

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais

**POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: UMA ANÁLISE
DO BRASIL (2003-2010)**

Flávia Mariane Neme

Brasília
2015

Flávia Mariane Neme

POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: UMA ANÁLISE DO BRASIL (2003-2010)

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília pelo Curso de Bacharelado em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

**Brasília
2015**

FLÁVIA MARIANE NEME

**POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: UMA ANÁLISE
DO BRASIL (2003-2010)**

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília pelo Curso de Bacharelado em Relações Internacionais.

BRASÍLIA, 11/12/2015

Banca Examinadora

Profª Drª. Natalia Noschese Fingeremann. Centro Universitário SENAC

Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos. Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes. Universidade de Brasília (UnB)

...porque en realidad nuestro norte es el Sur

Joaquín Torres García, 1943

*Os riscos dos planos de cooperação
internacional é o de massificarem o sentido
que os povos desejem imprimir ao seu próprio
desenvolvimento.*

San Tiago Dantas, Política Externa Independente, 1962.

Aos povos da América Latina,
“un pueblo sin piernas pero que camina”.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma monografia para o curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília não é tarefa fácil. Além do esforço acadêmico, ela nos traz paulatinamente a sensação de despedida daquelas e daqueles que nos foram tão ricos e queridos ao longo dessa experiência tão valiosa e repleta de aprendizados nos mais diversos níveis.

Gostaria de agradecer a minha mãe por me possibilitar viver a experiência da UnB e por sempre confiar e acreditar em mim, mesmo nos dias de maior desânimo quando tudo parecia impossível.

Aos meus irmãos por sempre me receberem com o melhor abraço desse mundo.

Ao Renato Tavares e à Larissa Fernandes, amigos do Galois que acreditaram em mim mesmo nos dias mais sombrios e intermináveis de cursinho e mantiveram acesa a chama nos momentos mais árduos da graduação.

Às amigas e amigos que a UnB trouxe para a minha vida, em especial à Marina Pontes pelo carinho, constantes incentivos, compreensão da ausência e à nossa amizade ao longo desse tempo juntas.

Aos professores Roberto Menezes pelo ensino crítico, paciência e orientações; Rosana Tomazini por ter despertado em mim a paixão pela cooperação internacional; Tânia Manzur pela dedicação e atenção dentro e fora de sala; Rodrigo Pires por incitar questões fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e Daniel Jatobá pelas constantes inquietações e jamais permitir o comodismo intelectual.

Agradeço também a todos e todas que fizeram e fazem parte na minha incipiente formação profissional: colegas de SiNUS, AMUN, MundoCM, Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda e, em especial, ao carinho e aprendizado incomensuráveis de companheiras e companheiros do PT.

Aos queridos amigos e amigas de embaixadas, partidos, organizações e movimentos sociais por me ensinarem e mostrarem cada dia mais que não há outro caminho que não lutarmos por justiça social para os nossos povos.

A todos os amigos e amigas que de alguma forma contribuíram para esse texto.

Aos povos latino-americanos, minha inspiração para esse trabalho.

À UnB e a Brasília, pelas oportunidades e ensinamentos.

A vocês o meu mais sincero e carinhoso: muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política externa dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para entender os fatores que favoreceram o crescimento da Cooperação Sul-Sul àquele período. O contexto internacional da Conferência de Bandung e surgimento do Movimento dos Países Não Alinhados culminou na concepção de um Sul Global, países periféricos que atribuem à cooperação internacional entre nações semelhantes a responsabilidade de superar a situação de subdesenvolvimento desses países e questionar os valores da cooperação então vigente. Assim, argumenta-se que os governos Lula da Silva foram os responsáveis por incorporar esse pensamento à política externa brasileira, período em que as políticas de CSS obtiveram maior participação no modelo de inserção internacional do Brasil.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul, política externa, governo Lula.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the foreign policy of governments Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) to understand the factors that favored the growth of South-South Cooperation on that period. The international context of the Bandung Conference and the emergence of the Non-Aligned Movement culminated in the design of a Global South, the peripheral countries which assign to international cooperation between communities like responsibility to overcome the situation of underdevelopment in these countries and to question the values of the current cooperation. Thus, it is argued that Lula's government were responsible for incorporating that thought into Brazilian foreign policy, during which SSC policies had higher participation on the Brazilian international insertion model.

Key words: South-South cooperation, foreign policy, Lula's government.

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo analizar la política exterior de los gobiernos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para comprender los factores que favorecieron el crecimiento de la Cooperación Sur-Sur en ese período. El contexto internacional de la Conferencia de Bandung y el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados culminó en el diseño de un Sur Global, los países periféricos que comprenden la cooperación internacional entre las naciones semejantes la responsabilidad para superar la situación de subdesarrollo de estos países y cuestionar los valores de la cooperación vigente. De este modo, argumentase que los gobiernos de Lula da Silva fueron los responsables por la incorporación de ese pensamiento en la política exterior de Brasil, cuando las políticas de CSS tuvieron mayor participación en el modelo de inserción internacional en Brasil.

Palabras llave: cooperación Sur-Sur, política externa, gobierno Lula.

SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento

APE – Análise de Política Externa

BM – Banco Mundial

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CELAC – Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CSS – Cooperação Sul-Sul

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MNOAL – Movimento dos Países Não Alinhados

OSPAAAL – Organização de Solidariedade com os Povos da Ásia, África e América Latina

Paba – Plano de Ação de Buenos Aires

PEB – Política Externa Brasileira

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

SGM – Segunda Guerra Mundial

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento

UNFED – Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

SIGLAS	11
Introdução	14
Capítulo 1 – Cooperação sul-sul: contexto político, objetivos e desafios	16
1.1. <i>Antecedentes, marcos e arquitetura.....</i>	16
1.2. <i>Conceituando Cooperação Sul-Sul: aporias</i>	20
1.3. <i>Diferenças entre a CSS e a cooperação tradicional.....</i>	21
1.4. <i>Controvérsias da CSS</i>	24
Capítulo 2 – A Cooperação Sul-Sul nos governos Lula (2003-2010).....	25
2.1. <i>A inserção internacional brasileira a partir do Plano Real.....</i>	27
2.2. <i>Brasil na CSS</i>	30
2.3. <i>Governo Lula (2003-2010).....</i>	31
2.4. <i>Governo atual.....</i>	34
Conclusão	41
Referências bibliográficas.....	43

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é demonstrar a importância das políticas de Cooperação Sul-Sul (CSS) implantadas entre 2003 e 2010 no rol da política externa, em especial à inserção internacional brasileira nesse período.

A compreensão de um Sul Global foi concebida a partir da Conferência de Bandung (1955), na qual representantes de países africanos e asiáticos se reuniram enquanto países periféricos da ordem internacional binária vigente no período da Guerra Fria e foram estabelecidos os Dez Princípios de Bandung. A América Latina era uma forte zona de influência dos Estados Unidos, não participando, mas unindo-se posteriormente objetivando uma cooperação que questionasse os valores da então modalidade vigente, Norte-Sul, de maneira a superar o subdesenvolvimento no qual estavam imersos.

Com os princípios estabelecidos, novos encontros foram promovidos por esses países, originando o que hoje compreendemos como Cooperação Sul-Sul, conceito complexo, como será abordado e explicado mais adiante. Nesse contexto, a política externa é compreendida como fator fundamental para lograr os objetivos traçados ao longo de guerras e crises em um contexto internacional dinâmico e excludente aos países periféricos.

A inserção internacional do Brasil nesse contexto passa por períodos de subserviência aos países capitalistas até a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república. A partir de então, as relações com os países do Sul são vistas de outra maneira, mais horizontal, e essa readequação da política externa fortalece os países envolvidos por meio da cooperação Sul-Sul.

É nesse cenário que se busca analisar as características dessa nova política externa entre 2003 e 2010, ressaltando suas rupturas com o modelo anterior para compreender a mudança na ação e inserção internacional do Brasil. É certo que esse modelo também apresenta suas

falhas e barreiras, cabendo também uma análise, presente nas considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – COOPERAÇÃO SUL-SUL: CONTEXTO POLÍTICO, OBJETIVOS E DESAFIOS

1.1. Antecedentes, marcos e arquitetura

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem origem no final da Segunda Guerra Mundial (SGM). O contexto era de um mundo dividido em três blocos: os países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista e, por fim, os países então compreendidos como Terceiro Mundo, que estavam iniciando seu processo de libertação nacional e dependiam de assistência externa (IPEA, 2014).

