



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

A Política externa de Lula da Silva e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (2003-2010)

Roberto Goulart Menezes; Mariana Costa Guimarães Klemig

Como citar: MENEZES, Roberto Goulart; KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. A Política externa de Lula da Silva e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (2003-2010). *In:* PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 203-222.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-793-7.p203-222>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO (2003-2010)¹

Roberto Goulart Menezes

Mariana Costa Guimarães Klemig

1 INTRODUÇÃO

Nas duas gestões do ex-presidente Lula da Silva (2003-2010), a Cooperação Sul-Sul (CSS) ocupou lugar importante no desenho da política externa do País e conformou um dos eixos de atuação internacional de seu governo (SOUZA, 2009). Esse interesse renovado pelas relações Sul-Sul chegou a ser visto pelos críticos da política externa como um retorno aos tempos do terceiro-mundismo. No entanto, o objetivo principal da diplomacia com a estratégia de CSS era projetar o Brasil como país “que entende o desenvolvimento como instrumento de promoção de estabilidade e do equilíbrio global.” (CORRÊA, 2010, p. 177).

Sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), instituída em 1987, uma ampla agenda de cooperação técnica representou uma renovação dessa frente de atuação internacional brasileira. No discurso diplomático esse novo “olhar” sobre cooperação, em oposição à vertical relação que historicamente caracteriza os projetos de “auxílio” ou “ajudas” fornecidas pelo Norte, se dá em patamares horizontais e livres de condicionalidades. Assim, conforme a ABC e o IPEA, “a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem sido movida por princípios alinhados às

¹ Este trabalho é parte da pesquisa financiada pelo CNPq Edital 43/2013

visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa.” (ABC, 2010; IPEA, 2010, p. 16).

Assim, no bojo da revisão do paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento, encontramos importantes elementos para o entendimento do papel dos chamados “países intermediários”, de “renda média” ou “semiperiféricos grandes” na reconfiguração da geopolítica mundial contemporânea. Entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão do então presidente Lula da Silva abriu espaço para se realizar acordos no marco do “novo desenvolvimento” e para a compreensão das novas atribuições que países do perfil do Brasil começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais, em que pesem o “dualismo constitutivo de suas respectivas condições socioeconômicas.” (LIMA; HIRST, 2009, p. 8).

O objetivo geral deste trabalho é discutir a política de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento executada pelo Brasil entre 2003 e 2010. A análise das questões relativas ao tema da cooperação, no desenho maior estratégia de inserção do País na gestão Lula da Silva, nos revela sua utilização como instrumento de política externa.

O trabalho está organizado da seguinte forma: além dessa introdução, na primeira parte analisamos a estratégia Sul-Sul e a política externa brasileira. Na segunda, o arcabouço conceitual acerca da cooperação Sul-Sul em relação à cooperação tradicional. Na terceira apresentamos uma breve discussão acerca da ausência ou não de condicionalidades na CSS e por último as considerações finais.

2 A ESTRATÉGIA SUL-SUL NO CONTEXTO DA MULTIPOLARIDADE BENIGNA

Desde os anos 1950, o Brasil tem participado e desenvolvido ações de cooperação internacional. Essas ações foram concebidas e implementadas em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas. Elas se intensificaram no quadro do processo de libertação nacional que teve lugar na África e Ásia, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960 e tiveram no Movimento dos Países Não-Alinhados, no Grupo dos 77 e no debate acerca da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) nos anos 1970 suas instâncias mais importantes à época (IPEA, 2010; ABC, 2010). Todas

essas iniciativas políticas buscavam redirecionar o conflito internacional para o eixo Norte-Sul em oposição ao eixo Leste-Oeste que caracterizava a guerra fria (1947-1989) e assim pôr o tema do desenvolvimento em relevo na agenda internacional².

Porém, a realidade internacional pós-Guerra Fria com a intensificação dos processos de globalização (SANTOS, 2002), o acirramento da competição internacional e a emergência de novos polos de poder marginalizaram ainda mais dezenas de nações no cenário mundial de suposta convergência e bonança. Na interpretação de Chesnais (1996, p. 13), esse período da política internacional é uma “nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e regulação.”

A crença no fortalecimento da multipolaridade nas relações internacionais na primeira década do século XXI orientou a atuação estratégica da diplomacia brasileira, uma vez que a hipótese de uma ordem unipolar, prognosticada com o fim da Guerra Fria, esvaziou-se. Celso Amorim descreveu essa nova configuração da geopolítica mundial como multipolaridade benigna, pois ela “favorece a democratização do sistema internacional, assentada no princípio inclusivo do multilateralismo. Mas a multiplicidade de polos de poder por si só não é garantia disso. É preciso que a vontade humana – no caso, a vontade política – ‘multilateralize a multipolaridade’. Dito de outra forma: que sejamos capazes de criar e respeitar normas que inibam impulsos desagregadores deste ou daquele ator internacional (AMORIM, 2011, p. 266).

