

**UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES**

CINTIA GOMES MOREIRA

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL SUL-SUL ANTE A
TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA, NO PERÍODO PÓS
2008, SOB A PERSPECTIVA DO BRASIL COM AMÉRICA LATINA E
ÁFRICA PORTUGUESA.**

Montevidéo – URUGUAI
2021

CINTIA GOMES MOREIRA

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL SUL-SUL ANTE A
TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA, NO PERÍODO PÓS
2008, SOB A PERSPECTIVA DO BRASIL COM AMÉRICA LATINA E
ÁFRICA PORTUGUESA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito das Relações Internacionais da Universidad de La Empresa de Montevideo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Diego Navarro

Montevidéo – URUGUAI
2021

CINTIA GOMES MOREIRA

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL SUL-SUL ANTE A
TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA, NO PERÍODO PÓS
2008, SOB A PERSPECTIVA DO BRASIL COM AMÉRICA LATINA E
ÁFRICA PORTUGUESA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito das Relações Internacionais da Universidad de La Empresa de Montevideo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Internacional.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Dedico este trabalho aos meus pais que, durante o período de distanciamento social por questões sanitárias, apoiaram-me na execução e término desta obra da forma mais serena que lhes foi possível me oportunizar. Minha vitória é vossa vitória; e vossa alegria, é minha também. Amo-lhes!

AGRADECIMENTOS

A Deus, toda honra, glória, tributo, domínio e majestade.

Agradeço à Mag. Mónica Nieves, tão gentil e prestativa.

Igualmente, ao meu orientador Dr. Diego Navarro, por permitir-me beber de seu conhecimento.

Agradeço aos meus amigos e familiares, que foram fonte de inspiração e persistência nos dias cinzentos. Enfim, a todos os que me ensinaram que “o propósito é maior que a vida”!

“Interdependence is a higher value than independence”- Stephen Covey

“Onde não há conselho os projetos saem vãos, mas, com a multidão de conselheiros,
se confirmarão” Provérbios 15:22

RESUMO

Esta dissertação busca deslindar a cooperação técnica sul-sul do Brasil em formato comparado entre a América Latina e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP. A análise de sua normativa é feita ante a Teoria da Interdependência Complexa, de Keohane, apontando lacunas na gestão brasileira e propondo melhorias para superá-las.

Palavras-chave: Interdependência complexa – cooperação técnica sul-sul – PALOP – América Latina – Brasil - Keohane

ABSTRACT

This dissertation seeks to unravel the technical cooperation south-south of Brazil in a comparative format between Latin America and the Portuguese Speaking African Countries - PALOP. The analysis of its normative is carried out in the light of Keohane's Complex Interdependence Theory, pointing out gaps in Brazilian management and proposing improvements to overcome them.

Keywords: Complex Interdependence - technical cooperation south-south – PALOP - Latin America – Brazil - Keohane

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAAA - Agenda de Ação de Adis Abeba
- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- ACNUDH - Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- AECID – Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento
- ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
- AUCI – Agência Uruguaia de Cooperação Internacional
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAD - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
- CARICOM – Comunidade do Caribe
- CELAC - Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
- CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CSS – Cooperação Sul-Sul
- CT - Cooperação Técnica
- CTI – Cooperação Técnica Internacional
- CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD);
- DOJ – Departamento de Justiça dos EUA
- EUA – Estados Unidos da América
- FAO – *Food Agriculture Organization*
- FUNAG – Fundação Alexandre Gusmão
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
- GIZ – Agência Alemã de Cooperação Internacional
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IERI – Instituto de Economia e Relações Internacionais
- IFA - Insumos Farmacêuticos
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
- JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão

MLAT – Mutual Legal Assistance Treaty

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Produtores de Petróleo

PABA – Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PED – Países em Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RI – Relações Internacionais

SEND - Sintetismo de Equilíbrio Normativo Dinâmico

STP – São Tomé e Príncipe

TAC - Termo de Acordo Complementar

TIC – Teoria da Interdependência Complexa

TRI – Teoria das Relações Internacionais

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNIOGBIS – Escritório Integrado da ONU para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Cooperation and Regimes.....	28
Figura 2 - Cooperação Brasileira no mundo.....	53
Figura 3 - Taxa de crescimento anual do PIB na América Latina.....	56
Figura 4 - Atividades de cooperação brasileira no Caribe por país.....	58
Quadro 1 - Quadro comparativo sobre CTPD por região	61

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO MARCO DA TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	17
1.1 As teorias das relações internacionais e a interdependência complexa.....	17
1.1.1 Da metodologia na interdependência complexa.....	18
1.1.2 Harmonia de interesses para a cooperação.....	19
1.1.3 O comportamento interativo dos Estados.....	20
1.1.4 A Teoria da Interdependência Complexa.....	23
1.1.4.1 Regime internacional.....	25
1.2 A Cooperação Internacional Contemporânea e sua Evolutiva Percepção.....	26
1.2.1 Da definição conceitual.....	27
1.2.2 CTI: Modalidades e funcionamento.....	29
1.2.3 Da evolutiva percepção.....	30
2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL – AMÉRICA LATINA E PALOP EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	33
2.1 O GAP Norte-sul.....	33
2.2 Cenário regional pós 2008.....	33
2.3 As relações sul-sul.....	35
2.3.1 A perspectiva do Brasil como país emergente.....	36
2.4 A cooperação técnica do Brasil para o desenvolvimento.....	37
2.4.1 A Agência Brasileira de Cooperação de o PNUD.....	39
2.4.2 A cooperação do Brasil com os PALOP.....	40
2.4.3 Brasil x América Latina.....	41
2.5 O multilateralismo e a multipolaridade do século XXI.....	43
3 ANÁLISE DA NORMATIVA INTERNACIONAL VINCULADA À CTPD BRASIL – AMÉRICA LATINA E PALOP EM PERSPECTIVA COMPARADA.....	45
3.1 Das normativas internacionais.....	45
3.2 A normativa brasileira de CTPD e suas características.....	47
3.3 Comparação normativa entre América Latina e PALOP.....	49
3.4 Reflexões sobre América Latina e PALOP.....	51
3.4.1 O efeito multiplicador e caráter instrumental da CTPD.....	51
3.4.2 Parceiros – Posição de igualdade.....	52