A situação dos países recém libertos colocou em evidência a problemática do subdesenvolvimento e viu-se na CID entre esses Estados subdesenvolvidos uma possibilidade de superação desta condição. No contexto da Guerra Fria, sobretudo por serem um mecanismo de se evitar que os novos Estados aderissem ao comunismo, as políticas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento¹ (AOD) ganharam força devido à necessidade de se evitar uma nova guerra com efeitos devastadores como a SGM e outra crise econômica que impedisse a reconstrução europeia (AFONSO, 2005; HJERTHOLM; WHITE, 2000) mas, principalmente, conter ideologicamente o avanço ideológico do socialismo e no comunismo entre países subdesenvolvidos.

¹ “De acordo com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE), a AOC é caracterizada pelos “fluxos para países e territórios da Lista de Destinatários de AOC do DAC e para instituições multilaterais que são:

i. providos por agências oficiais, incluindo governos nacionais e locais, ou por suas agências executivas;
ii. cada transação que:

a) é administrada para a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar de países em desenvolvimento como seu principal objetivo; e
b) é de natureza concessiva e transfere um subsídio de até 25% (calculado com uma taxa de desconto de 10%).” (Tradução livre; disponível em <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>)

Inicialmente presentes no continente europeu como AOD, uma nova onda de políticas de CID com novos atores e novas modalidades começou a se expandir a partir da Conferência de Bandung (1955), quando 23 países asiáticos e cinco africanos elaboraram um amplo e forte apelo à autodeterminação e desenvolvimento dos povos baseado na solidariedade, na cooperação econômica, cultural e na paz mundial resultando na afirmação dos países de Terceiro Mundo e na emergência dos Países Não Alinhados (BRUCKMANN; SANTOS, 2015). Da Conferência extraiu-se o Comunicado Final de Bandung que estabelecia os Dez Princípios de Bandung que passariam a reger a orientação externa dos Países Não Alinhados, sendo eles:

- 1) Respeito dos direitos humanos fundamentais, em conformidade com as finalidades e os princípios da Carta das Nações Unidas;
- 2) Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações;
- 3) Reconhecimento da igualdade de todas as raças e de todas as nações, pequenas e grandes;
- 4) Não-intervenção e não-ingerência nas questões internas de outros países;
- 5) Respeito ao direito de cada nação se defender individualmente ou coletivamente, conforme a Carta das Nações Unidas;
- 6) Abstenção de uso de arranjos de defesa coletiva destinados a servir aos interesses particulares de alguma das grandes potências; abstenção de um país exercer pressões sobre outros;
- 7) Abstenção de atos ou ameaças de agressão ou de uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de um país;
- 8) Tratamento de todas as disputas internacionais por meios pacíficos, tais como a negociação, a conciliação, a arbitragem ou a mediação de tribunais ou ainda outros meios pacíficos de escolha das partes, conforme a Carta das Nações Unidas;
- 9) Promoção dos interesses mútuos e da cooperação;
- 10) Respeito à justiça e às obrigações internacionais (GUITARD, 1962).

Nesse sentido, destaco que os Dez Princípios de Bandung evidenciam preocupação com relação à soberania dos Estados que buscavam manter sua integridade territorial, à promoção dos direitos humanos e da cooperação, como apelo simbólico ao multilateralismo.

Anos antes, em 1944, ocorre nos Estados Unidos a Conferência de *Bretton Woods* que redesenha a ordem econômica internacional sem levar em consideração países e regiões em desenvolvimento. Nesse contexto, como maioria numérica na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), os países periféricos introduziram o tema do desenvolvimento na AGNU e, em 1950, criaram o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNFED) (IPEA, 2014).

Em 1948, outro ponto de fundamental importância nesse contexto político foi a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essa importante institucionalização no âmbito da ONU contribuiu para o balanço do atraso estrutural da região que tinha sua economia baseada na exportação de produtos agrícolas e entraves nos processos de industrialização. Assim, essa nova arquitetura da cooperação internacional é construída em

contraste com a arquitetura econômica e financeira internacionais representada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Anos depois, esse concerto entre países emergentes logrou a Resolução 1.383/1959 da AGNU que substituiu o termo “assistência técnica” por “cooperação técnica”, tornando suas bases mais equitativas, pressupondo atuação conjunta, intercâmbio e interesses mútuos (IPEA, 2014). De acordo com Cervo e Bueno (2011), no caso brasileiro, o forte caráter integracionista, entendido como estratégia para superação de dificuldades, também estabeleceu e/ou consolidou a rede de cooperação e poder ao Sul, inicialmente na América do Sul e posteriormente em alianças com outras regiões.

Ainda nos dias de hoje, Bandung pode ser considerada como a responsável pelos ecos dos princípios da CSS que se tornaram prática com novas expressões políticas, mais adequadas ao novo contexto de cooperação entre esses países. Nos anos seguintes, o mundo assistiu o que foram consideradas as “décadas do desenvolvimento da ONU” quando

[...] no primeiro decênio [1960], foram estabelecidas as bases para a ação com a definição de centros de coordenação nacionais e esclarecimento de conceitos e procedimentos. No segundo decênio [1970], proliferaram os projetos e programas à medida em que se produzia uma mudança de atitudes, se resolviam os mal entendidos conceituais e se transformava a CSS para adaptar-se à globalização. No terceiro decênio [1980], expandiu-se o uma expansão sumamente importante do comércio, investimentos e o turismo Sul-Sul (NIVIA; 2010, p. 197).

Outras instituições e espaços também foram importantes na construção da concepção política do Sul, como a UNCTAD que propiciou um espaço para formulação de políticas econômicas do Sul, gerando o G-77, importante ator para o avanço institucional da CSS, o MNOAL, também concentrado na agenda econômica desses países. Ainda que temporária, em 1966 foi criada em Havana a Organização de Solidariedade com os Povos da América Latina, Ásia e África (OSPAAAL), espaço de convergência dos movimentos revolucionários e dos governos ideologicamente afins para enfrentar a dominação capitalista (CHATURVEDI, 2012; ZULUAGA, 2006 *apud* IPEA, 2014).

Em 1972, também no âmbito da AGNU, foi criado um grupo de trabalho para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) funcionando como ponto focal. Em 1978, celebrou-se em Buenos Aires a Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento dando origem ao Plano de Ação de Buenos Aires (Paba) (IPEA, 2014).

[O Paba] consagrou novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia entre países em desenvolvimento, em áreas como saúde, educação e agricultura, [...] resultado do trabalho de um grupo de peritos que – durante cinco anos, em reuniões intergovernamentais preparatórias – detalharam as necessidades e as possibilidades da CTPD. Na Conferência de Buenos Aires, da qual participaram 138 países e 45 ministros, 41 vice-ministros e 81 diretores de departamentos de cooperação e planejamento, forjou-se um dos momentos-chave da CSS (IPEA, 2014, p. 155).

O contexto mundial do fim da década de 1970 marcado pela reestruturação do sistema capitalista, a crise energética e o choque do petróleo, associado à crise da dívida, diferentes concepções de desenvolvimento e planos de ajuste estrutural implementados na América Latina, foi determinante na retomada de poder dos Estados Unidos e na conseqüente desarticulação e tentativa de deslegitimação dos países em desenvolvimento, mesmo com tentativas regionais de impulsionar a CSS (IPEA, 2014).

Em 1987 foi criada a Comissão do Sul no âmbito da MNOAL para analisar os problemas do Sul e propor recomendações. O documento final, conhecido como “Desafio para o Sul” (1991) reafirma a ideia de “autossuficiência coletiva” estabelecida na III Conferência da MNOAL, ou seja, o Sul é responsável por trilhar seus próprios caminhos, recusando a interferência de países do Norte (IPEA, 2014). No entanto, a proposta do documento não é a insurgência do Sul isolada dos demais países do mundo, mas compreender a globalização como um fenômeno do capital internacional e que a interdependência ocorre entre os países do Norte; assim, a igualdade de oportunidades entre os países do globo é necessária para que essa interdependência incida positivamente em todas as nações.

A partir de meados dos anos 1990, a retomada econômica dos países do Sul e a publicação das “Novas Orientações para CTPD” voltam a reaquecer a CSS, encabeçadas pelos 22² países-pivô capazes de alavancar a iniciativa. No caso brasileiro, embora participasse desde os anos 1960 de programas de CID em outros países de renda média ou baixa, foi a partir dos anos 2000 que o país assumiu um papel mais denso quantitativamente e qualitativamente (IPEA, 2014).

² Brasil, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Ilhas Maurício, Índia, Indonésia, Malásia, Malta, México, Nigéria, Peru, Senegal, Tailândia, Trinidad-Tobago, Tunísia e Turquia.