Outro importante fator de mudança, tanto no Brasil como nas demais nações da América Latina, foi a perda de força das reformas orientadas para o mercado na agenda dos novos governos sul-americanos. Retomou-se o debate acerca das novas estratégias de desenvolvimento com a vitória eleitoral de novas coalizões de poder, sob a bandeira de uma agenda pós-neoliberal na qual a justiça social com políticas públicas de combate a pobreza, o fortalecimento da soberania nacional e mais autonomia em suas políticas externas frente aos Estados Unidos da América aparecem em destaque. Para isso, o revigoramento das capacidades dos Estados (ainda muito débeis em vários países da região) e uma melhor compreensão da

² Podemos considerar a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento proclamada em 1986 como documento síntese dessa longa luta.

complementaridade entre esses e os mercados marcam as estratégias de desenvolvimento da região desde então, ainda que de modo não homogêneo (RODRIK, 2002).

Assim, o governo Lula da Silva buscou “destravar o capitalismo” brasileiro, através do ‘desenvolvimento com inclusão social’, com a retomada em grande parte do “velho projeto desenvolvimentista que remonta à década de 1930 e que só foi interrompido nos anos 1990” (FIORI, 2007, p. 259). Porém, a relação do governo Lula da Silva com os preceitos do neoliberalismo sempre se mostrou conflituosa, uma vez que a política macroeconômica prosseguiu com forte viés monetarista e manteve-se no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff.

Na política externa, diferente da corrente da credibilidade internacional que havia informado a diplomacia da era Cardoso (1995-2002), a gestão Lula da Silva orientou-se pela vertente autonomista. Crítica da agenda liberalizante, essa vertente “consiste em contribuir para a emergência de uma ordem internacional multipolar que possa alterar a correlação de forças e conter impulsos unilaterais na cena mundial.” (SOUZA, 2009, p. 23).

A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. Nela, os resultados da liberalização comercial são vistos com reticência e a adesão aos regimes internacionais é encarada de modo crítico. No horizonte, essa vertente vislumbra influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos ou coalizões com Estados-nação de perfil aproximado ao seu (SOUZA, 2009).

Elementos dessa concepção aparecem na percepção do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, um dos formuladores da política externa de Lula da Silva e então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009). Ele sempre se mostrou crítico da estratégia liberal dos “países periféricos cooperativos”:

Considera que o sistema internacional é formado por Estados iguais, de poder semelhante, que tendem a cooperar entre si para o bem-estar da humanidade e a paz. [...] o ideal para a inserção política do Brasil no mundo é cooperar com todos os Estados, se antecipar nos processos de paz e desarmamento, não desafiar as grandes potências [...] não procurar exer-

cer qualquer protagonismo em razão da *escassez de poder* do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional. (GUIMARÃES, 2006, p. 55-56).

Ao contrário de um cenário cooperativo entre as nações, as assimetrias e perigos presentes na arena internacional, conforme o embaixador Guimarães, aumentam a necessidade de coalizões com outros países intermediários na busca de influenciar na conformação da fisionomia da ordem internacional. Assim, na *era dos gigantes* o estreitamento das relações Sul-Sul figura como uma das possibilidades de reduzir assimetrias das “estruturas hegemônicas de poder” e torna-se um exercício criativo para um País do porte do Brasil na construção de alternativas políticas e econômicas no campo do desenvolvimento. É preciso localizar e aproveitar as “brechas no meio internacional para relacionamentos construtivos e autônomos em relação à agenda internacional que reflete as perspectivas de Washington.” (ALMEIDA FILHO, 2009, p. 80).

Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi instituído pela Declaração de Brasília (junho de 2003), com um amplo programa de cooperação entre seus membros e tendo como principal bandeira a defesa do multilateralismo e das estratégias de desenvolvimento. Na perspectiva da política externa brasileira, a criação de arranjos cooperativos como o IBAS contribui para o fortalecimento da multipolaridade. Seus três integrantes partilham algumas características: situam-se na periferia do capitalismo (“países intermediários”), possuem economias dinâmicas e exercem papel de relevo em suas respectivas regiões. Mesmo não apresentando comportamento uniforme perante os desafios no sistema internacional, esse mecanismo de associação em coalizão busca abrir novos espaços de atuação para os seus integrantes (MENEZES, 2010).