3.4.3 O fortalecimento do Estado de Direito x a não-intervenção.....	54
3.4.4 A normativa do desenvolvimento sustentável a Agenda 2030.....	55
3.5 Benefícios de uma cooperação não comercial para o Brasil.....	56
3.5.1 Projeção internacional.....	57
3.5.1.1 O estreitamento de laços pelo discurso diplomático.....	57
3.5.1.1.1 Análise de discursos.....	59
3.5.1.2 Eixo de conexão e troca de experiências.....	59
3.5.3 Blindagem territorial.....	60
4 PROPOSTAS DE MELHORIA DA CTPD BRASILEIRA ENTRE AMÉRICA LATINA E PALOP.....	63
4.1 Governança.....	63
4.1.1 Planejamento estratégico.....	64
4.1.2 Diálogo e coordenação entre os poderes.....	65
4.1.3 Cooperação direta e descentralizada.....	66
4.1.4 Marco Regulatório.....	67
4.1.5 Capacitação em idiomas.....	68
4.2 Estrategistas internacionais.....	68
4.2.1 Internacionalistas.....	69
4.2.2 O prognóstico: a questão mor.....	69
4.2.3 Tri do Sul.....	70
4.3 Perpetuação da cooperação (Brasil, AL e PALOP).....	71
4.3.1 Aplicação de sanções e incentivos.....	71
4.3.2 Monitoramento.....	73
4.3.3 Armazenamento de informações e uso de indicadores.....	73
4.3.4 Relacionamento com OI, agências, foros e redes.....	74
4.3.5 Princípios e cautelas.....	76
4.3.6 Repensando a Cooperação Técnica Sul-sul.....	77
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

Embora louvável, cooperar é missão árdua, o cientista político Robert Owen Keohane recorda que essa dificuldade faz com que pensadores da matéria classifiquem o ambiente da política internacional como em constante “estado de guerra” não declarada. Naturalmente, na conjuntura entre as nações impera a competição. Não obstante, esta constatação não as torna incapazes de cooperar. Por meio de escolhas racionais, a cooperação pode configurar uma alternativa plausível e efetiva.

O presente trabalho busca analisar a Cooperação Técnica Internacional Sul-Sul ante a Teoria da Interdependência Complexa, no período pós 2008, sob a perspectiva do Brasil com América Latina e África Portuguesa. Destarte, buscaremos compreender e explicar o Instituto de Cooperação Horizontal Internacional entre América Latina e África Portuguesa, sob a ótica estrategista brasileira, em matéria de transferência de conhecimento técnico à luz da referida teoria.

Nesta obra, teremos quatro objetivos centrais, quais sejam: i) conceitualizar a categoria de cooperação internacional no quadro da Teoria da Interdependência Complexa; ii) caracterizar a cooperação internacional Brasil-América Latina e Brasil - África Portuguesa a partir de uma perspectiva histórica; iii) analisar as regulamentações internacionais vinculadas à cooperação internacional Brasil-América Latina e Brasil-África de forma comparativa; e iv) delinear propostas práticas para melhorar a CTPD brasileira entre a América Latina e entre os países africanos de língua oficial portuguesa.

Também buscaremos responder algumas perguntas subjacentes e questões subliminares, como, “por que cooperar?” e “cooperar sempre será a melhor alternativa?”.

É sabido que as normas internacionais que permeiam a Cooperação Internacional Sul-Sul entre o Brasil-América Latina e Brasil-África portuguesa são inaprofundadas em perspectiva comparada e possuem lacunas que, para o progresso de tal instituto, precisam ser superadas.

As lacunas na gestão brasileira, supostamente causadas por aspectos históricos, políticos e administrativos, seriam mitigadas pelo uso mais coordenado de mecanismos de cooperação.

Durante muito tempo, a Teoria das Relações Internacionais era meramente norte-americana. Hoje, a perspectiva mudou. Estados Unidos não tem mais hegemonia. Igualmente, não há que se falar em hegemonia europeia, devastada pelas Guerras Mundiais. Nem impera mais a bipolaridade da Guerra Fria. Há quem diga que estamos num sistema que nem é mais

multipolar, mas apolar. Ou seja, por menor relevância geo-econômica que tenha uma nação, ela poderá gerar reflexos sensíveis de ordem política ou macroeconômica. Exatamente por isso, outras reflexões geográficas e temporais precisam vir a debate: a perspectiva sul-sul.

Apesar de a conjuntura entre governos ser composta por peças de cristal num cenário onde há desconfiança, os resultados advindos da cooperação, podendo ser tanto de ordem prática como instrumental, podem ter benefícios que sobrepujam o desgaste. A cooperação técnica é uma forma não onerosa de coadjuvação; porém, é uma ferramenta que necessita ser mais bem compreendida e aprimorada.

Escolhemos o período pós 2008, pois a crise denominada bolha imobiliária dessa época, segundo internacionalistas e economistas, foi a última grande crise macro-dimensional vivenciada e, de certa forma, superada, de modo a ser possível analisar seus efeitos e acontecimentos ulteriores.

Neste estudo, com o viés de investigar a gestão da cooperação internacional, daremos olhares cruzados em teorias clássicas, modernas e contemporâneas que regem as relações internacionais de países em desenvolvimento, imerso a um cenário de interdependência pelo efeito da comunidade planetária. Entretanto, teremos sempre em mente que o marco teórico escolhido é a Teoria da Interdependência Complexa, razão pela qual nos deteremos mais a fundo.

Como bem diz Lakatos “não há ciência sem o emprego de métodos científicos”¹. Nesta pesquisa, adotarei o método hipotético-dedutivo². No campo das relações internacionais, a grande maioria das vertentes teóricas partem do método dedutivo de abordagem. Com a Teoria da Interdependência Complexa não é diferente.

Haja vista a interdisciplinaridade das relações internacionais, muitas são as fontes explicativas de conhecimento e método, tais como política, economia, sociologia, antropologia. À guisa ilustrativa, a Teoria da Interdependência Complexa faz bastante uso de premissas da política econômica mundial.

Abrindo um pequeno parêntesis, é necessário um especial cuidado em fazer uso do método indutivo no que toca a ciências humanas. São inúmeros fatos inusitados, aleatórios e inovadores que permeiam as relações internacionais.

¹ LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. p. 83.

² LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. p. 106.

A metodologia – método em formato estruturado – é a essência de um trabalho científico. Conforme aponta o diplomata Thales Castro:

Método e ciência trazem complementaridades e necessitam de mútua correlação sob a égide de constante verificação ou testabilidade. Não há como os dois serem dissociados. Não existe processo nem tampouco cientificidade sem o devido método.³

Destarte, o criticismo aplicado na função descritiva e explicativa é fundamental para a produção de estudos isentos de falácia e aceitos perante a comunidade científica. A estratégia de análise dar-se-á mediante a análise de casos práticos e concretos, analogias, experiências vividas e normativas comparadas.

Sendo a Teoria da Interdependência Complexa o marco teórico aqui pretendido, os escritos e reflexões de Robert Keohane e Joseph Nye são fundamentais para sua compreensão. Em se tratando de cooperação internacional especialmente, os teóricos sedimentam o terreno para identificar os arranjos favoráveis à cooperação num sistema que não é mais hegemônico. Ademais, por John Ruggie, Stephen Krasner e Cox auxiliam a complementar a análise das possibilidades de cooperação internacional no eixo de política econômica internacional mediante a harmonia de interesses.

Para se compreender em quais cenários se dá a cooperação, faz-se mister analisar o regime internacional que impera na região estudada; os fatores sensibilidade e vulnerabilidade dos países, além de outros ditames que influem nas probabilidades de coadjuvação, sobretudo com as obras “After Hegemony” e “Power and Interdependence”.