1.2. Conceituando Cooperação Sul-Sul: aporias

Embora seja amplamente utilizado nos contextos acadêmico e prático, não há consenso sobre o conceito de Cooperação Sul-Sul. Os diversos atores da CSS utilizam conceitos distintos, ocorrendo até de a mesma instituição utilizar diferentes conceituações, como é o caso do PNUD. Leite (2012) faz um apanhado dos conceitos na literatura e supõe que os diversos arranjos de CSS sejam um fator dificultador a essa suposta síntese conceitual comum a todos os atores. Ainda segundo a autora, o que se vê de comum entre eles é a ação conjunta entre países em desenvolvimento. Pode-se também dizer que a ausência de um regime institucionalizado para a CSS seja outro fator que justifique esse hiato. Os conceitos levantados por Leite (2012) são, em realidade, instrumentalizações por parte dos Estados, a saber:

1) *... economic and political co-operation among developing countries... (...). South-South cooperation is a broad term used to describe diverse types of co-operation among developing countries. The more significant are: co-operation among developing states in multilateral negotiations with the developed countries; promotion of South-South trade; the development of regional political and economic associations, and the provision of development assistance.*” (Bobiash, 1992:6); 2) *... any cooperative initiative between two or more developing countries; it may be carried out by governmental institutions, non-governmental organizations, universities, independent professionals, scholars, and researchers.*” (Sá e Silva, 2009:39); 3) *“... a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains. Involving two or more developing countries, it can take place on a bilateral, regional, subregional or interregional basis. Developing countries share knowledge, skills, expertise and resources to meet their development goals through concerted efforts. Recent developments in South-South cooperation have taken the form of increased volume of South-South trade, South-South flows of foreign direct investment, movements towards regional integration, technology transfers, sharing of solutions and experts, and other forms of exchanges.* (Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul/PNUD); 4) *“... countries of the South, many of them poor, helping each other by sharing technical or economic knowledge and skills to facilitate development”* (Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul/PNUD); 5) *“... sharing of knowledge and resources between - typically - middle-income countries with the aim of identifying effective practices.”* (Task-Team on South-South Cooperation/OCDE) e 6) *“... an exchange of expertise between governments, organizations and individuals in developing nations.”* (Task-Team on South-South Cooperation/OCDE) (p.3)

De acordo com Sato (2010), a ideia de cooperação em si implica que as nações não atuam isoladamente. Nesse sentido, não se pode compreender a cooperação como o oposto do conflito, mas como a disposição de encontrar uma solução negociada frente aos pontos conflitantes.

A ideia de intercâmbio está pautada na concepção de que a CSS é motivada por benefício mútuo, podendo este ser de expertises, bens ou serviços, direta ou indiretamente. Conforme explicado anteriormente, a ideia do Sul não é um critério geográfico, mas entre países hoje compreendidos como de renda média ou baixa que estavam fora da divisão binária no contexto da Guerra Fria e enfrentavam dificuldades semelhantes na tentativa de melhoras econômicas e sociais por seus passados coloniais.

Cabe também ressaltar que esse intercâmbio não se dá apenas a nível estatal, podendo ser provido de empresas, agências da administração pública, cabendo ao país receptor administrar institucionalmente o gerenciamento da cooperação como julgar mais apropriado.

O objetivo dessa modalidade de cooperação é que as nações atinjam um *status* de desenvolvimento econômico, social, cultural e político de forma a obterem um bem estar social para suas respectivas populações sem que estas, para receber a cooperação, tenham que estar sujeitas à condicionalidades.

IPEA e ABC (2010) definiram a COBRADI como

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 (p.17).

No entanto, essa conceituação não se restringe à CSS e foi abandonada pelos órgãos citados.

Assim, faço uma tentativa de síntese sobre o que se compreende por CSS como: iniciativas de coordenação política por meio de intercâmbios de expertises e trocas de bens ou serviços, entre países de renda média e/ou baixa e suas agências, instituições e sociedades. Estas são motivadas pela solidariedade oriunda de identidades comuns visando a promoção de capacidades que tenham como finalidade o desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário dos países envolvidos sem a incidência de condicionalidades.

1.3. Diferenças entre a CSS e a cooperação tradicional

Considerando o exposto até aqui, é possível verificar que há diferenças para as práticas de Cooperação Norte-Sul, ou “cooperação tradicional. O objetivo deste trabalho é compreendê-las como modelos distintos e realizar o levantamento das diferenças identificadas.

A CEPAL (2010) compreende as diferenças da CSS em termos de horizontalidade, na qual o país solicitante e o país ofertante entram em consenso sobre o projeto a ser implementado; a equidade, ou seja, a CSS é compreendida como um benefício mútuo na promoção do desenvolvimento; um forte conceito político-ideológico motivador, ainda que haja diferenças entre os atores como no modelo tradicional e, por fim, interesses geopolíticos e estratégicos predominando sobre interesses comerciais e econômicos.

Milani, Suyama e Lopes (2013) reiteram a presença de uma identidade compartilhada e a rejeição de relações hierárquicas. Salientam também o interesse na oferta de expertise devido aos contextos semelhantes. Um outro fator que pode ser reconhecido como característico da CSS é que esta modalidade é prestada de acordo com a demanda do receptor.

Em consonância com os princípios de Bandung e os demais pontos apresentados nessa seção, por não verem que as condicionalidades impostas aos países receptores auxiliem no processo de desenvolvimento e significam uma relação verticalizada de cooperação, essas não estão presentes na CSS.

Ademais, ainda que existam organismos de debate sobre as temáticas do desenvolvimento e a CSS, mesmo no âmbito das Nações Unidas, não há um regime³ institucionalizado de CSS, o que é frequentemente alvo de críticas dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A tabela abaixo sintetiza a diferença entre os modelos:

Tabela 1. Diferenças entre CNS e CSS

Indicadores	Programas de assistência (Norte-Sul)	de assistência ao Desenvolvimento (AOD)	Parceria para o desenvolvimento (Sul-Sul)
Natureza e propósito do apoio	Assistência Oficial	em rede (<i>framework</i>)	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		Ambos os parceiros podem ter

³ Krasner (1983) define regimes internacionais como o “conjunto implícito ou implícito de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em dada área nas relações internacionais” (p.2).

	tem alta renda <i>per capita</i>	baixa renda <i>per capita</i>
Nível de desenvolvimento	Grandes diferenças no estágio de desenvolvimento entre o doador e 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
Condicionabilidade	Condicionabilidade política “de cima para baixo” e sem previsibilidade	Cooperação por demanda e geralmente livre de condicionabilidades 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	Fornecer 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
Princípios	Condicionabilidades	Benefício mútuo

Fonte: CHATURVEDI, 2012, p. 24 *apud* KLEMIG, 2015, PP. 56-57.

Há uma clara distinção entre as modalidades de cooperação apresentadas. A primeira, Norte-Sul, tradicional, pressupõe uma relação verticalizada, imbricada em corresponsabilidades que implicam uma menor autonomia e até mesmo soberania em virtude da cooperação recebida. A segunda, Sul-Sul, pressupõe uma relação horizontalizada de ações simultâneas e coordenadas entre atores, baseando-se na confiança mútua e nos princípios de solidariedade.

Pode-se notar que há uma descentralização no que diz respeito ao financiamento e operacionalização nos projetos de CSS que ocorre em implicações positivas e negativas. Se por um lado há maior flexibilidade de ação, por outro cabe aos países concebê-los como políticas públicas e, como tais, passarem por um processo de monitoramento, avaliação e adaptação de acordo com a realidade pós-implantação do projeto.

1.4. Controvérsias da CSS

Assim como seus pontos positivos, a CSS também apresenta controvérsias. Em comparação com o sistema de Cooperação Norte-Sul, conforme dito anteriormente, não há um regime institucionalizado de CSS, tampouco modelos de CSS a serem analisados. Nesse sentido, pode-se compreender que as controvérsias aqui apresentadas são, em grande parte, decorrência desse hiato.

Assim, um dos principais pontos levantados como controvérsia da CSS é a ausência de mensuração dessa modalidade de cooperação. Conforme a definição apresentada, a CSS se dá em grande parte dos projetos por intercâmbio de expertises, dificultando a quantificação ou contabilidade dos valores aplicados nessa modalidade (TORTORA, 2011). Ademais, essa não institucionalidade centralizada ou a dispersão institucional também dificultam a coordenação, administração, monitoramento e avaliação dos projetos em vigência por ausência de coordenação política (QUADIR, 2013) e impossibilita uma programação a longo prazo, bem como uma arbitragem sobre qual(is) projeto(s) escolher para cooperar em caso de escassez de recursos (LEITE, 2011).

Outra crítica muito recorrente e relevante é o fato de que os países ofertantes da cooperação Sul-Sul apresentam regiões críticas com dificuldades semelhantes àquelas que buscam solucionar em outros países (CORRÊA, 2010; FONSECA, 2014; RIZZO, 2015; MALUF, SANTARELLI, 2015).