Uma vertente de ação do Foro IBAS tem especial relevo na dinâmica de Cooperação Sul-Sul: o Fundo IBAS. O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza foi criado em março de 2004 pelos Chefes de Estado/Governo que compõem o IBAS. Cada um dos três países do agrupamento comprometeu-se a destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo. O Fundo foi idealizado para financiar boas práticas e projetos bem-sucedidos que possam ser ampliados e reproduzidos em outros países em desenvolvimento. Funciona no âmbito do PNUD e é por ele administrado. Tem por objetivo propiciar a adequada implementação dos Objetivos do Milênio da ONU. Já

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

As estratégias do arranjo cooperativo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) diferem substancialmente das coalizões composta pelos países periféricos nos anos 1960 e 1970. Entre os diferenciais estão “a defesa de instituições e de valores democráticos”, ausentes ou relativizados naquelas propostas, bem como a defesa de instituições democráticas, que constitui “o fundamento político central” da iniciativa (LIMA; HIRST, 2009, p. 12).

Outro mecanismo que ganhou destaque nos últimos anos foi a criação do Fórum BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Essa coalizão é caracterizada pela tentativa de convergência de posições na agenda de reformas dos organismos financeiros multilaterais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional. De acordo com Hurrell (2006, p. 4), esses países “interagem de maneira problemática com os complexos processos de liberalização política e econômica e – mais importante – contestam os limites e o caráter dessa liberalização.”

Para os críticos da estratégia de CSS adotada pelo governo Lula da Silva, essa política caracteriza-se pelo distanciamento dos parceiros tradicionais do Norte, ou seja, Estados Unidos e Europa e um retorno as políticas ultrapassadas dos anos 1960, no espírito do chamado “terceiro-mundismo” (LAMPREIA, 2011). No entanto, a diplomacia brasileira afirma que ela não se dava em detrimento dos laços com as economias centrais, mesmo com a perda relativa em termos percentuais observada

desde 2003, tendo a China se transformado no principal parceiro comercial do Brasil. Com a crise de 2008, a corrente de comércio com os Estados Unidos decaiu ainda mais³. Com a União Europeia a oscilação no período foi bem menor. Ainda que a justificativa maior para as alianças com países do Sul seja política, os dados da corrente de comércio com esses países não são desprezíveis, considerando a diversificação que eles representam para as exportações do País.

Fazem parte da estratégia de inserção internacional do Brasil o revigoramento da política para a África, a participação do Brasil na missão de paz criada para o Haiti em 2004, o reconhecimento da China como economia de mercado e a parceria estratégica com a França no campo da defesa, entre outras iniciativas.

O Haiti foi um dos principais destinos da ajuda humanitária e receptor de recursos físicos, humanos e financeiros do montante empenhado pelo País entre 2005 e 2009 (ABC, 2010; IPEA, 2010). Juntamente com 33 países africanos e outros 15 asiáticos, ele compõe o grupo dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, segundo dados das Nações Unidas de 2009. O engajamento do País na Missão das Nações Unidas para estabilizar o Haiti, com a presença de 1.260 soldados das forças armadas no país caribenho, a um custo estimado de US\$ 2 bilhões desde 2004 seria de caráter humanitário e não como parte da estratégia para obter apoio ao pleito do Brasil no CSNU, conforme o discurso diplomático brasileiro. A manutenção da participação brasileira seria a contribuição de um país do Sul para novos arranjos de segurança coletiva.

O discurso fundamentado na solidariedade na visão do Itamaraty acerca da presença do Brasil no Haiti não é consensual na análise da política de cooperação do País. De acordo com Corrêa (2010, p. 91), “o argumento da solidariedade ganha, contudo, mais apelo e reconhecimento no âmbito da cooperação Sul-Sul, pois o país que atua na condição de provedor está abrindo mão de recursos humanos e financeiros que poderiam atender as

³ “As parcerias que o Brasil faz não são excludentes, e por isso o País tem diálogo estreito não apenas com a América Latina e com os países em desenvolvimento, ou ainda com os chamados “emergentes”. Temos uma relação densa também com os países desenvolvidos e considero que essa é a linha correta a seguir. [...] Assim, temos contribuído para começar a desenhar uma nova ordem mundial, sem a pretensão de liderar ninguém ou de recorrer a rótulos como o de líder, que pessoalmente não me agradam e geram incompreensões. Nosso interesse é o de contribuir para buscar soluções”. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos jornais Politiken (Dinamarca) e Dagbladet (Noruega).Copenhague, 17/12/2009.

populações carentes de seu próprio país [...] Mesmo quando um país em desenvolvimento presta cooperação a outro sem estabelecer condicionalidades, essas iniciativas poderiam ser consideradas como um investimento.”

