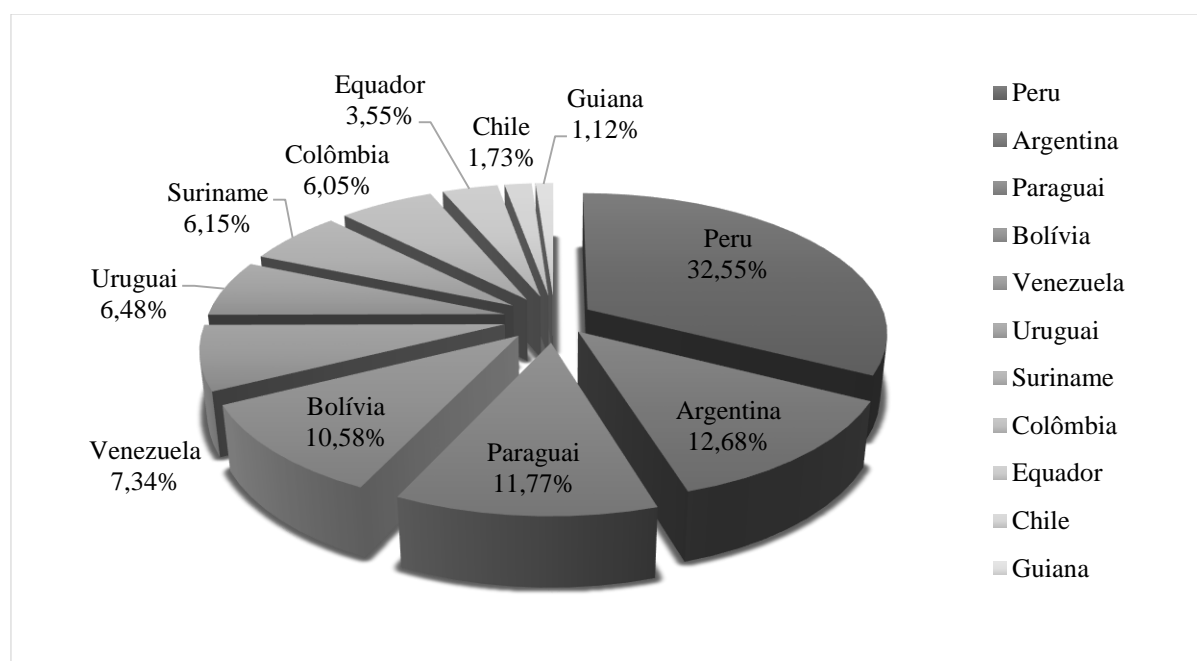
Fonte: IPEA, 2013.

Além de, justificadamente, ser destino de vultuosos recursos para o desenvolvimento da operação de manutenção de paz, a MINUSTAH, que o Brasil coordena no país, o Haiti é também o maior receptor de cooperação técnica brasileira na região e no mundo, sem ser,

contudo, tradicionalmente um parceiro estratégico do Brasil. A partir disso, é possível inferir que a referida primazia haitiana está relacionada ao argumento de muitos especialistas em política externa que, indo além dos declarados interesses altruístas do governo brasileiro, relacionam o seu envolvimento na MINUSTAH à busca por reconhecimento internacional. Seu argumento, portanto, baseia-se na compreensão do empenho brasileiro na missão de manutenção de paz no Haiti como parte da estratégia política do país que visa à defesa da reforma no Conselho de Segurança da ONU, buscando, por meio dela, assegurar ao Brasil um assento permanente nessa destacada instância de decisão (SOARES DE LIMA, 2010, CARVALHO, A. S.; ROSA, R. D., 2011)

Por fim, a análise dos recursos dispendidos entre os países da América do Sul permite observar a importância de cada um deles como destino de recursos:

Gráfico 6 – Gastos com a CTI por país da América do Sul em 2010



Fonte: IPEA, 2013.