Tortora (2011) identifica a falta de transparência e *accountability* dos projetos. Esses problemas se dão principalmente com relação à esfera doméstica e a ausência de um debate público sobre os destinos dessa cooperação.

As críticas aqui apresentadas são contundentes e carecem de respostas políticas para o fortalecimento da CSS. Assim, essas controvérsias comumente apresentadas com relação às práticas da cooperação Sul-Sul são também desafios e apontamentos para o aperfeiçoamento e melhor desenvolvimento dessa modalidade.

CAPÍTULO 2 – A COOPERAÇÃO SUL-SUL NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

“As relações internacionais do Brasil são regidas pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

[...]

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

[...].

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

O presente capítulo aborda o engajamento do Brasil na modalidade de Cooperação Sul-Sul. Inicialmente receptor de AOD, desde os anos 1960 o país participa também como provedor de CSS. Tal fato levanta questionamentos por parte de países doadores tradicionais, principalmente os membros da OCDE. No entanto, a cooperação internacional está engendrada na política externa brasileira e vem sendo considerada por analistas como uma tática de inserção internacional do país.

Os estudos sobre política externa comumente recaem sobre a lógica estatal. Isso se dá porque, via de regra, a ação internacional está centralizada no Estado. Assim, a seara teórica de Análise de Política Externa (APE) é baseada, sobretudo, na interação entre as esferas do-

méstica e internacional, como se dá seu processo decisório, atores e percepções, interpretações de ambos os contextos e seus pesos em maior ou menor grau (SPROUT E SPROUT, 1956; SNYDER et al., 1962; ROSENAU, 1967; ALISON 1971 apud MILANI; PINHEIRO, 2013). Com a publicação e grande aceitação da obra *Theory of International Politics* de Kenneth Waltz (1979), o realismo estrutural põe em segundo plano os estudos de APE (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Especialmente nas últimas décadas do século XX e com o novo contexto internacional caracterizado pelo fim da ordem bipolar, a diversificação de coalizações, a intensificação da globalização e a liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área da informação e a ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais (MILANI; PINHEIRO, 2013), associadas a uma atuação internacional mais autônoma de Estados periféricos e semiperiféricos (MOURA, 1980; LIMA, 1986; HIRST, 1996 apud MILANI; PINHEIRO, 2013) favorecem inflexões nas concepções contemporâneas sobre o papel dos Estados e suas práticas, trazendo novamente à tona os estudos de APE. Nesse novo contexto, novas agendas e novos atores favorecem a revitalização do campo de estudo.

Assim, Pinheiro (2004) define política externa como:

[o] conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p.7).

Para a autora (2004), no último século a política externa brasileira (PEB) manteve o plano das ideias pautado pela busca pela autonomia e o plano dos interesses pela busca pelo desenvolvimento. Nesse sentido, observa-se uma visão realista da PEB em que o Estado é o principal ator em busca de ganhos relativos e absolutos. Muito disso se deveu à centralização da PEB em atores e instituições das elites dirigentes nacionais ao longo do tempo. Tal fato fez com que a PEB se mantivesse isolada do debate público, embora o Brasil possuísse desde o final do século XIX uma razoável margem de atuação internacional.

Essa característica da PEB foi minimizada aos poucos a partir dos anos 1980 quando diplomatas passaram a assumir cargos nas agências governamentais. Com isso, nos anos 1990, temas de política externa passaram a integrar outras agências do governo que não o

próprio Ministério das Relações Exteriores, favorecendo as potencialidades, articulações e tensões de temas domésticos com as agendas da política externa, questionando a relativa autonomia e isolamento burocrático do MRE na formulação e condução da PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013).

2.1. A inserção internacional brasileira a partir do Plano Real

Os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram determinantes na inserção internacional do Brasil e na mudança de ação do século XX para o século XXI.

Antes de chegar à presidência, Cardoso foi ministro da Fazenda de Itamar Franco, seu antecessor no cargo máximo do poder executivo federal. Enquanto ministro, foi responsável pelo Plano Real, marco para uma inserção internacional mais engajada por propiciar a estabilidade econômica brasileira após anos de instabilidade econômica mundial que trouxe severas consequências aos países de renda média e baixa. O Plano foi implementado em etapas: ajuste fiscal, desindexação da economia, âncora nominal (GIAMBIAGI *et al*, 2011). Apesar de seu sucesso, o modelo de Cardoso significou o aprofundamento da exclusão social e a vulnerabilidade externa da nação por não engendrar a inserção madura perante a interdependência global (CERVO, 2008).

Ainda que com graves consequências sociais, o Plano Real atingiu o objetivo da estabilidade econômica para o Brasil. Nesse sentido, a eleição de Cardoso à presidência da república pode ser atribuída, em grande parte, a esse sucesso. Quando já à frente do governo federal, Cardoso ficou conhecido por estabelecer uma política neoliberal no país, reconhecendo e conceituando a globalização assimétrica que ocorria em seu tempo (CERVO; BUENO, 2011).

A política externa de seus dois governos pautou-se pelo paradigma normal, submisso às coerções do centro hegemônico do capitalismo (CERVO, 2008; MOTA, 2015). No âmbito do MRE, como defende Saraiva (2010), o governo FHC teve forte peso dos *institucionalistas pragmáticos*

favoráveis a um processo de liberalização condicionada da economia e apoiadores dos regimes internacionais em vigência, identificam a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico, defendendo um inserção internacional sustentada pelos conceitos de soberania e de autonomia (p. 47).

Com a vitória nas urnas de Lula em 2002, a transição em 2003 foi marcada não só pela transição de um partido, como também de uma ideologia no poder (CERVO, 2008). Lula soube aproveitar os primeiros passos dados por seu antecessor para moldar a inserção internacional pautada nesse novo padrão de interdependência fazendo do Estado um agente logístico com autonomia decisória na esfera pública, colocando-o a serviço do neodesenvolvimentismo (CERVO; BUENO, 2011).

A chegada de Lula ao poder também foi acompanhada de uma nova postura na diplomacia brasileira, fruto do novo rumo que se almejava tomar no cenário mundial. De acordo com Almeida (2004), o novo governo buscava “ênfatisar as diferenças em relação às posições e políticas do governo anterior, geralmente para demarcar linhas de ruptura e evidenciar a nova postura governamental” (p. 162).

Assim, o novo governo foi pautado em uma maior presença da sociedade e pela promoção de valores compartilhados pelos países emergentes. Dentre as preocupações do novo governo, uma globalização mais universal pautada pelo multilateralismo da reciprocidade, de forma a beneficiar a todos os atores e internacionalização econômica beneficiando todas as nações, atuando para promover uma inserção interdependente do Brasil (CERVO; BUENO, 2011).

De acordo com Saraiva (2013), em comparação ao defendido por FHC, no âmbito do MRE predominou a visão *autonomista*

tributários do desenvolvimentismo no campo econômico, identificam a integração como instrumento de acesso aos mercados, o que fortalece as negociações econômicas internacionais; ademais, preocupam-se com o caráter político-estratégico do debate Norte-Sul e buscam aproximação com países emergentes, por meio de um revisionismo soft das instituições internacionais e da defesa de uma projeção autônoma e proativa do Brasil (p. 43).

A este tempo, verifica-se a manutenção da tendência de formação de blocos. No entanto, enquanto a Europa vê falhar sua tentativa de Constituição da União Europeia, os governos na América do Sul se integram pela melhoria das condições econômicas e sociais, deterioradas pelas práticas anteriores neoliberais, compreendendo a integração como prática eficiente para superação de dificuldades (CERVO; BUENO, 2011).

Para Amorim (2010), a credibilidade internacional do Brasil decorre em grande medida a partir dos princípios que norteiam sua política externa ao longo do tempo como sendo um país pacífico, agindo de acordo com o direito internacional, respeito à soberania dos demais

países, buscar a resolução de disputas por vias diplomáticas, multilateralismo e o pragmatismo com o qual defende seus interesses sem renunciar seus princípios e valores.

Segundo o ministro (2010), há uma variância na atenção dada à política externa pelos líderes políticos, bem como estão sujeitas a variações nas “marés internacionais”, sujeitas a variações e mudanças de direção. As mudanças pelas quais o mundo passou nas décadas anteriores – guerras, crises, período de ajustes – permitiu à PEB um período (2003-2010) de imaginação devido à estabilidade do início do século XXI.