Assim, em que pese a importância das motivações estritamente humanitárias para se prestar ajuda a um país mais pobre, Corrêa (2010, p. 92) ressalta que a presença de “interesses econômicos e geopolíticos podem constituir o elemento motivador de um país provedor de cooperação Sul-Sul.” A existência de uma “solidariedade interessada” também está presente em outras frentes de cooperação, como as desenvolvidas na África. Nessa mesma linha de argumentação, Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores (2003-2010), afirma: “é claro que os países sempre têm interesses, eu não vou negar que o Brasil não tenha interesse também. [...] Não temos criado condicionalidades para os nossos apoios. [...] Eu diria que, indiretamente, empresas e interesses brasileiros podem ser beneficiados também, mas eu diria que não houve, digamos assim, *strings attached*, não houve amarras específicas.”⁴

3 NOVOS DOADORES OU PARCEIROS: COOPERAÇÃO SUL-SUL, ATORES E MODALIDADES

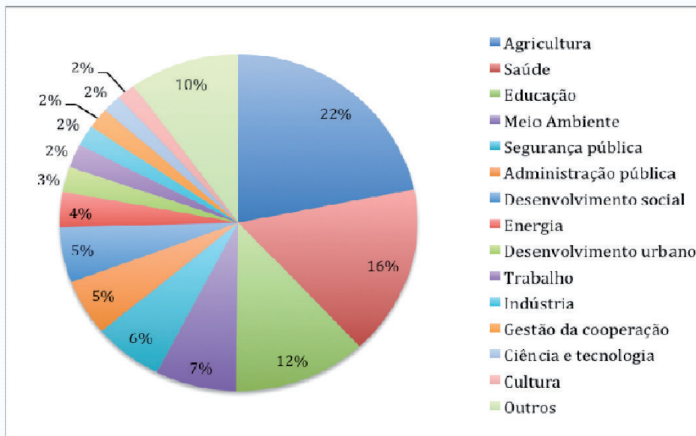
Entre 2005 e 2009, o governo federal investiu R\$ 3,2 bilhões em projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento em suas diversas modalidades: assistência humanitária, científico-tecnológica, econômica, educacional, técnica, entre outras. Esse valor representou 0,02% do PIB brasileiro (IPEA, 2010; ABC, 2010). A coordenação da agenda de cooperação internacional é de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores que, apesar de seu baixo orçamento anual (cerca de US\$ 60 milhões em 2010), passou de 23 novos projetos em 2003 para 413 em 2009 e tinha-se a perspectiva de ampliação, mas na gestão Dilma Rousseff a CSS perdeu espaço. Somente no continente africano a ABC tinha 706 projetos em cursos com 37 países até 2012.

Conforme o gráfico 1, as áreas mais demandadas são agricultura, saúde e educação, que juntas somam 50% do total de recursos destinados a CSS. Dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, 33 estão no conti-

⁴ Entrevista concedida à Mariana Klemig. Brasília. Nov. 2013.

nente africano. Isso faz da África um espaço importante de experiências de cooperação e grande desafio para o enfrentamento da pobreza e da fome no rol das políticas e modelos de cooperação para o desenvolvimento.

Gráfico 1. Cooperação técnica: distribuição de recursos segundo áreas temáticas (2003-2010)



Fonte: ABC, 2011.

No mapeamento realizado pelo IPEA e a ABC, que teve o objetivo de mensurar o volume de recursos, as áreas e as modalidades de cooperação internacional nas quais o Brasil atua entre 2005 e 2009, bem como elaborar uma metodologia para o registro das atividades de cooperação, ela é assim definida:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA, 2010; ABC, 2010, p. 17).

Esse conceito difere daquele utilizado pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da OCDE por enfatizar que todos os recursos empenhados não são reembolsáveis (no relatório denominado a fundo perdido), enquanto para a AOD “possuem caráter de concessionalidade por

serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais.” (IPEA, 2010; ABC, 2010, p. 17).

De acordo com o embaixador Celso Amorim (1994), o fato de países em desenvolvimento cooperarem, faz com que desapareçam fatores de desconfiança e riscos reduzidos pelos desequilíbrios entre os parceiros. Isso acaba por se tornar um elemento importante para a política dos países envolvidos, que visam desenvolvimento tecnológico e científico:

Algumas considerações têm de ser levadas em conta quando se busca a cooperação internacional, são elas: a) a cooperação internacional não pode ser encarada como alternativa para o esforço interno. Só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica própria. Apelar para a cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento, é condenar-se à dependência e à submissão; b) a cooperação só será verdadeiramente frutífera quando houver complementaridade real de interesses. (AMORIM, 1994, p. 162-163).