Sob a perspectiva da cooperação sul-sul brasileira, o teórico Thales Castro, Patrícia Soares Leite, Élodie Brun e Sarah-Lea John auxiliam, por meio de olhares cruzados, na compreensão desse instituto no âmbito regional.

No que tange ao escopo técnico, conta-se com o historiador Amado Luiz Cervo e o escritor Carlos Afonso Iglesias Puente, além de outros autores da Fundação Alexandre Gusmão, que são indissociáveis no estudo analítico da gestão da cooperação técnica brasileira com América Latina e África.

Ansiamos que esta obra seja lida pelos mais diferentes gestores internacionais, vislumbrando que há relativamente pouco estudo nesta matéria sobre países do sul. As inquirições ainda são muito voltadas para os Estados Unidos da América e para a Europa.

³ CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. p. 271.

Partindo do pressuposto de que “a ciência começa e termina com problemas”⁴, não pretendemos aqui propor uma solução completa ou um prognóstico cem por cento eficaz. Mas propomos um debate salutar e necessário para a análise das relações internacionais no sentido de fomentar estudos para estrategistas com olhar em países em desenvolvimento.

⁴ Fundamentos de metodologia científica / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. p. 95

CAPÍTULO I - A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO MARCO DA TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

No presente Capítulo, tenciona-se categorizar o instituto da cooperação internacional perpassando pela percepção da Teoria das Relações Internacionais e sua problemática tocante à dita cooperação, com olhar voltado para o comportamento dos Estados e suas variáveis circunstanciais, com o escopo principal na Interdependência Complexa desenvolvida por Robert O. Keohane.

1.1 As teorias das relações internacionais e a interdependência complexa

É sabido que a natureza humana evoluiu para a anarquia internacional, que por sua vez progrediu para o sistema internacional. Ademais, como predisse Samuel Huntington⁵, as relações internacionais nada mais são que as relações interpessoais em grande escala. E a Teoria das Relações Internacionais surge para estudar esse fenômeno.

Ao traçar uma linha histórica do período entre guerras, que culminou no surgimento do estudo das relações internacionais, bem como nas tentativas de acordo frustradas, observa-se a vazão às mais diversas vertentes teóricas, com duas pontas antagônicas, a saber, o Realismo e o Liberalismo⁶. A partir dessa base tradicional, surgem todas as outras premissas teóricas.

Sobre os avanços conceituais das Escolas de Pensamento, já não se aplica mais o realismo massacrante da teoria Hobbesiana do Leviatã, ou do pensador Maquiavel, que ainda nem era considerada uma teoria propriamente dita. Ou até mesmo do realismo puro de CARR, E. H. registrado em seu livro *Vinte anos de crise – 1919 – 1939*, tido como uma leitura obrigatória aos estudiosos da matéria, por ser um marco inicial nessa escola de pensamento. Nem mesmo a tendência belicosa do homem preconizada por Morgenthau (2003), chegando a ser eleito o "pai" do realismo tradicional, é aplicada de forma isolada. Tais estudos sobre *status quo* do Estado, natureza humana e política, foram sobremaneira relevantes para a compreensão das estruturas de poder entre as nações.

Contudo, apesar de terem sido imprescindíveis para o alcance doutrinário da atualidade, e de suas valiosas contribuições como a observância das limitações de comprovação científica identificadas pelos realistas mais tradicionais, a ordem mundial é acentuadamente mais

⁵ Cientista político conhecido por seu debate sobre o choque das civilizações. HUNGTINTON, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Iorque, Simon & Schuster, 1996.

⁶ Ou Idealismo

complexa e idiossincrática. Sabe-se que após o período da guerra fria não se fala mais em bipolaridade, mas em multipolaridade. Há quem diga também o surgimento da “apolaridade”⁷ após o atentado ocorrido em 11 de setembro de 2001, haja vista a dispersão dos pólos de referência mundial.

Na atualidade, não se pode realizar estudos das relações internacionais apenas com o enfoque na natureza do homem como ponto de partida. Tão pouco o objetivo primordial nas estruturas de poder é apenas a defesa física dos cidadãos. As razões e desdobramentos são sistêmicos.

1.1.1 Da metodologia na interdependência complexa

De acordo com o pré-anunciado na Introdução desta obra, tal qual mesmo sugere o marco teórico, formulado por Robert O. Keohane, faremos uso do método de abordagem considerado dedutivo.

Segundo sustenta Lakatos e Marconi “A seleção do instrumental metodológico está, portanto, diretamente relacionada com o problema a ser estudado...”⁸. Nesse diapasão, a Teoria da Interdependência Complexa, com sua visão utilitalista de cooperação internacional se adequa à problemática aqui proposta.

Já dizia o internacionalista Kenneth Waltz (1979)⁹ acerca da necessidade de se partir de uma visão global para se chegar ao corolário de um estudo que compreende o âmbito das relações internacionais: “Without prior systemic theory, unit level analysis of world politics floats in an empirical and conceptual vacuum”.

Cabe ressaltar a preocupação metodológica no campo da disciplina das relações internacionais, por não haver uma teoria que seja indelével. Com efeito, há quem diga que a TRI está em crise.¹⁰ Não tendo este trabalho o escopo de aprofundar esse debate, passemos ao estudo da cooperação internacional pela Teoria da Interdependência Complexa para, só então, convergir na análise da cooperação técnica sul-sul.

⁷ “apolaridade” - quando não há um pólo de poder em evidência, tendo em vista a mudança de equilíbrios tradicionais de poder.

⁸ Fundamentos de metodologia científica / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. p. 163.

⁹ Kenneth Neal Waltz foi um dos fundadores do neorealismo.

¹⁰ Dunne, Tim, Lene Hansen and Colin Wight. (2013). ‘The End of International Relations Theory?’, *European Journal of International Relations* 19(3): 405–425.

1.1.2 Harmonia de interesses para a cooperação

Quando se trata de cooperação internacional, objeto de nosso estudo, pensa-se em harmonia de interesses e congruência de pautas internacionais.

Antes de abordarmos sobre a Teoria da Interdependência Complexa, ora considerada neorrealista, ora neoliberalista, precisamos perpassar pelas duas escolas de pensamento basilares, das quais derivaram todas as outras, a saber, o Realismo e o Liberalismo.

No realismo, a paz pode ser alcançada, mas por razões tidas como egoístas. Esse pessimismo realista parte do pressuposto de que o ser humano, e por conseguinte os Estados, tem uma tendência inata de se gladiar entre si, hajam vistas seus interesses introspectivos e nada altruístas¹¹. Logo, se for para cooperar, deve haver uma razão egocêntrica em oposição a um ato de misericórdia ou compaixão.

Dessa forma, segundo os termos do realismo sobre equilíbrio de poder, o “ser” egoísta vem em oposição ao “dever ser”, tido como uma certa hipocrisia.