Outro fator relevante para o maior engajamento internacional dos governos do ex-presidente Lula é o engajamento internacional do Partido dos Trabalhadores (PT) anterior à ascensão à presidência da república. Com a expressiva votação de Lula nas eleições de 1989, o PT ganhou reconhecimento e projeção internacional, impulsionando suas ações nesta seara que então estavam mais presentes nas lutas de solidariedade e libertação nacional da América Latina e Caribe. Com a expansão de governos neoliberais nessa região ao longo dos anos 1990, Lula e Fidel Castro fazem uma convocatória a partidos, movimentos e organizações de esquerda para uma reunião que viera a dar origem ao Foro de São Paulo. Ao mesmo tempo, o PT engajou-se nos debates sobre integração regional, questionando o modelo neoliberal pautado em questões comerciais, propondo que essa integração deveria se dar por meio dos povos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2015).

Ao ganhar as eleições presidenciais em 2002, mais uma vez a projeção internacional do PT recebeu impulso pelo desafio do suporte à PEB e sua elaboração política própria. Especialmente no que diz respeito à PEB e em consonância com outros autores como Milani e Pinheiro (2013), o PT explicita sua concepção a seguir:

Entendemos a política externa como uma política pública e acreditamos que a democratização de seu processo de formulação, com a abertura e a ampliação dos canais de consulta aos vários setores da sociedade são instrumentos importantes para fortalecer as ações da diplomacia brasileira (PT, 2015, p. 3).

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve ganhos para a diplomacia dos governos do presidente Lula as relações prévias estabelecidas pelo PT, destacando sua institucionalidade por meio da Secretaria de Relações Internacionais. É nesse novo cenário de diversificação de parcerias e oxigenação da PEB que a cooperação internacional ganha maior espaço na política externa brasileira.

2.2. Brasil na CSS

O Brasil buscou institucionalizar um “Sistema de Cooperação Técnica Internacional” em 1950 por meio da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) composta pela Secretaria de Planejamento do MRE e de ministérios setoriais com o objetivo de “estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida por países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de transferência de tecnologia sob a forma de cooperação”⁴. A partir de 1960 o Brasil começa a participar em programas de cooperação com outros países de renda média ou baixa. Em 1969 foi realizada uma reforma institucional delegando à Secretaria de Planejamento da PR (SEPLAN) e ao MRE a centralização das competências básicas da cooperação técnica internacional. Em 1984, outra reforma institucional visando uma melhor gestão unifica na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) as funções técnicas e os aspectos políticos. O decreto de criação da ABC como parte da Fundação Alexandre Gusmão (MRE) data de 1987⁵. Sua competência, conforme o regimento do MRE é

planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações⁶.

A criação da ABC acontece em um momento em que a AGNU aprova uma resolução para a execução direta dos projetos de cooperação pelos países receptores visando maior controle por parte desses países. Ao mesmo tempo, coube à ABC gerenciar os incipientes projetos de cooperação técnica Sul-Sul⁷.

No entanto, foi a partir dos anos 2000, com o crescimento quantitativo e qualitativo de sua participação na cooperação Sul-Sul, que o Brasil passou a desempenhar uma função mais densa nessa seara. Como exposto anteriormente, o contexto em que o Brasil vivia favoreceu essa intensificação fazendo com que a CID integrasse o debate sobre política externa, bem

⁴ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em: 25/11/2015.

⁵ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em: 25/11/2015.

⁶ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em: 25/11/2015.

⁷ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em: 25/11/2015.

como a ser vista como instrumento de inserção internacional e *soft power* (MILANI *et al.*, 2014), propiciando um espaço maior para a CSS.

Assim, a partir dos anos 2000 fica mais evidente a participação dupla do Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que passa a ser um país provedor de cooperação, o Brasil continua receptor da AOD⁸. Um ponto importante nesse quesito é que, reforçando o princípio de horizontalidade da CSS, o Brasil se apresenta como país parceiro, não como doador (MILANI *et al.*, 2014). Dentre as áreas de destaque dessa cooperação, estão a agricultura, defesa, educação e saúde.

Cabe ainda à ABC gerenciar os projetos de CSS providos pelo Brasil, mesmo com a integração de novos atores institucionais nesse sistema que se expandiu, porém não se institucionalizou na mesma velocidade e intensidade.

2.3. Governo Lula (2003-2010)

Conforme exposto anteriormente, o governo do presidente Lula atribuiu grande importância à política externa, fazendo dela um instrumento para uma inserção internacional pautada da reconfiguração da geopolítica mundial. Nesse cenário, houve também um rearranjo das relações internacionais do Brasil, das quais a cooperação Sul-Sul foi um dos eixos principais da política externa entre 2003 e 2010 (MENEZES; RIBEIRO, 2011)

Segundo Mariano, Ramanzini Jr. e Almeida (2015), a CSS passou a ser um elemento argumentativo na definição das preferências nacionais consequência do processo de fortalecimento do Brasil nessa seara. Além do já citado reforço do multilateralismo, a CSS foi também uma estratégia para estreitar e fortalecer parcerias e a solidariedade entre os países. Nesse sentido, o robustecimento não se deu apenas a nível estatal, mas também para as empresas brasileiras e demais países em desenvolvimento, a partir de uma nova concepção de um Estado revigorado que passa a desenvolver uma relação de complementariedade com os mercados (RODRIK, 2002).

⁸ Milani *et al.* (2014) dissertam sobre a influência da política externa dos países doadores de AOD ao destino de suas cooperações. Nesse estudo, demonstram como os interesses bilaterais dos países influenciam na escolha do país receptor, sobretudo no que diz respeito aos fluxos de comércio internacional, como é o caso da Alemanha que é um dos principais fornecedores de AOD para o Brasil em áreas distintas e, concomitantemente, um dos principais parceiros comerciais do país.

Esse fortalecimento se deu, de acordo com Mariano, Ramanzini Jr. e Almeida (2015), não apenas por condições econômicas e políticas no cenário internacional, como também devido a uma intensa atividade discursiva de “estímulo a novas práticas políticas em torno de ideias, arranjos institucionais, normas, regras e estabelecimento de padrões de comportamento” (p.4). A partir dessa nova compreensão e imersos em um contexto de governos pós-neoliberais, a América Latina passa a buscar justiça social nos níveis doméstico e internacional por meio de políticas públicas, entre elas a política externa.

Para ilustrar o exposto, foi realizado um levantamento de dados sobre a CSS no site da ABC⁹. As informações lá disponíveis são referentes aos projetos de CSS nos quais o Brasil é provedor de 1998 a 2013 e, conforme foram expostos anteriormente os motivos, não está disponível para consulta os montantes gastos individualmente nesses projetos. Consta na base de dados 1.849 projetos de cooperação Sul-Sul, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2. Projetos iniciados de CSS (1998-2013)

Ano	Nº projetos	%	Presidente (a)
1998	111	6,0%	Cardoso
1999 – 2002	0	0,0%	Cardoso
2003	0	0,0%	Lula da Silva
2004	1662	89,9%	Lula da Silva
2005 - 2010	0	0,0%	Lula da Silva
2011	0	0,0%	Rousseff
2012	8	0,4%	Rousseff
2013	68	3,7%	Rousseff
Total	1849	100,0%	

Fonte: ABC. Elaboração própria.

A partir dos poucos dados disponíveis para essa análise, 111 projetos foram iniciados em 1998, último ano do primeiro mandato de FHC. Os anos seguintes, correspondentes ao seu segundo mandato, não possuem novos projetos. No total, 6% dos projetos de CSS foram iniciados nos governos de Cardoso e atualmente todos constam como concluídos.

Em 2004, segundo ano de mandato de Lula, de acordo com a ABC, 1.662 novos projetos foram aceitos, o que significa 89,9% do universo dos projetos de CSS do período cujos dados estão disponíveis. Destes, parte está concluída, parte ainda em execução. Nos demais

⁹ Os dados relativos aos projetos via ABC foram extraídos do *site*: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>. Acesso em: 29/11/2015.

anos do primeiro mandato e no segundo mandato de Lula da Silva, não consta a entrada de novos projetos.

Em 2012, já com Rousseff à frente da presidência, oito novos projetos foram aceitos

COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO MUNDO

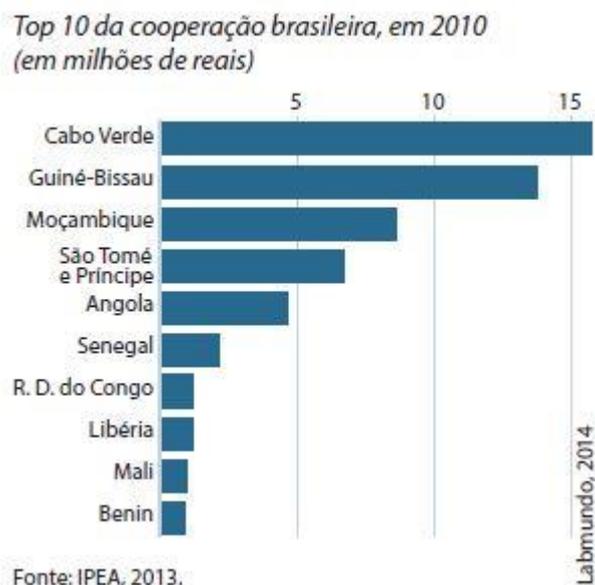
Capital brasileiro destinado à cooperação, em 2010, em milhões de reais



pela ABC. Em 2013, outros 68 projetos foram aceitos, totalizando 76 em seu primeiro mandato e 4,1% do universo de projetos.