A partir da análise do Gráfico 6, nota-se que os recursos são bastante concentrados em três países: Peru, Argentina e Paraguai, que juntos representam mais de 50% do recurso total destinado a região. Surpreende ainda o gasto reduzido da cooperação com a Venezuela, país com indiscutível relevância estratégica para o Brasil. Além disso, a partir do destaque observado da cooperação com o Peru, que configura como maior receptor de recursos, contabilizando cerca de 30% do total regional, a cooperação com a região será ilustrada por

meio de uma análise mais detalhada das ações de cooperação técnica estabelecidas entre o Brasil e o Peru apresentadas em documentos da ABC.

O Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Peru foi firmado em 1975. Hoje o programa de cooperação técnica entres os dois países conta com 20 projetos em execução, dois em processo de assinatura e nove em negociação e dois concluídos que abordam principalmente as áreas agrícola, aquícola e saúde.

Dentre os referidos projetos, a ABC destaca projeto "Fortalecimento das Capacidades Locais para o Desenvolvimento de Sistemas Agroflorestais (SAF) em Comunidades Fronteiriças da Amazônia Peruana", que, após a realização de dois cursos na cidade de Caballococha, deu origem a uma unidade demonstrativa de sistemas agroflorestais, que servirá para o intercâmbio de experiências e conhecimentos, junto a técnicos de instituições que atuam na Amazônia Peruana. Na área da saúde, por seu turno, o projeto do Banco de Leite Humano contribuiu para o acesso de recém-nascidos ao leite humano, bem como contribui para a implementação do Centro de Referência Nacional para Bancos de Leite Humanos no Instituto Nacional Materno Perinatal do Peru (INMP) (ABC, 2013).

Por fim, destaca-se ainda o acordo de cooperação entre o Brasil, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com a ABC, e o Peru, representado pelo Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social, firmado em 2008 e finalizado em 2010, que teve como objetivo o compartilhamento de técnicas desenvolvidas no âmbito do programa Bolsa Família para impulsionar o fortalecimento institucional do Programa Nacional de Apoio Direto aos Mais Pobres (também denominado de Juntos). Este acordo é uma boa ilustração de dois processos em curso na cooperação Sul-Sul brasileira: a internacionalização ministerial observada na administração federal e a expansão das atividades de cooperação técnica na área de políticas sociais.

As análises apresentadas ao longo da presente seção, tendo em vista seus diferentes recortes e, conseqüentes, contribuições para a compreensão das atividades de cooperação técnica estabelecidas entre o Brasil e os outros países da América do Sul, permitem fazer algumas considerações a respeito de sua coordenação com a política externa vigente.

Inicialmente, ainda que a América do Sul configure claramente como uma das prioridades da retórica e das ações da política externa brasileira, conforme apresentado na seção anterior, no escopo da cooperação técnica a região não apresenta igual destaque. Percebe-se, portanto, que há um indicativo de descolamento entre o protagonismo da América do Sul na diretriz geral de política externa brasileira e as atividades de cooperação técnica

desenvolvidas com a região. Nesse sentido, é possível inferir que, no caso da América do Sul, a cooperação técnica não é um instrumento expressivo da política externa brasileira para a região. Além dos recursos dispendidos em atividades de cooperação técnica com a região serem pouco significativos, representando cerca de 15% do total, há uma grande concentração desses recursos em apenas três países: Peru, Argentina e Paraguai. Por fim, os países que mais recebem recursos não estão entre os estrategicamente prioritários, com exceção da Argentina. Dessa forma, o aprofundamento da integração regional, apresentada na Seção 2.2, parece ter primazia sobre a cooperação técnica como instrumento de política externa para a região.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do pressuposto de que as ações de cooperação técnica desenvolvidas entre o Brasil e a América do Sul são descritas como um instrumento da política externa brasileira pela ABC, o presente trabalho buscou verificar, por meio de revisão da literatura especializada e de análise empírica de dados secundários, se era possível identificar a coordenação entre essas duas esferas de atuação internacional do governo brasileiro. Para desenvolver os objetivos propostos, o trabalho se estruturou em duas partes fundamentais: a contextualização histórica pertinente à problemática abordada e a análise de dados empíricos que contemplavam o objeto de estudo.