Segundo Edward Carr, a doutrina da harmonia de interesses, advindo da escola de pensamento Liberal, na qual o indivíduo visa seu próprio interesse e automaticamente o da comunidade, foi descartada há muito. Além de ter sido um conceito considerado leviano. Em relação a tal pensamento utópico, o realismo vai dizer que isso é desculpa para impor certas posições.¹²

Na realidade, essa doutrina, ainda sutilmente presente em certos discursos e ações, acaba por ser uma efetiva estratégia diplomática para justificar posturas e até mesmo ludibriar mentes.

Não obstante, a moral internacional é um importante fator de equilíbrio da qual não se pode olvidar em contexto de política internacional.

Na atualidade, a moral e ética no contexto internacional tem ganhado papel cada vez mais relevante. Não por acaso, valorizam-se muito a assinatura de declarações políticas, Memorandos de Entendimento, Acordos de Cooperação, entre outros instrumentos de *soft law*, pois, ainda que não tenham força de lei, vão dando peso ao elemento moral de dever agir, que constrange à ação propriamente dita.

Nesse diapasão, Edward Carr pondera que: “O realismo consistente exclui quatro coisas que parecem ser ingredientes essenciais de todo pensamento político eficaz: um objetivo finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação”¹³

¹¹ Conceito Hobbesiano.

¹² CARR, E. H. **Vinte anos de crise – 1919 – 1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, 2ª Ed., 2001, p. 100.

¹³ CARR, E. H. **Vinte anos de crise – 1919 – 1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, 2ª Ed., 2001, p. 117

Para o pensador político da crítica realista, o pensamento utópico do tradicional *laissez-faire*¹⁴ mudou, a harmonia de interesses derivaria em sucumbência da estrutura de poder mais fraca. Era clarividente a necessidade de intervenção, no caso estatal, para a proteção de certos mercados.

É bem verdade que, após a Primeira Grande Guerra, com seus resultados avassaladores, aqueles valores de equilíbrio e harmonia se insurgiram em certa medida. Começam a aderir o discurso pela paz mundial. Veio a Liga das Nações em 1919, para a promoção dessa sonhada paz global, com seu fracasso, muito por conta de os EUA e a Rússia - importantes protagonistas da conjuntura internacional - ficarem de fora.

Até que em 1929, com a recessão econômica recém instalada devido à enorme especulação financeira, percebeu-se que deixar os negócios fluírem sem nenhum tipo de insurgência não era a saída perfeita para o capitalismo. A sangrenta Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945), com efeitos destrutivos relativamente semelhantes, deu origem às Nações Unidas - uma espécie de reformulação da Liga das Nações.

Enfim, em 2008, na ocasião da crise da bolha imobiliária, com uma nova quebra de bancos e setores privados, urgiu mais latente a necessidade de cooperação para equilíbrio de poder, uma vez que a decadência econômica e social de um Estado implicara a decadência de outros.

Eis aqui alguns autores e conteúdos que procuram prognosticar os cenários de cooperação e conflito que lhes são apresentados e subsidiar os gestores políticos em tomadas de decisão.

O intuito aqui não é “encaixotar” os diversos autores estudados em determinada escola de pensamento; até mesmo porque há divergências e muitas vezes os autores não se autodenominam pertencer a alguma Teoria de Relações Internacionais. A classificação se dá pela facilidade do estudo e concatenação de ideias.

1.1.3 O comportamento interativo dos Estados

Stephen Krasner tem uma interessante perspectiva no que concerne à soberania. Em seu ponto de vista, para se fazer as projeções políticas e econômicas, é necessário ter em conta as variáveis de interesses entre os países do Norte e Sul¹⁵.

¹⁴ Definição que denota o liberalismo puro que rumo um alinhamento econômico natural.

¹⁵ Stephen Krasner utiliza o termo "Terceiro Mundo", embora nos dias de hoje, por uma questão até mesmo ética, se diz países em desenvolvimento, dos quais as nações objeto deste estudo fazem parte.

Por essa linha de raciocínio, países mais vulneráveis tendem a priorizar a proteção e integridade de seu território e, por conseguinte, assuntos que permeiam essa temática. Ao passo que potências nacionais já não ficam restritos a meros interesses financeiros, mas têm espaço para interferir numa ideologia mundial de acordo com seus interesses.

O autor em tese deixou um grande legado para a evolução da economia política internacional, uma vez que realizou cálculos e estudos empíricos para chegar à conclusão de que o equilíbrio de poder econômico e político dos países governa o quesito de dependência mútua econômica. Em outras palavras, a estrutura do comércio internacional está subordinada à soberania da política mundial.

Outrossim, Krasner, orientado pelo realista Samuel Huntington, propôs uma espécie de modificação do realismo clássico, em vez de uma oposição maciça às suas premissas centrais. Enquanto o Realismo puro vai dizer que a segurança nacional – e, por conseguinte, o poderio militar - configura o objetivo crucial de um Estado, para a Teoria do Estado, *High Politics*¹⁶ e *Low Politics*¹⁷ ganham novos valores e prioridades. Assuntos econômicos e financeiros passam a configurar a pauta da Alta Política.

Para o realismo estrutural, o sistema internacional é anárquico. Não obstante, no apogeu dos estudos de Krasner, décadas de 70 e 80, observadores começaram a refutar essa conjectura ponderando que o que existe é uma espécie de interdependência assimétrica que permeia o sistema internacional.

Certamente, a conjuntura mundial sofre constante transformação e, de tempos em tempos, mudanças estruturais profundas e decisivas podem acontecer. Por isso a evolução dos debates epistemológicos, ontológicos, cratológicos e praxeológicos das relações internacionais e a dificuldade de se chegar num denominador comum.

Sobre o Liberalismo, ou Utopia, ou Idealismo, tem sua raiz explicativa no pensamento ideológico do "dever ser". Carr argumenta que uma ferramenta diplomática muito efetiva, seja consciente ou não, é a visão utópica contemporânea de que o que é salutar para o mundo, é salutar para seu país e vice-versa. Essa leitura invertida, rendeu muito sucesso à Doutrina Truman e ao Plano Marshall¹⁸. Não apenas esses marcos angariaram a expansão dos EUA, mas o *American Way of Live*, não raras vezes retomado ao longo da histórica estadunidense e a América para os Americanos (Doutrina Monroe).

¹⁶ Temas da alta política geralmente associados à segurança estratégica.

¹⁷ Temas políticos secundários ao *high politics* por não serem considerados de sobrevivência do Estado.

¹⁸ A Doutrina Truman consistiu na política externa do Presidente Harry S. Truman para impedir o crescimento do socialismo no período pré-guerra-fria. O Plano Marshall foi um instrumento dessa política para financiar países fragilizados com o fim da Segunda Guerra Mundial.