Ao final do segundo mandato de Lula da Silva, a disposição dos projetos de CSS do Brasil no mundo refletia as novas coalizações e multilateralismo estimulados ao longo dos oito anos em que esteve à frente da presidência, como pode ser conferido nas imagens a seguir:

Fonte: IPEA, 2013, p. 111.



Fonte: IPEA, 2013, p. 117

Portanto, com os dados disponíveis, é possível concluir que a importância dada à reconfiguração das relações internacionais do Brasil protagonizada pela CSS foi não apenas uma mudança do discurso, como também das práticas da política externa brasileira. Embora tenha havido uma grande redução no número de projetos de sua sucessora, grande parte dos projetos iniciados no governo Lula da Silva ainda estão em execução. Além disso, é importante salientar que esses projetos carecem de uma tramitação interna passando inclusive pelo legislativo. Ainda em 2015 tramitam nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado Federal projetos que datam dos governos do ex-presidente Lula.

2.4. Governo atual

O discurso e a orientação de política externa dos governos da presidenta Dilma Rousseff, tanto no primeiro mandato, quanto atualmente no início do segundo, continuam a seguir a linha traçada por Lula. Essa continuidade é caracterizada principalmente pela relação com países emergentes, robustecer mecanismos de integração regional como CELAC, Mercosul e Unasul e a associação do desenvolvimento nacional ao desenvolvimento regional na América Latina e Caribe. No entanto, deve-se levar em consideração a nítida mudança nos contextos internacional e domésticos que dificultam a proposição de novos projetos com o mesmo vigor aplicado por seu antecessor.

Mariano, Ramanzini Jr. e Almeida (2015) salientam essa mudança na América Latina encabeçado pelos resultados das eleições, ainda que alguns governos continuem com partidos de esquerda com os quais o PT possui boas relações, facilitando assim as relações do Brasil com seus respectivos países; as instabilidades políticas no Oriente Médio, como a primavera árabe ou a insurgência do Estado Islâmico e a menor intensidade das relações com a África.

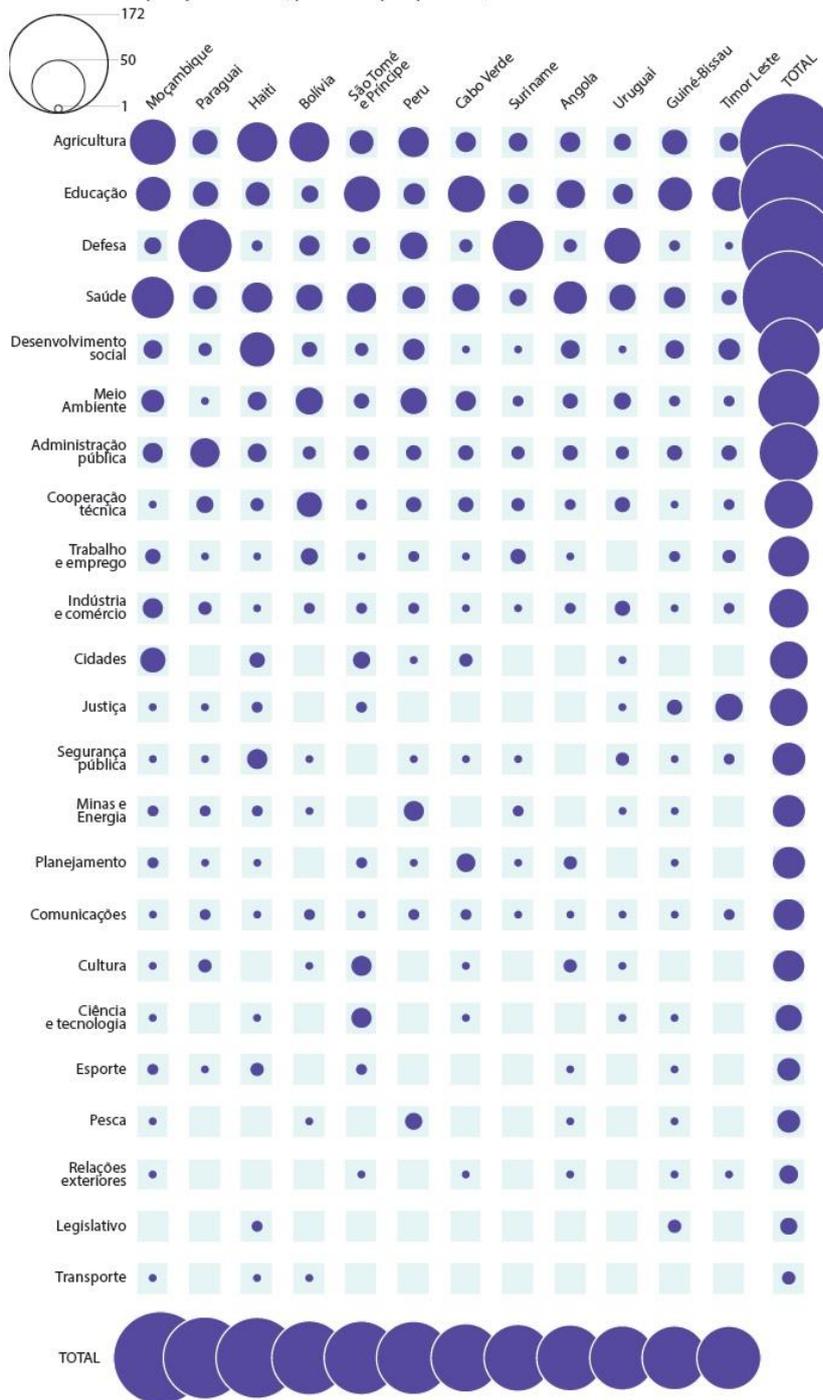
Outro fator importante a ser considerado é a crise financeira iniciada em 2008, que teve seus efeitos nos países de renda média mais tardiamente. Nesse cenário, esses países se voltam mais para suas economias domésticas, enfraquecendo as instituições multilaterais. Ao mesmo tempo, a escassez de recursos se volta também para o ambiente doméstico, reduzindo a disponibilidade para a CSS. Outrossim, os países afetados pela primeira fase da crise de 2008 começam a dar sinais de recuperação, fortalecendo organizações mais tradicionais como a OCDE, colocando em evidência um relativo enfraquecimento do Mercosul no que diz respeito às negociações de livre-comércio, sugerindo um quadro mais complexo a ser analisado que o período de seu antecessor (MARINO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2015). Ainda no caso do Brasil, cabe a colocação do cenário doméstico não favorável no que diz respeito à sinergia entre os poderes da república.

Assim, é mister salientar que embora outros fatores possam intervir na variação dos projetos de Cooperação Sul-Sul ao longo do período analisado, os contextos nos quais estão imersos são fundamentais ao realizar essa comparação. Se Lula da Silva assume a presidência em um momento favorável de estabilidade e crescimento econômicos e conduz as ações políticas no sentido de incentivar essas práticas, o contexto em que assume sua sucessora já não é o mesmo, tampouco parece que sua vontade política nessa seara seja correspondente à de seu antecessor. Embora haja uma nítida redução desses projetos no governo Rousseff, não é possível atribuir grau de responsabilidade às variáveis aqui apresentadas a essa redução, ainda que muitos projetos iniciados em 2004 ainda estejam em andamento ou tramitação conforme mencionado anteriormente.

Quanto à contabilização dos projetos, a ABC disponibiliza um panorama daqueles cujo financiamento são de sua responsabilidade. Cabe destacar que aqui não estão incluídos aqueles providos por outras autarquias ou agências especializadas como CAPES, CNPq, Fio-cruz, Embrapa, entre outros. Nesse sentido, dentre os dados contabilizados pela ABC, o panorama dos governos Rousseff no que diz respeito à CSS pode ser conferido nas imagens abaixo:

MAIORES COOPERAÇÕES BRASILEIRAS

Atividades de cooperação brasileira, por setor e país parceiro, em 2014



Fonte: Site web da ABC, 2014.