O primeiro capítulo, portanto, cumpriu a tarefa de contextualizar, inicialmente, o surgimento do Sul como um ator relevante e atuante no sistema internacional, destacando os principais eventos que estimularam a convergência dos países do Sul em torno de seus objetivos e desafios compartilhados. A partir dessa reflexão inicial, focou-se a atenção nas atividades de cooperação desenvolvidas pelos países do Sul em complementariedade e oposição às relações assimétricas Norte-Sul. Nessa seção, foram destacados os momentos mais relevantes para a construção e conceitualização da cooperação Sul-Sul, permitindo, assim, a compreensão das características fundamentais dessa modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento. Em meio às diferentes manifestações de cooperação entre os países do Sul, foi dada especial atenção à modalidade técnica, tendo em vista sua expressiva relevância como alternativa à tradicional ajuda ao desenvolvimento e o seu fortalecimento no cenário internacional atual. Por fim, tendo como base a contextualização histórica desenvolvida, foram apresentados os conceitos amplo e específico atribuídos à cooperação Sul-Sul.

O segundo capítulo, por seu turno, teve como foco a compreensão da inserção brasileira no contexto da cooperação Sul-Sul por meio da análise de suas atividades de cooperação com a América do Sul. Inicialmente, foi apresentada a estrutura do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento, destacando-se como o Brasil migrou gradualmente de receptor de ajuda internacional, proveniente dos doadores tradicionais, para prestador de cooperação junto a outros países em desenvolvimento. Foram abordadas as características fundamentais da cooperação brasileira, bem como o arranjo institucional que a deu suporte desde sua origem, com destaque para o papel desempenhado pela ABC. Em um segundo momento, foi apresentada, em linhas gerais, a política externa brasileira para a

América do Sul. Nessa seção ficou evidenciado o crescente protagonismo da região no discurso oficial do governo brasileiro ao longo das últimas décadas, que culminou na administração Lula com a elevação da América do Sul a principal prioridade da agenda internacional do país. Por fim, na Seção 2.3, foi feita a análise de dados secundários a respeito dos gastos brasileiros com Cobradi no ano de 2010, com o objetivo de verificar o efetivo alinhamento entre a cooperação técnica com a América do Sul e a política externa para a região. Nessa mesma seção, foi feita também a comparação com gastos destinados à cooperação internacional pela França, haja vista o seu reconhecido protagonismo, com o objetivo de avaliar em que medida os investimentos do Brasil são relevantes comparativamente.

Os resultados encontrados a partir da análise dos dados permitiram concluir que há um descolamento entre o protagonismo conferido à América do Sul no discurso oficial da política externa brasileira e o efetivo engajamento do país em atividades de cooperação técnica com a região. Em comparação com outras regiões, os recursos destinados à América do Sul estão aquém do esperado tendo em vista sua classificação como parceiro prioritário pela ABC.

Inicialmente, verificou-se que a cooperação técnica, apesar de seu destaque na retórica da política externa, concentra somente 6% dos recursos totais destinados a cooperação para o desenvolvimento; os gastos com operações de paz, em contrapartida, foram responsáveis por 36% dos recursos. Além disso, ao comparar os recursos destinados pelo governo brasileiro para atividades de cooperação para o desenvolvimento aos recursos empregados pelo governo francês para o mesmo fim, percebeu-se que o Brasil dispendeu cerca de dez vezes menos recursos. Essa constatação permite inferir que, levando em conta a posição brasileira como um dos principais doadores na cooperação Sul-Sul, existe ainda a necessidade de incrementar o montante de recursos empregados a fim do país poder intensificar o alcance de suas atividades de cooperação. Essa conclusão se estende à cooperação Sul-Sul como um todo, para que os países em desenvolvimento possam, gradualmente, se projetar como doadores capazes de se equiparar aos doadores tradicionais da cooperação Norte-Sul e mesmo substituí-los no futuro.