Até hoje a matriz da política externa dos EUA é a difusão ideológica, inculcada inclusive em questões sutis. Somos acostumados a chamar quem os nativos dos EUA de americanos, e não estadunidenses, e de forma imperceptível, colocamos os interesses do continente inteiro num mesmo pacote. Quando mais restritivos, colocamos o Canadá e o México na mesma unidade norte-americana. Repita-se que não se busca aqui tecer comentários personalíssimos sobre tais estratégias, conscientes ou não. O fato é que tais posturas foram responsáveis pela supremacia estadunidense.

Francis Fukuyama ficou conhecido após a Guerra Fria, com a expressão "O fim da História (...)" de seu livro escrito em 1992¹⁹. Embora por diversas vezes mal interpretado ao dar a entender que a paz seria plena e não mais guerras existiriam. Sua tese defendia a democracia liberal, com o sistema capitalista que a acompanha, como o fim da busca por um modelo econômico.

Assim como o filósofo germânico Hegel afirmara que o fim da história seria quando se lograsse uma civilização que suprisse as necessidades fundamentais - que no caso era o Estado constitucional - Fukuyama anunciava que a democracia liberal é a única capaz de satisfazer as aspirações essenciais da humanidade. Essa premissa, mal ou bem, foi um dos *backgrounds* que justificaram intervenções em governos fascistas e totalitários. Fukuyama assessorou o governo de George W. Bush, período em que o Iraque foi ocupado pelas tropas estrangeiras, apesar de mais tarde condenar as tais guerras preventivas.

Com o fim da era bipolar, o sistema internacional, sem a hegemonia de um ou dois países, aclamava por uma nova ordem mundial. A interdependência entre as nações estava aflorada. Tudo caminhava para o multilateralismo, em que três ou mais países se unem sobre um tema compartilhado.

Essa lógica foi uma notória contribuição do estudioso austríaco John Ruggie²⁰. Ele fiava no multilateralismo como a nova ordem mundial para este século, com um *insight* para um período de grandes transformações macro-estruturais.

(...) sua visibilidade é testemunha ampla da habilidade de se movimentar em meio às omissões estabelecidas na disciplina, em busca de ferramentas teóricas com as quais iluminar os desafios e oportunidades para uma cooperação maior entre os Estados, numa época de mudanças rápidas.²¹

¹⁹ The End of History and the Last Man (1992).

²⁰ John Ruggie foi assistente especial do então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan.

²¹ Griffiths, Martin. 50 Grandes estrategistas das relações internacionais; tradução Vânia de Castro. São Paulo: Contexto, 2004. p. 283.

1.1.4 A Teoria da Interdependência Complexa

Robert Keohane procurou fazer uma ponte entre o Realismo e o Liberalismo, criando uma escola de pensamento denominada Teoria da Interdependência Complexa. Ele mesmo reconhece a complexidade dessa vertente, haja vista suas muitas variáveis.

A valia das investigações de Keohane para este trabalho se dá pelas contribuições sobre a cooperação, na qual o autor busca esclarecer como a ordem mundial pode interferir positivamente nas estruturas de poder de modo a lograr uma cooperação com estabilidade aceitável.

Conforme explicado alhures, as teorias basilares da doutrinação das relações internacionais é o Realismo e o Liberalismo, considerados, por definição primária, escolas de pensamento antagônicas, onde o homem é um predador egoísta nato na primeira vertente e na segunda, um pacífico altruísta.

Keohane, então, procura fazer um silogismo plausível entre o realismo e a utopia. Ele vai inferir que um ator, nem sempre estatal, vai ser cooperativo por razões egoístas devido ao fenômeno da interdependência.

Nesse diapasão, o cientista político Arthur Stein (1982) vai dizer que “há ocasiões em que os cálculos racionais auto-interessados levam os atores a abandonar a tomada de decisões independentes em favor da tomada de decisões coletivas”.

O conceito de interdependência, embora massivamente utilizado, carece de definição contextual. Esse fenômeno está coligado aos Estados dependerem uns dos outros em termos relativos.

Há ganhos absolutos e relativos; no entanto, quando se trata de interdependência, é mais tátil a balança dos ganhos relativos. Interdependência não significa simetria. Pelo contrário, uns vão depender mais dos outros em diferentes campos de domínio. Dessa forma, o que impera nas relações internacionais, ao contrário do positivado por certos teóricos realistas, não é anarquia internacional, mas, sim, a interdependência assimétrica das nações.

Até os anos 70, especialmente os EUA²², justificavam seus atos soberanos com a questão da segurança nacional. Mais tarde, foi substituído pela questão da interdependência. Para os autores da teoria em apreço, o cenário ideal para ser analisado, as peças fundamentais do jogo, é a distribuição de capacidades – assim como afirmam os realistas clássicos, mas também o processo de barganha.

²² Os EUA são por vezes citados por terem sido o berço da teoria das relações internacionais e, conseqüentemente, serem ricos em exemplos.

Isso é poder: a capacidade de influir nos resultados. Os recursos de poder são diversos. A título exemplificativo, embora a apoteose da opinião pública não previna conflitos, tanto a opinião nacional quanto a internacional são elementos de poder e, inclusive, podem formar um “cabo de guerra” (como no caso do BREXIT). Em linhas gerais, o ator menos dependente tem mais recursos políticos para barganhar.

A interdependência interfere no comportamento estatal, mas as ações internas desses Estados também influenciam nas mudanças ou permanência dos modelos de interdependência.²³ Com efeito, é um processo endógeno, exógeno e cíclico.

Da mesma sorte, a relação da Política Mundial e o comportamento dos Estados é tautológica. O último influi no primeiro e vice-versa.

A política mundial faz com que os governos dos Estados criem acordos mútuos. Isso caracteriza uma espécie de regime internacional que, por sua vez, pode exercer grandes efeitos nas relações de interdependência assimétrica.²⁴

Em que pese ao pensamento de que a interdependência diminui os atritos entre os países e que a cooperação é sempre a solução para tudo, a realidade é bem mais complexa que essa premissa simplista.

Em toda relação, existe o fator custo-benefício. Esse tipo de interação não é diferente com os Estados. As relações de interdependência envolvem custos (perda de autonomia) e não significa automaticamente a percepção de benefícios mútuos.²⁵ É, portanto, um mundo especulativo, onde a incerteza ou certeza de uma inércia pelega com a dúvida de saber sobre a prosperidade e efetividade de uma ação.

É sabido que, com economias tão diferenciadas e aspectos geopolíticos tão específicos, raramente se tem uma dependência mútua equilibrada. E são justamente as assimetrias que constituem o grande peso de barganha no “jogo”²⁶ de poder. No caso brasileiro e alguns países do cone sul que são menos dependentes que outros países em desenvolvimento, tal premissa torna-se um fator positivo numa negociação com países mais dependentes e numa cooperação sul-sul, objeto de nosso estudo.

²³ Power and Interdependence. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. Published by Pearson (February 10th 2011) - Copyright © 2012. 4th Edition p.17.

²⁴ Power and Interdependence. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. Published by Pearson (February 10th 2011) - Copyright © 2012. 4th Edition p.35.