A motivação para a cooperação para o desenvolvimento, nas palavras de Amorim, está na “complementariedade real de interesses”. A cooperação sul-sul tem como elemento aglutinador um discurso que retoma as discussões sobre desenvolvimento em bases diferentes da cooperação tradicional, por meio da defesa do papel do Estado, em matéria de alianças entre os países do Sul, de defesa do princípio da não intervenção e de defesa da horizontalidade nos programas de cooperação, e que busca garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos. Além das “vantagens comparativas frente à cooperação dos países desenvolvidos, entre as quais, custos operacionais menores e a disponibilização de tecnologias.” (CORRÊA, 2010, p. 91).

As políticas da chamada cooperação sul-sul (CSS) ressurgem no final dos anos 1990 e início do novo século claramente associadas a um contexto de renovação dos países em desenvolvimento, principalmente dos que têm mais recursos de poder global e regional, com o objetivo de fortalecer a ideia de que os países em desenvolvimento podem, e devem, cooperar com outros países em desenvolvimento (MILANI, 2012).

Nesse contexto, o Brasil ao lado de outros países do Sul, figura como novo ator de perfil misto, pois é doador e receptor de ajuda internacional. Chaturvedi (2012 apud KLEMIG, 2014) faz uma abordagem abrangente sobre as distintas concepções em relação à cooperação para o desenvolvimento quando se compara a cooperação tradicional (Norte-Sul) com a cooperação entres os países em desenvolvimento (cooperação sul-sul). O quadro abaixo apresenta de modo sintético diferenças e percepções entre a CNS e CSS:

Quadro 1: Diferenças de motivações na CNS e CSS.

Indicadores	Programa de assistência (Norte-Sul)	Parceria para o desenvolvimento (sul-sul)
Natureza e propósito do apoio	Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)	Benefício mútuo e crescimento
Perspectiva filosófica	Abordagem em rede (<i>framework</i>)	Abordagem de acordo com o conteúdo (<i>ingredients</i>)
Participantes	Ao menos um dos participantes tem uma alta renda per capita	Ambos os parceiros podem ter baixa renda per capita
Nível de desenvolvimento	Grandes diferenças no estágio de desenvolvimento entre o doador e o receptor	Ambos os parceiros quase no mesmo estágio de desenvolvimento econômico
Papel dos participantes	Doador e receptor de AOD	Relação equitativa: ambos podem contribuir para o processo
Condicionalidade	Condicionalidade política “de cima para baixo” e sem previsibilidade	Cooperação por demanda e geralmente livre de condicionalidades de qualquer tipo, respeitando-se o tempo de execução do projeto de acordo com o planejamento
Flexibilidade	Estruturas burocráticas de muitos níveis, o que gera grandes custos de transação	Altamente descentralizada e relativamente rápida com menores custos transacionais
Setores prioritários	Fornece assistência e apoio orçamentário para setores sociais	Cooperação econômica e técnica em grande medida restrita
Aderência a redes de governança global, como a Declaração de Paris	Os doadores usam as diretrizes da Declaração de Paris, consideradas instrumento para a efetividade	Os provedores estão fora do alcance de quaisquer arranjos globais como a declaração de Paris, na qual não se envolveram. Baseia-se na confiança mútua entre os parceiros.
Dados, monitoramento e avaliação	Revisão pelos pares do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Há uma compilação de dados periodicamente feita e divulgada pelos governos e pelo CAD.	Não há mecanismos de monitoramento, exceto por relatórios ocasionais de dados.

Fonte: CHATURVEDI (apud KLEMIG, 2014, p. 57).

A análise de alguns dos indicadores comparativos do quadro contribui para precisar melhor as diferenças entre a cooperação tradicional e a cooperação Sul-Sul. O primeiro deles que compara a natureza da ajuda indica que os doadores tradicionais têm um parâmetro claro de classificação da sua ajuda, definido nos termos do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Isso significa que, ainda que os doadores tradicionais decidam seus projetos de cooperação em bases nacionais, eles têm um parâmetro de referência e de controle. Esse comitê também é responsável pelo monitoramento e avaliação dos relatórios, conforme citado no último item do quadro. Os novos doadores, por sua vez, realizam os projetos de cooperação em bases estritamente nacionais, guiados pelos princípios de cooperação sul-sul e pelas discussões sobre o tema no âmbito principalmente das discussões coordenadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e por agências especializadas também no âmbito da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Não há, contudo, para os novos doadores, nenhuma instituição que os vincule ou os obrigue a reportar os esforços na assistência ao desenvolvimento prestada a terceiros países. Essa liberdade de ação, se por um lado é benéfica por ampliar a margem de liberdade dos atores envolvidos nos projetos, atendendo às suas necessidades sem seguir um modelo pronto ou engessado que ignoraria as particularidades, por outro, torna a contabilidade da assistência e os parâmetros para análise de sua efetividade muito fluidos e difíceis de serem mensurados (KLEMIG, 2014).