Fonte: ABC *apud* MILANI *et al.*, 2014, p. 113

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

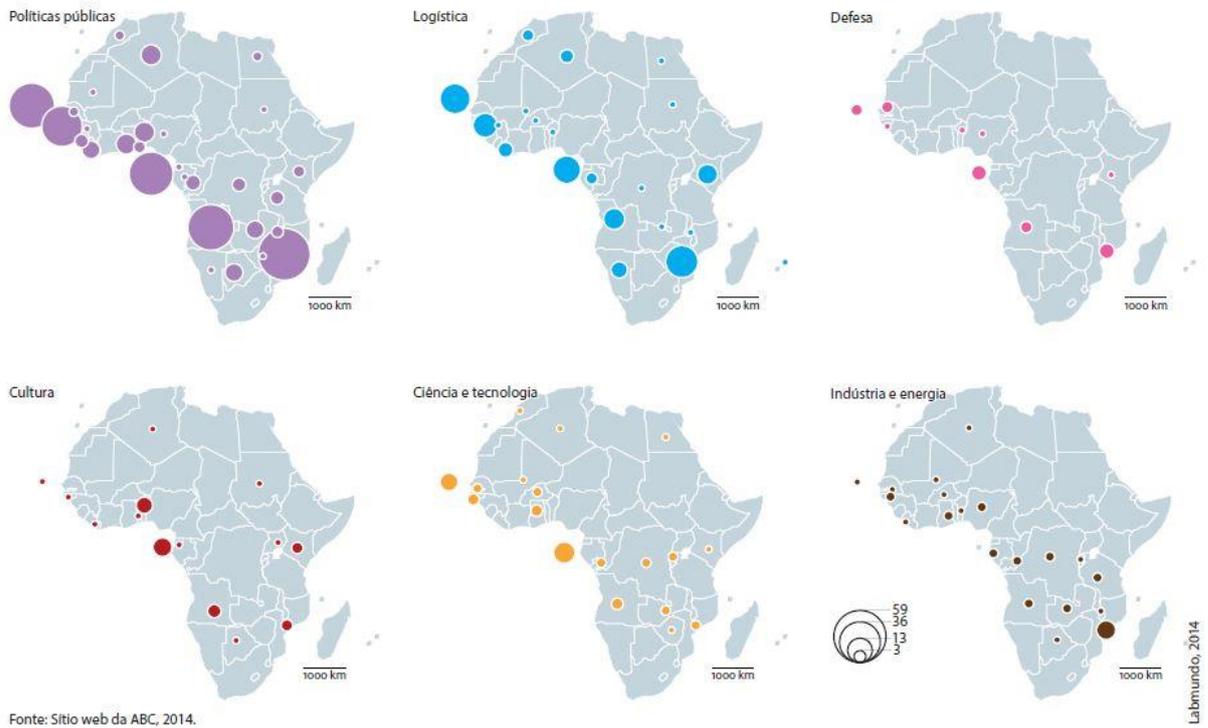
Atuação internacional da Embrapa, em 2014



Fonte: ABC *apud* MILANI *et al.*, 2014, p. 112

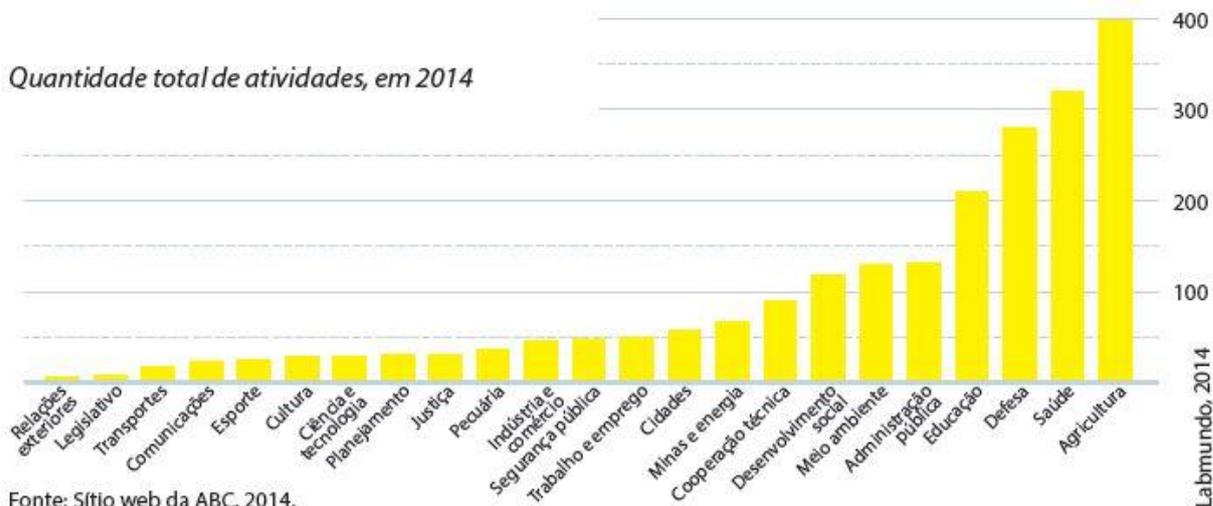
COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA

Quantidade de atividades por setor e país parceiro, em 2014



Fonte: ABC *apud* MILANI *et al.*, 2014, p. 117

Quantidade total de atividades, em 2014

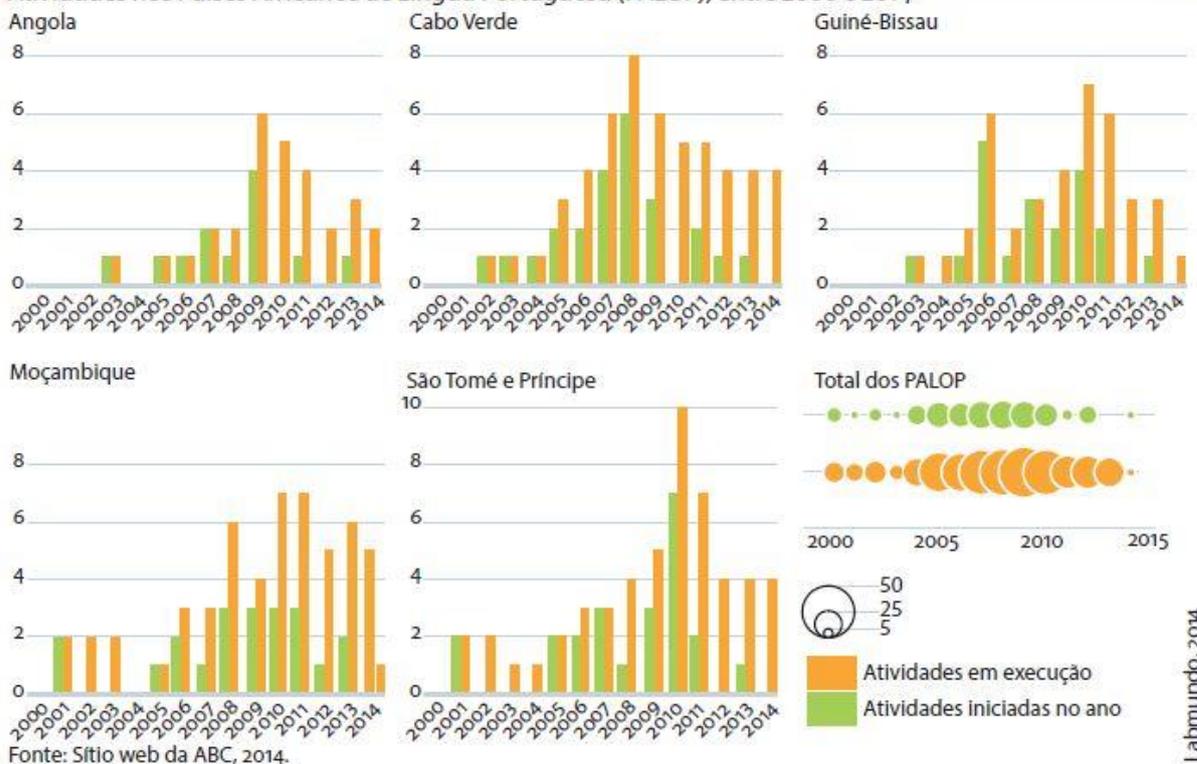


Fonte: Sítio web da ABC, 2014.