²⁵ Power and Interdependence. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. Published by Pearson (February 10th 2011) - Copyright © 2012. 4th Edition p.23.

²⁶ A expressão “jogo” aqui não foi empregada no sentido pejorativo, mas sinalizando que se trata de um cenário de influências, somas e resultados.

1.1.4.1 Regime internacional

Na contramão do Realismo Estrutural, que rejeita um papel significativo para regras, princípios e procedimentos para tomadas de decisões, o Realismo Estrutural Modificado, convergente com a Teoria da Interdependência Complexa nesse quesito, considera que regimes internacionais podem ter impacto mesmo num mundo anárquico.

Muito embora ambas as vertentes teóricas do Realismo aceitem a concepção de um sistema internacional simétrico de poder em ambiente anárquico, a influência dos regimes é um debate paradigmático pela falta de consenso entre os pensadores políticos.²⁷

Apesar de independer o tipo de regime para ser necessário analisar os cenários de cooperação, é imprescindível o estudo do respectivo regime para se entender essas estruturas e auxiliar na tomada de decisão para realizar acordos internacionais. Por essas e outras constatações, incorre em erro o estudo de atos de cooperação de forma isolada. A análise sistêmica é imprescindível.

Regimes internacionais são mutáveis. Podem ser formais ou não; parciais ou abrangentes. Com efeito, precisamos definir o que vem a ser regime internacional nesse estudo. O doutor Stephen Krasner (2012) o considera “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais”. Para Keohane (1977), são “arranjos governamentais”.

Regimes são constituídos basicamente por razões individualistas, mas também por princípios baseados em padrões de comportamentos legítimos. Eles também se desenvolvem por diversos elementos correlatos ao poder político; normas; princípios – inclusive os consuetudinários; e conhecimento.

Vale esclarecer que, segundo Krasner (2012), transformações em princípios e normas são transformações no próprio regime. Logo, pode-se inferir que o regime que normatizava a cooperação técnica como assistencialista e, de certa forma, impositiva, conforme os princípios e ideias foram sofrendo mutações, um novo regime com mais voz ativa para os países recipiendários – o Sul Global – passou a vigor.

Um regime internacional precisa ter legitimidade para continuar em vigor. O enlace correto de padrões de conduta, princípios, normas e regras ajuda nisso. Para que este feito tenha êxito, é necessário negociação e coordenação paulatina e constante entre as diversas políticas dos países.

²⁷ Nesse quesito, além a perspectiva realista estrutural e modificada, existe também a visão tradicional e a visão grociana).

Os países mais emergentes devem se aperceber de que, para que os outros países aceitem os regimes vigentes, é necessário abrir concessões de benefícios e promover transferência de capacidades e recursos. Urge haver um livre arbítrio estatal para que o grau de participação e adesão seja definido por cada agente estatal. Nessa definição, a cooperação sul-sul tem fortes argumentos para se manter ao longo do tempo.

Lamentavelmente, Keohane prevê que a liderança múltipla e as múltiplas hierarquias, apesar de diluírem a hiperatividade por parte dos Estados líderes, continuarão perpetuando a composição do piso hierárquico pelos mesmos Estados mais desfavorecidos.²⁸

Os ditames internacionais mudam por inúmeras razões: alteração na política monetária; mudanças climáticas, de ordem econômica, guerras e rumores de guerras e a própria alteração no sistema mundial que tem dimensão maior que os regimes. Áreas temáticas são sempre redefinidas na linha espaço-temporal, refletindo nessas respectivas mudanças.

Vejam bem que os valores, procedimentos, regimentos e normas, que são os balizadores do regime internacional, têm o poder de imposição aos Estados ainda que não haja mandamento jurídico.

Podemos visualizar o elemento *enforcement* no tratamento da cooperação técnica nas Américas e nos países africanos quando as nações doadoras, também por uma questão principiológica, constroem uma pauta não predatória e voltada para os direitos humanos por meio de elementos como “os diálogos Sul-Sul, os modelos de desenvolvimento, a reivindicação de direitos e as diversas pressões para a construção de agendas cidadãs da CSS (cooperação sul-sul).”²⁹

É bem verdade que a Teoria da Interdependência Complexa, preconizada por Robert Keohane e seu comparsa Joseph Nye, suscitou muitas críticas, inclusive negativas. Contudo, deixou um legado ímpar no estudo da cooperação internacional, que passaremos a analisar.

1.2 A Cooperação Internacional Contemporânea e sua Evolutiva de Percepção

Ao documentar, sob sua ótica, uma gama de estudos neoliberais, Keohane deixa claro que Estados têm interesses em comum, e certos interesses apenas podem ser compreendidos e realizados por intermédio de cooperação.³⁰

²⁸ Power and Interdependence. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. Published by Pearson (February 10th 2011) - Copyright © 2012. 4th Edition. p. 296.

²⁹ Atlas da política externa brasileira / Carlos R. S. Milani ... [et. al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro : EDUERJ, 2014. p. 117

³⁰ KEOHANE, Robert Owen. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press. 1984. p. 6

1.2.1 Da definição conceitual

Com o compromisso de categorizar o instituto da cooperação internacional, trazemos à baila o que o realista Hans Morgenthau (1948) definiu sobre alianças, que são duas ou mais nações que se coalizam para alterar sua posição relativa de poder. Porém, é um conceito inerente ao poderio militar que, à época, era o mais debatido e considerado de relevância suprema.

Uma definição magistral de nossos dias prediz que cooperação internacional significa “governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional”³¹.

Desta feita, podemos concluir que cooperação internacional consiste na colaboração mútua entre dois ou mais atores internacionais, irmanados num mesmo propósito de aprimorar determinado seguimento temático. O fenômeno da cooperação, portanto, se distancia do auxílio ou da ajuda internacional, nos quais um Estado é agente ativo e outro, passivo.

Segundo os doutores Héctor Luis Saint-Pierre e Diego Lopes da Silva, para se cooperar, faz-se necessária uma convergência conceitual. Essa premissa caracteriza a chamada univocidade conceitual, que é a atribuição a cada conceito de apenas uma semântica.³² Ou seja, numa negociação, é de suma importância ter o mesmo posicionamento concreto, saber com clareza o objeto do que se está acordando. Desta feita, a cooperação entre dois atores internacionais idealiza e traça premissas específicas para a criação de um espaço comum no decurso de determinado prazo.³³

Entre os diversos conceitos de grandes autores, todos com um núcleo de interseção, que é a coadjuvação mútua, destaca-se a definição de Keohane (1984). Segundo sua teoria, marco teórico desse estudo, cooperação internacional não é sinônimo de harmonia - quando cada ator, com suas respectivas conjunturas individuais, possui objetivos cujas políticas são congruentes. Cooperação não parte de uma equalização natural, ela é, de certo modo, forçada a isso, quando as partes assim desejam e concordam: ³⁴

³¹ Eiti Sato, 2010, p.46.