Em relação ao nível de renda dos participantes, o quadro indica que, na cooperação tradicional, há uma clara verticalização do ponto de vista financeiro, em que os doadores detêm um nível de renda per capita muito maior do que os receptores do apoio. O quadro assinala que na cooperação Sul-Sul os países doadores e receptores possuem nível de renda semelhante, mas nem sempre isso se verifica na prática. Um olhar sobre os principais doadores em cooperação sul-sul indica que estes são, na verdade, países de renda média, portanto com renda per capita maior do que os receptores da ajuda, normalmente países de menor desenvolvimento relativo. Um exemplo prático é o da assistência em cooperação técnica agrícola prestada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2008) aos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Esse grupo de países da

África Subsaariana (e integrantes do grupo de países de menor desenvolvimento relativo) busca com o apoio do Brasil melhorar a qualidade e a quantidade do algodão produzido na região, uma vez que o cultivo de algodão é muito importante para os 4 países que participam do projeto, sendo o setor algodoeiro vital na geração de trabalho e renda, chegando em alguns casos a representar até 50% do produto interno bruto. (ABC, 2009).

É preciso que haja um cuidado nas práticas dos novos doadores para que as assimetrias de renda em relação aos países beneficiários da assistência não signifiquem uma hierarquização da relação, o que minaria o princípio, por eles defendido, da horizontalidade da cooperação Sul-Sul e configuraria, na prática, uma reprodução da verticalização em moldes similares à cooperação tradicional, por eles criticada. Atualmente a China é o principal ator em cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento econômico e prioriza a Ásia e a África em seus projetos. (KLEMIG, 2014)

Corrêa (2010, p. 51) confirma essa percepção de que, do ponto de vista prático, o princípio da cooperação horizontal é difícil de ser verificado. A afirmação do autor ganha ainda mais relevo considerando-se que ele é um agente de política externa brasileira atuante na área: “o caráter horizontal das relações de cooperação sul-sul seria um dos seus principais condutores, mas realisticamente não pode ser considerado como presente em todas as situações, uma vez que os enormes desníveis existentes entre os próprios países em desenvolvimento resultam em situações onde o país cooperante assume um papel mais protagonista do que o do país parceiro da iniciativa da cooperação”.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento guarda princípios e arcabouços históricos comuns entre os seus participantes, mas ainda há uma grande dificuldade em conceituá-la como uma categoria analítica homogênea, dadas as diferenças das práticas de cooperação entre os novos doadores. Quadir (2013, p. 324) explica que, muitas vezes, os doadores do Sul nem sempre compartilham uma visão comum sobre desenvolvimento. Segundo o autor, eles frequentemente perseguem uma ativa agenda de desenvolvimento baseada em sua distinta conceptualização do desenvolvimento, que, por vezes, dá pouca atenção a valores como justiça social, sustentabilidade ambiental, democracia e direitos humanos. Para ele, os novos doadores frequentemente enfatizam um número diferente de assun-

tos e temas que não necessariamente giram em torno de uma premissa ideológica central.

Na gestão Lula da Silva, as relações entre Brasil e o continente africano se intensificaram tanto pelo comércio quanto pela atuação de empresas nacionais. Entre os protagonistas governamentais estão o BNDES, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o MRE no fortalecimento dos laços econômicos com a África. Quanto à iniciativa privada, as empresas instalam-se na África para atuarem em três diferentes tipos de negócios: exploração das oportunidades dos mercados nacionais, extração de recursos naturais e construção de grandes obras públicas. Destacam-se os trabalhos de grandes empreiteiras brasileiras, da Vale e da Petrobrás.

Na área da saúde, a gestão Lula buscou contribuir com os países africanos ao intensificar o combate a doenças, principalmente, a AIDS e a malária através da capacitação de profissionais, fortalecimento institucional e intercâmbio de técnicas e conhecimentos. Foram assinados 53 atos bilaterais com 22 países, incluindo um acordo para instalação de um escritório regional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique.