As comparações realizadas permitiram verificar que, em primeiro lugar, os recursos destinados ao continente africano foram quase três vezes superiores ao montante destinado à América do Sul. Em segundo lugar, o Haiti isoladamente recebeu mais do que 50% dos recursos destinados à América do Sul. A primazia conferida ao Haiti como principal receptor de cooperação técnica indicou, ainda, uma possível relação com a política estratégica

brasileira que almeja a reforma no Conselho de Segurança da ONU, especialmente, por meio das ações desenvolvidas no país após o terremoto de 2010.

Quanto à distribuição dos recursos entre os países da América do Sul, notou-se que ela não está de acordo com a ordem de prioridades dos interesses estratégicos brasileiros manifestos na região. Peru, Argentina e Paraguai concentram mais de 50% dos recursos destinados para a região, sendo que, com a exceção da Argentina, os outros dois países não são estrategicamente mais relevantes do que a Venezuela, por exemplo, destino de, aproximadamente, 7% dos recursos. A partir das análises supracitadas, pode-se concluir que o protagonismo da América do Sul na política externa brasileira foi expresso antes por meio do fortalecimento do processo de integração regional do que pela cooperação técnica.

Por fim, a pesquisa realizada indicou caminhos para trabalhos futuros a respeito do engajamento brasileiro na cooperação Sul-Sul. Em primeiro lugar, há a necessidade de ser realizado um estudo aprofundado que contribuía para o desenvolvimento de uma metodologia apropriada à apresentação de projetos e atividades de cooperação técnica estabelecidos pelo Brasil. A partir desse esforço metodológico, seria possível desenvolver uma análise clara e precisa sobre as regiões, países e setores atendidos, suprimindo a atual carência de dados. Também devem ser desenvolvidos estudos que contemplem as estratégias latentes que motivam os acordos de cooperação firmados pelo Brasil com outros países do Sul, para que se possa ampliar a sua compreensão para além do discurso oficial do governo. Por fim, a pesquisa indicou a importância de uma terceira abordagem de análise que investigue com mais profundidade o real papel da cooperação técnica na política externa do Brasil, tendo em vista que, como foi mostrado no presente trabalho, não há total alinhamento entre o discurso oficial e efetiva ação da cooperação Sul-Sul brasileira.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Estrutura da ABC**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

AMIN, S. **Eurocentrism**. Londres: Zed Books, 1989.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010.

AYLLÓN PINO, B. **La Cooperación de Brasil**: un modelo en construcción para una potencia emergente. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.

AYLLÓN PINO, B; COSTA LEITE, I. O Brasil e a Cooperacao Sul-Sul: contribuicoes e desafios. **Boletín Meridiano** 47, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://meridiano47.info/2009/12/28/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sulcontribuicoes-e-desafios-por-bruno-ayllon-pino-iara-costaleite/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BERNDT, P. P. **A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira: o Brasil como doador junto aos países africanos**. Monografia para a obtenção de título do curso de Relações Internacionais da UFRGS, 2009. UFRGS: Porto Alegre, 2009.

BRASIL. **Ministério de Relações Internacionais**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Despesas do governo federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

CAICEDO, J. D., PEÑAS, A. S. Cooperación Sur-Sur: Nuevas estrategias para repensar la Dependencia. **Revista Latinoamericana Surmanía**, no.4, setembro de 2010. Edición Especial Diálogo Sur-Sur, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20110103111405/Surmania4web.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

CARVALHO, A. S.; ROSA, R. d. O Brasil e a não-indiferença à crise haitiana: Solidariedade ou retórica no discurso? **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 487-509, 2011.

CEPIK, M., SOUSA, R. P. **A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula**. Século XXI, Porto Alegre, v.2, n.1, jan-jul, 2011.

CERVO, A. L. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 37 (1), p. 37-63, 1994.