³² Vide *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*, organizadores: Corival Alves do Carmo [et al.]. - Brasília: FUNAG, 2013 p. 285

³³ Vide BARRETO, Vicente Costa Pithon. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: Princípios, alterações e continuidade p. 323.

³⁴ Vide Keohane, Robert O. (Robert Owen), 1941- After hegemony. p. 49-64

COOPERATION AND REGIMES

Figure 4.1. Harmony, Cooperation, and Discord

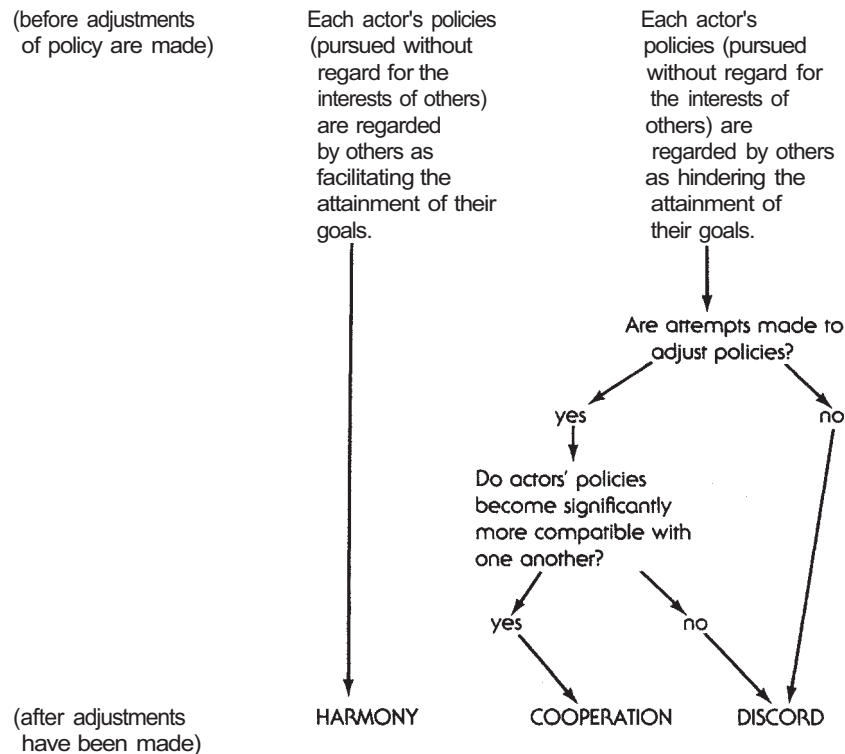


Figura 1. Fonte: Robert Keohane, 1984, p. 53

Conforme demonstrado no esquema de Keohane, a harmonia é uma relação natural, não há necessidade de quaisquer tipos de negociação política ou técnica. No entanto, a cooperação necessita de ajustes políticos e mudanças comportamentais, como sugere o referido autor.

Embora os regimes internacionais sejam egoístas e não pensados para satisfazer o bem comum, a política de cada ator, ao entrar em choque, a depender dos anseios e expectativas de cada um, podem ser ajustados (cooperação) ou refutados (discórdia).

Destarte, o gráfico anterior desvela a possibilidade de resultados pareto-ótimos conforme a vontade política e as necessidades afins tendam a se ajustar.

É justamente alicerçados nesse entendimento de que até os realistas mais ortodoxos podem rever suas percepções acerca da cooperação, uma vez que o conflito de interesses a precede; não sendo, assim, fruto de um cenário pacífico e solidário por definição. Com efeito, ambientes sem conflitos são ambientes harmônicos - o que não é cooperação no estudo de crise internacional.

Da mesma sorte, os mais ávidos marxistas, como Lenin e Stephen Hymer, que se baseiam em teorias hegemônicas, poderiam perceber a relevância de seus respectivos estudos e análises, independente do tipo de sistema político ou regime de governo:

Thus even were we to agree that the fundamental issue is posed by the contradictions of capitalism rather than the tensions inherent in a state system, it would be worthwhile to study the conditions under which cooperation is likely to occur.³⁵

Essa premissa conciliatória entre conflito e cooperação dá um salto grande entre o pensamento utópico clássico - de que a sociedade é solidária e, por isso, colabora - e o neorrealismo.

1.2.2 CTI: Modalidades e funcionamento

Diversos são os tipos e formas de cooperação internacional entre Estados. Existe a cooperação financeira, econômica, comercial, cultural, educacional, técnica, entre outras. Dentro de cada uma dessas modalidades, existem os seguimentos, que podem ser de, à guisa ilustrativa, saúde; agricultura; comunicação, minas e energia etc.

Impende, outra vez, ressaltar que o objeto dessa análise não está especificamente coligado à cooperação jurídica, com seus MLATs (*Mutual Legal Assistance Treaty*), auxílio direto, esquemas de autoridade central e demais mecanismos jurídicos. A tese é sobre a cooperação no sentido lato, culminando na cooperação técnica.

Logo, a modalidade de cooperação que nos interessa para esta dissertação é a cooperação técnica internacional com sua subdivisão de cooperação técnica sul-sul, ou seja, cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Podendo envolver um terceiro país desenvolvido para dar suporte ou organismo internacional, constituindo-se um instituto com muitas capilaridades a serem desmembradas nos próximos capítulos.

Conforme o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, da Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty – ABC/MRE, a Cooperação Técnica é uma vertente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), pois procura agir de uma forma sustentável e busca promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, por meio de ações de fortalecimento institucional³⁶.

Outrossim, não podemos nos olvidar da definição dada pelo referido Manual da ABC/MRE, norteadora da política externa brasileira, que relata ser a cooperação técnica sul-sul uma “intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos

³⁵ KEOHANE, Robert Owen. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 1984. p. 55

³⁶ Guia de Cooperação Técnica Internacional do Governo do Distrito Federal – GDF, 2018.

identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento.”³⁷

A Cooperação Técnica Internacional – CTI - pode ser prestada ou recebida. O alvo desse estudo, conforme dito, é a cooperação prestada pelo Brasil. Também pode ser horizontal ou vertical, que é sul-sul ou norte-sul que, diga-se de passagem, não são antagônicas, mas complementares^{38 39}. Mais uma vez, o caso que nos interessa nesta obra é a sul-sul, ou entre países em desenvolvimento.

Por fim, a CTI pode ser bilateral, triangular (trilateral) ou multilateral. Cumpre esclarecer que uma cooperação entre dado país e uma coalizão política ou Bloco econômico, como o Mercosul, é classificada como bilateral, pois se assume o Bloco como um único ator internacional. Multilateral seria um acordo específico entre quatro ou mais países ou organismos isolados no contexto de signatários. A cooperação sul-sul triangular dá-se com um terceiro país desenvolvido, ou com a assessoria de um Organismo Internacional.