Na área da educação foram realizados 55 atos bilaterais com mais de 20 países, destacando-se 19 memorandos de entendimento e 21 acordos. Dentre os acordos, ressalta-se a criação da UNILAB (Universidade Luso-Afro-Brasileira), a implementação de programas diversos de apoio na área de educação a países da CPLP. Neste mesmo sentido, a grande maioria dos projetos que o Brasil executa na África contempla algum tipo de cooperação em formação profissional. Junto com o MRE, verifica-se a participação de outras instituições sociais como ONG's ou mesmo sem a vinculação governamental a iniciativa privada busca ajudar na formação de profissionais. Quanto à iniciativa da gestão Lula, merecem destaque dois memorandos de entendimento assinados pelo Instituto Rio Branco e academias diplomáticas do Quênia e do Egito, além de Acordo de cooperação com a Academia Real Marroquina de Diplomacia, os Ajustes Complementares para implementação de núcleos de formação profissional (Angola, Zâmbia, Moçambique, Guiné-Bissau, entre outros), e os dois ajustes complementares relativos a formação de recursos humanos para produção de cana-de-açúcar e de palma africana no Congo. Há participação nesses projetos dos Ministérios da

Saúde, Educação, Esporte e Agricultura. SENAI e SENAC são instituições cujas iniciativas também se destacam.

4 A AUSÊNCIA DE CONDICIONALIDADES: BREVE PANORAMA

O termo “condicionalidade” representa o aspecto regulatório do relacionamento entre as partes envolvidas em um programa de financiamento internacional, tanto entre Estados quanto por intermédio de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e os Estados receptores do financiamento para projetos de assistência. Usa-se a expressão “condicionalidade” para referir-se às condições específicas de regulação dos programas de assistência financiados, tanto em nível setorial quanto nacional. As condicionalidades políticas ou programáticas não são especificadas nos acordos legais de financiamento dos projetos, mas descritas em documentos separados incorporados a esses acordos. Como outras obrigações em contratos de origem financeira, o princípio da condicionalidade contém uma obrigação de natureza fiduciária, destinada a minimizar os riscos de “calote” pela parte receptora ou mau uso dos recursos destinados ao projeto. A diferença em relação aos demais contratos financeiros reside no fato de que a doutrina de condicionalidades é mais ampla e mais intrusiva do que as relações contratuais tradicionais. Em particular, o conteúdo das práticas abarcadas pelo termo condicionalidade vai muito além da supervisão dos aspectos financeiros do acordo ao centralizar-se principalmente em mudanças de políticas governamentais e reformas institucionais no país receptor. Entende-se que essa situação é reflexo não apenas da desproporcional diferença entre o poder de barganha do doador e o do receptor na relação de assistência, mas também do objetivo “disciplinar” dos programas de financiamento ao desenvolvimento como um todo: levar o Estado receptor a prosseguir com reformas domésticas na persecução de objetivos sociais, econômicos e políticos da instituição ou Estado financiador do programa (TAN, 2010, p. 2-3).

Céline Tan (2010, p. 4-6) explica que o uso de condicionalidades está presente em grande parte dos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). As condicionalidades ligam os dois componentes da relação de assistência: normativo e operacional. O componente

normativo refere-se, de modo amplo, à influência sobre a organização social, política, econômica e ideológica nos países receptores, e o operacional às atividades concernentes à implementação dos projetos de assistência, incluindo-se assistência técnica, desenvolvimento de infraestrutura e assistência emergencial.

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

Inoue e Vaz (2012, p. 508-510) explicam que a preferência do governo brasileiro pelos termos “parceria”, “Sul-Sul” e “cooperação horizontal” objetiva sugerir que a assistência brasileira ao desenvolvimento é qualitativamente diferente do padrão de relações Norte-Sul. Para os autores, a preferência do governo brasileiro por referir-se à sua cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira como “cooperação internacional” em vez de usar a terminologia Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou “ajuda internacional”, não é apenas uma questão filosófica mas também acurada, no sentido que os programas brasileiros não enfatizam os componentes de empréstimos e financiamentos tais qual a definição de AOD pela OCDE.

De acordo com os autores, essa distinção feita pelo governo brasileiro é reveladora do desconforto dos agentes de política externa brasileira em relação à ideia de hierarquia entre doadores e receptores presente nas relações com os doadores tradicionais. Inoue e Vaz (2012) entendem que o Brasil tem consistentemente tentado dissociar-se do paternalismo, do uso de condicionalidades e da interferência política comumente associada à imagem dos doadores tradicionais. Essa interpretação dos autores é significativa para perceber que a opção brasileira pela ausência de condicio-

nalidades pode ser entendida como um recurso de vantagem competitiva do Brasil diante dos doadores tradicionais junto aos países receptores dos projetos de assistência.