Fonte: ABC *apud* MILANI *et al.*, 2014, p. 113

COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM EDUCAÇÃO NA ÁFRICA

Atividades nos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), entre 2000 e 2014



Fonte: ABC *apud* MILANI *et al.*, 2014, p. 114

Labmundo, 2014

COOPERAÇÃO EM SAÚDE

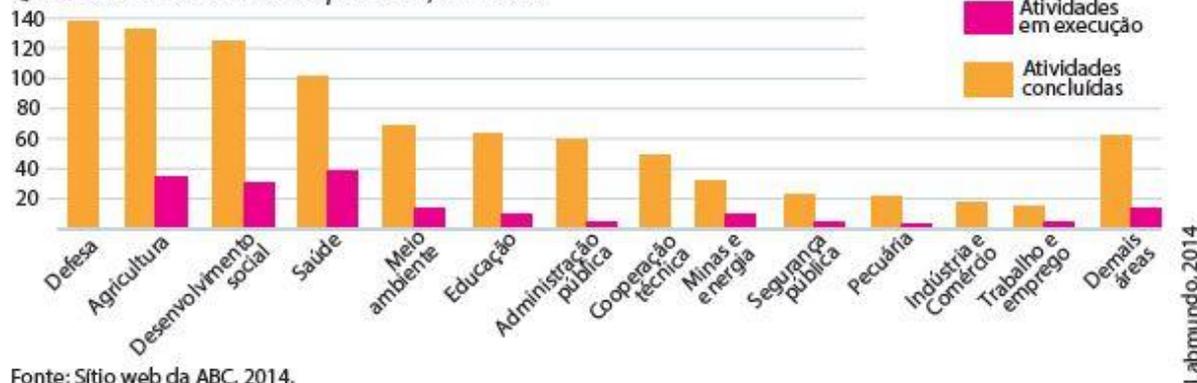
Quantidade de atividades brasileiras na área de saúde, em 2014



Fonte: MILANI *et al.*, 2014, p. 112

COOPERAÇÃO SUL-SUL DA ABC NA AMÉRICA LATINA

Quantidade de atividades por área, em 2014



Fonte: MILANI *et al.*, 2014, p. 118

Considerando o exposto, pode-se concluir que Rousseff busca dar continuidade às linhas de seu antecessor. Tal verificação poderá ser feita somente mais adiante, de acordo com dados publicados sobre o tema. No entanto, percebe-se um esforço de manutenção no discurso e

orientações estabelecidas nos governos Lula da Silva no que diz respeito à cooperação como instrumento de política externa.

Conclusão

Ainda hoje os desafios expressos na Conferência de Bandung pelos efeitos da globalização estão presentes. Portanto, na atualidade o que se vê são formas e meios diferentes para enfrentar os mesmos desafios. Nesse cenário, a Cooperação Sul-Sul tem se mostrado o caminho comum entre essas nações para lograr um processo de desenvolvimento endógeno e mais autônomo.

O Brasil é um país comprometido com o desenvolvimento compreendido em seu sentido mais amplo nas esferas doméstica e internacional. Assim, busca promover e se engajar nas novas articulações multilaterais, como é o caso da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) e BRICS, por exemplo. É nesse novo cenário que as políticas de cooperação Sul-Sul desempenham uma importante função rumo ao objetivo comum dessas nações de renda média e baixa.

Nesse sentido, o novo rumo da política externa brasileira adotado a partir de 2003 atribui grande importância a essa cooperação por compreender que o desenvolvimento é, sobretudo, um questão de solidariedade – não é possível se desenvolver sozinho, é preciso uma ação coordenada para que ele se dê também nos países vizinhos e similares.

A política externa de Lula da Silva significou não apenas uma mudança no discurso, como também na ação. Embora os dados careçam de uma análise minuciosa, sobretudo pelas aporias enfrentadas pela CSS, é possível afirmar que a prática do discurso correspondeu ao discurso da prática quando analisamos as novas relações oriundas da compreensão de um multilateralismo benigno e como elas se converteram à parcerias estratégicas na CSS.

Os dados disponíveis e os aqui levantados nos permitem afirmar que o número de projetos e de países receptores se expandiu, como demonstrado pelos dados da ABC e de Milani *et al.* (2014). Por outro lado, ainda que não seja possível dissociar os montantes da CID para a

CSS especificamente, entre 2005 e 2010 a verba direcionada à CID cresceu mais de 580%, passando de 158 para 923 milhões de dólares. Desses valores, em consonância com a visão regionalista brasileira, 68% foi direcionado para a América Latina, embora em grande peso para o Haiti em projeto de cooperação humanitária que cabe análise sobre ser ou não CSS.

Com o crescimento de projetos e volumes destinados à CSS ao longo desses anos, é de grande importância que as instituições brasileiras acompanhem, respondendo politicamente coordenadas, superando os hiatos de gerenciamento desses projetos.

Embora esses números sejam significativos, é importante ressaltar que a CSS enfrenta também desafios e barreiras. Nos governos Rouseff, é possível atribuir aos contextos internacional e doméstico o maior obstáculo a ser superado, seja pela instabilidade econômica, seja pela instabilidade política. Não obstante a citada “política externa criativa” de Amorim não demonstre estar presente, seu legado é nítido, mesmo diante das dificuldades enfrentadas pelo governo no período atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Maria Manuela. A Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento. *In: AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula (2005). abCD Introdução à Cooperação ao Desenvolvimento. São João da Talha, Portugal: 2005.*

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. *Revista Brasileira de Política Internacional [online]. 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240.*

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Workshop CEPAL – Cooperação Sul-Sul. Brasília, 2010. Disponível em: <<
http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o_SUL-SUL.pdf>>. Acesso em: 17/10/2015.

CORREA, Márcio L. Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília, 2010.

FONSECA, Fernando M. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Panorama dos Projetos de Cooperação Educacional realizados na Guiné-Bissau pelo Governo Brasileiro no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Seminário Associação Brasileira de Relações Internacionais: Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<
http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1407465315_ARQUIVO_ARTIGO_PARAABRI.pdf>>. Acesso em: 17/08/2015.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia B. de; HERMANN, Jennifer. Economia Brasileira Contemporânea – 1945 – 2010. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUITARD, Odette. Bandung y el despertar de los pueblos coloniales. Buenos Aires: Editorial Universitario de Buenos Aires, 1962.

HJERTHOLM, Peter; WHITE, Howard. Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation. Copenhagen, 2000. Disponível em:
<http://www.econ.ku.dk/english/research/publications/wp/2000/0004.pdf>. Acesso em: 10/8/2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009. Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília, 2014.

KLEMIG; Mariana C. G. Ausência de Condicionais e outros Princípios em Cooperação Sul-Sul Brasileira para o Desenvolvimento Econômico: Motivações, Interesses e Perspectivas. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

KRASNER, Stephen. International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LEITE, Iara C. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observatório Político Sul Americano. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Observador On-line v.7, n. 03. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>>. Acesso em: 23/11/2015.

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

MALUF, Renato S.; SANTARELLI, Mariana. Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda. Rio de Janeiro, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael A. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira dos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Disponível em: <<<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcm-FtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSUZPjtzOjQ6IjQ2ODkiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMmE3NjU1ODVjMDVjNGNmNTBjOGJhYTFkZTVjMzExNjkiO30%3D>>>. Acesso em: 15/11/2015.

MENEZES, Roberto G.; RIBEIRO, Carlos. Cooperação Sul-Sul revisitada: a política externa do governo Lula da Silva e o desenvolvimento africano. IPEA: Brasília, 2011.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. Atlas da Política Externa Brasileira. 1ª edição. CLACSO: Cidade Autônoma de Buenos Aires, Rio de Janeiro, 2014.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto int. [online]. 2013, vol.35, n.1, pp. 11-41. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100001&script=sci_abstract&tlng=pt>>. Acesso em: 12/09/2015.

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

NIVIA, F. La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. Revista de economía del Caribe, n. 5, p. 188-236, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. A Política Internacional do PT. *V Congresso do Partido dos Trabalhadores. Salvador, 2015.*

PEREIRA, Analúcia D.; MEDEIROS, Klei. O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul: *Da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955 a 1978)*. 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/PEREIRA-MEDEIROS-2015-O-Prel%C3%BAdio-Da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Sul-Sul.pdf>. Acesso em: 20/10/2015.

TORTORA, Piera. Common ground between South-south and North-south cooperation principles. 2011. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf>> . Acesso em: 10/11/2015.

PINHEIRO, Letícia de A. Política Externa Brasileira (1889-2002). Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2004.

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

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: Arbix, Glauco et alli. (Org). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China. Diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Edusp/UNESP, 2002, p.43-78.

RIZZO, Aline D. G. Cooperação Sul-Sul Brasil e Cabo Verde: cooperação técnica na área da educação. Florianópolis, 2015. Disponível em: << http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434413924_ARQUIVO_CooperacaoSul-SulBrasileCaboVerde-cooperacaotecnicaaareadaeducacao_AlineRizzo.pdf>>. Acesso em: .

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: 2007.

SATO, Eiiti. *Economia e Política das Relações Internacionais*. Brasília: Elsevier, 2010.