COOK, T. D.; REICHARDT, C. S. **Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa**. Madrid: Morata, 2000.

CRUZ VERMELHA. **Foreword in Think differently Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe** (escrito por Anitta Underlin). Genebra: 2013. Disponível em: <http://www.ifrc.org/PageFiles/134339/1260300Economic%20crisis%20Report_EN_LR.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2013.

ECOSOC. **Background study for the development cooperation forum: trends in south-south and triangular development cooperation**. Nova York, 2008

ESCOBAR, A. **Encountering development. The making and unmaking of the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FARIA, C. A. P.; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2013.

FLEMES, D. **O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?** RBPI, 2010.

FILHO, W. **O Brasil e a Crise Haitiana: a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática.** Brasília: FUNAG, 2007.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1993

IBAS. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum.** Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cooperação para o desenvolvimento internacional 2010.** Brasília, 2013.

LEITE, I. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**, in Observador On-line Observatório Político Sul-Americano, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, volume 7, N°03, março, 2012.

LUM, T.; FISHER, H.; GOMEZ-GRANGER, J.; LELAND, A. **China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia.** Washington D. C.: Congressional Research Service, 25 fev. 2009.

LECHINI, G. Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur in MORASSO, C. DOVAL, G.P. **Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración**, 2012, p. 14-25.

MARGLIN, S. A. Lessons of the Golden Age: An Overview in MARGLIN, S. A., SCHOR, S. B. (orgs.). **The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience**. Oxford: University Press, Clarendon Paperbacks, 1990, p.1-38.

MENON, B. P. **Bridges Across the South: Technical Cooperation Among Developing Countries**. Nova Iorque: Pergamon Press, 1980.

MIRANDA, C. L. L. **Relações internacionais e desenvolvimento local: uma análise da cooperação técnica Brasil-Alemanha (1987-2003)**. Dissertação de Mestrado, UNB/Instituto de Relações Internacionais, 2004.

NIETO, J. Z. Una tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación sur-sur in LECHINI, G. BORON, A. (orgs). **Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 369-375. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100711033702/lechini.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

OECD. **Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)**. DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Official Development Assistance (ODA). Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#ODA>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)**. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/France_DCR2012_21jan13_Part8.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2013.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51(2): 136-156, 2008.

PNUD. **The Buenos Aires Plan of Action**. Special Unit for TCDC, Nova Iorque, 1994.

Disponível em:

<<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>>.

Acesso em: 18 nov. 2013.

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

SAID, E. **Culture and imperialism**. Londres, Chatto & Windus, 1993.

SANTOS, B. S.; PAULA, M. (Orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300009&lng=en&nrm=iso)

[73292010000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

SENNES, R. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SOARES DE LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 48, Nº.1, 2005.

_____. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira.**

Plataforma Democrática, Working Paper nº 3, Julho de 2010. Disponível em:

<<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

SOARES LEITE, P. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva.** Tese do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008.

SOUZA, A. M. **A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China.** Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, 2012

SULLIVAN, B. A.; SNYDER, M.; SULLIVAN, J. L. The centrality of cooperation in the functioning of individuals and groups *in* ____ (Eds.) **Cooperation. The political psychology of effective human interaction.** Malden, US, Oxford, Victoria, Australia: Blackwell Publishing Ltd. Cap. 1, 2008.

THERBORN, G. At the birth of second century sociology: times of reflexivity, spaces of identity, and modes of knowledge. **British Journal of Sociology**, 50 (1): 37-57, 2000.

TRUMAN, H. **Discurso de posse de 1949.** Disponível em:

<http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm>. Acesso em: 18 nov. 2013.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-35, 2007.

VISENTINI, P. G. F. **História do século XX.** 2ª edição. Porto Alegre: Ed. Novo Século, 2000.

VISENTINI, P. G. F; SILVA, A. L. R. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2013.

WALLERSTEIN, I. **Eurocentrism and its avatars: the dilemmas of social science**. New Left Review, 226: 93-108, 1997.