Para Fernando Abreu, diretor da ABC, o maior engajamento do Brasil em cooperação com outros países é uma consequência natural do crescimento do país, de ampliação das suas capacidades, entre elas a de cooperação. O diretor destaca ainda a atual situação de “perfil misto” do Brasil, que passou a prestar cooperação mais intensamente a partir do governo Lula, mas ainda é receptor de projetos de assistência.⁵

Percebe-se que a solidariedade é um dos elementos que compõem o discurso brasileiro de engajamento na CSS, mas ela não é fator único ou mesmo determinante. Nesse sentido, o ex-Chanceler Celso Amorim afirma que “não existe falta de interesse. O que existe, em virtude da formação cultural, do momento em que o Brasil surge no cenário internacional, e de vários fatores desse tipo, é a possibilidade de fazer uma coisa mais flexível, que realmente tem um elemento de solidariedade bastante marcado”. Amorim afirma ainda que “não há dúvida de que a médio e longo prazo há um interesse de ter apoio dos países, que as nossas teses sejam bem recebidas, que a nossa visão do mundo seja bem recebida”.⁶

5 CONCLUSÃO

Entendemos que ao destinar ao tema da cooperação Sul-Sul um lugar de destaque em sua diplomacia, a gestão Lula da Silva renovou a importância da imaginação e de novas possibilidades entre as nações historicamente dependentes da ajuda das nações do Norte e recolocou a periferia como sujeito de seus projetos e possibilidades na ordem internacional caracterizada pela multipolaridade benigna.

Porém, por meio de uma análise além do discurso oficial da política externa brasileira, percebemos que há a busca de uma “solidariedade interessada”. Através dela, o País exercita a cooperação como instrumento de política externa e entende como um investimento os recursos humanos, físicos e financeiros aportados nos projetos de cooperação para o desen-

⁵ Entrevista concedida à Mariana Klemig, Brasília, jan. 2014.

⁶ Entrevista concedida à Mariana Klemig, Brasília, nov. 2013.

volvimento. Uma certa visão realista atenuada das relações internacionais parece presente na formulação da ajuda internacional prestada pelo País no período aqui analisado.

A ação de um país de ‘renda média’ como o do Brasil no terreno da cooperação internacional Sul-Sul é complementar às ações do modelo de cooperação Norte-Sul, uma vez que o País não dispõe de grandes margens orçamentárias para fazer frente a demanda que certamente existe por mais cooperação a “fundo perdido”. No entanto a imagem do País no campo da cooperação internacional está deixando de ser a de receptor para se transformar em importante doador.

Como afirmamos no início deste trabalho, em que pese a dualidade presente no debate acerca da cooperação Sul-Sul entre a hegemonia e a busca de autonomia, entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão Lula da Silva abriu um novo espaço para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento e também para uma nova compreensão da importância e as novas atribuições que países do perfil do Brasil – “renda média” - começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Catálogo ABC de cooperação técnica do Brasil para a África – 2010*. Brasília, DF, 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cotton 4: programa brasileiro de apoio a iniciativa do algodão*. Brasília, DF, 2009.

ALMEIDA FILHO, J. G. *O Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)*. Brasília, DF: FUNAG, 2009.

AMORIM, C. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 265-275, 2011.

AMORIM, C: Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, J. (Org). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EdUSP, 1994. p. 149-163.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORRÊA, M. Ls. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, DF: Ed. do Autor, 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Secretaria de Gestão e Estratégia. *V Plano Diretor da Embrapa: 2008-2011-2023*. Brasília, DF, 2008.

FIORI, J. L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, Minneapolis, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)*. Brasília, DF, 2010.

KLEMIG, M. C. G. *Ausência de condicionalidades e outros princípios em cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações, interesses e perspectivas*. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

LAMPREIA, L. F. Agenda para a política externa no Governo Dilma. *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, v. 4, n. 13, 2011. Não paginado.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. (Org.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MENEZES, R. G. *A liderança brasileira no marco da integração sul-americana*. 2010. 163 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

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

RODRIG, D. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, G. et al. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: EdUSP; UNESP, 2002. p. 43-78.

SANTOS, B. de S. (Org.). *As Ciências Sociais e a globalização*. São Paulo: Cortez, 2002.

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

SOUZA, A. de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

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

TAN, C. The new disciplinary framework: conditionality, new aid architecture and global economic governance. In: FAUNDEZ, J.; TAN, C. (Ed.). *International economic law, globalization and developing countries*. Cheltenham Glos: Edward Elgar, 2010.