As cooperações técnicas, como via de regra, são realizadas no bojo de Acordo Básico de Cooperação Internacional, que são tratados internacionais assinados pelo Poder Executivo e ratificados pelo Legislativo. Após realizados, elaboram-se, *inter alia*, os Termos de Acordo Complementar (TAC) com objetivos mais específicos dentro do “guarda-chuva” do Acordo firmado. Os TAC viabilizam a execução da cooperação por meio da implementação de projetos.

Como um exemplo recente, temos os Decretos Legislativos nº 9 e 10, todos de 17 de março de 2021⁴⁰. Eles aprovam o texto do Acordo do Brasil com, respectivamente, a Comunidade do Caribe (Caricom) e o Governo da República de Moçambique.

1.2.3 Da evolutiva de percepção

Malgrado o homem seja individualista por sua essência, essa característica inata não o torna incapaz de cooperar; ele é um ser racional e, por intermédio de suas escolhas lógicas, a cooperação se torna uma alternativa plausível. O contrato social de Thomas Hobbes *de per se* já é uma aliança colaborativa, ainda que motivada pelo medo ou segurança individual. Isso não

³⁷ Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

³⁸ O III Fórum de Alto Nível de Eficácia da Ajuda, em Acra, de 2008, reafirmou a complementariedade da CSS com a tradicional (norte-sul).

³⁹ Vide Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 77;152.

⁴⁰ Publicados no Diário Oficial da União Nº 52, em 18 de março de 2021.

é diferente com os Estados-nações: “the emergence of cooperation among egoists is possible” (Axelrold, 1981)

O termo cooperação internacional é uma progressão, é fruto de um processo histórico da evolução humana. Da natureza humana se evolui para a anarquia internacional, que, por sua vez, progride para o sistema internacional, com suas regras de conduta circumspecta. Na linha do tempo, a história foi construída e desconstruída sempre visando afinar interesses.

Pode-se verificar a existência de uma profunda relação entre as constantes alterações nas relações internacionais, perpassando pela *lex mercatoria*⁴¹, os *incoterms*⁴², até chegar na evolução do sistema multilateral do comércio. Vinculam-se, dessa forma, as experiências passadas ao presente. Essa dinâmica também reflete os demais eixos de cooperação.

Para se analisar o instituto da cooperação internacional, é preciso compreender que parte de condutas humanas com multiplicidade de práticas que, segundo Terry Nardin, classificado como Teórico da Sociedade Internacional, podem ser prudenciais, isto é, comportamentos inteligentes para se alcançar um objetivo; ou morais, pautadas por regras e princípios que não especificam o que concretamente deve ser feito.⁴³

A título ilustrativo de um comportamento prudente e racional, um produto - resultado - de uma cooperação internacional pode ser a criação de um bloco regional, como é o caso do Mercosul, que foi fruto de um processo negociador como resposta adaptativa às transformações internas devido aos regimes militares e externas no âmbito da economia política internacional.⁴⁴

Tal qual o exemplo supracitado, uma das principais razões para o caminho atual quase inevitável da cooperação internacional dá-se por intermédio da interdependência econômica na composição do sistema internacional dentro do que Kenneth Waltz chama de “princípio do arranjo”.⁴⁵

Não obstante, não se pode ter a cooperação internacional como alternativa absoluta, sem volta ou perfeita. Como asseveram Keohane & Nye em seu livro Poder e Interdependência: “(...) debemos ser prudentes ante la perspectiva de que la ascendente interdependencia estaría creando

⁴¹ Cujá tradução é lei de mercado, constitui um conjunto de regras e condutas acertadas entre operadores do comércio internacional.

⁴² Termos técnicos em comum.

⁴³ 50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais/ Martin Griffiths; tradução Vânia de Castro - São Paulo: Contexto, 2004. p. 224.

⁴⁴ (D'ANGELIS, Wagner Rocha. Mercosul. Da Intergovernabilidade à Supranacionalidade? - Perspectivas Jurídicas para a efetivação do Mercado Comum. Curitiba: Juruá. 2000, p.66.

⁴⁵ 50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais/ Martin Griffiths; tradução Vânia de Castro - São Paulo: Contexto, 2004. p. 78.

un nuevo mundo feliz de cooperación que reemplazaría al viejo y deficiente mundo de los conflictos internacionales. (...)”⁴⁶

Tendo analisado a expressão citada alhures, e sabendo da não obrigatoriedade de certos acordos, memorandos de entendimento, moções e declarações políticas internacionais, um fator chave para o sucesso de uma cooperação é a confiança mútua.

Dessa forma, para o neoliberalismo, “...states can benefit significantly from cooperation if they trust one another to live up to their agreements.”⁴⁷

Ademais, ainda que a cooperação internacional tenha a debilidade da obrigatoriedade das regras internacionais e por isso pareça ter certa insignificância, ela gera respostas políticas integradas e exerce importantes efeitos no sistema global.⁴⁸

Comungando com esse entendimento, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, certa feita, em seu discurso por ocasião do aniversário de 60 anos da ONU, em 2005, disse que as Nações Unidas não solucionam os problemas da comunidade internacional⁴⁹, mas caso não tivessem sido criadas, deveriam ser mesmo assim.

O epílogo desta primeira parte revela que as mais diferentes vertentes teóricas têm o desafio de explicar ou, pelo menos, estudar o conflito internacional. A Teoria da Interdependência Complexa vem aclarar que a cooperação, num contexto interativo inevitável (a interdependência), não é o oposto do conflito, mas um esforço coordenado para dominá-lo, quando conveniente para dois ou mais atores, mesmo com tendências inatas gladiadoras e interesses aparentemente bifurcados. Se realizada de maneira racional, ainda que não sendo a resposta para todos os impasses, a cooperação pode obter resultados pareto-ótimos.

⁴⁶ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye - Poder e Interdependencia 2011 p.24

⁴⁷ International Relations Theory - STEPHEN McGLINCHEY, ROSIE WALTERS & CHRISTIAN SCHEINPFLUG, Bristol, England 2017 p.25

⁴⁸ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye - Poder e Interdependencia 2011 p.35

⁴⁹ A expressão "comunidade internacional" aqui é utilizada no sentido amplo e comum, uma vez que há uma discussão sobre a abrangência e validade desse termo no estudo das relações internacionais.

CAPÍTULO II - A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL – AMÉRICA LATINA E PALOP EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Apenas rememorando o escopo desta dissertação, aprofundar-nos-emos nos aspectos relativos à cooperação horizontal, tendo o Brasil como país prestador de conhecimentos técnicos aos recipiendários: América Latina e PALOP.

Para tanto, urge analisar os fatores históricos da comunidade luso africana e latino americana, percorrendo pela tendência ao regionalismo sul-sul. É disso que trata esse Capítulo.

2.1 O GAP Norte-sul

Existe uma enorme lacuna entre as variáveis de interesses dos países do Norte e Sul. Esse hiato constitui uma crítica acentuada sobre a eficácia e, principalmente, a legitimidade de uma cooperação tradicional (Norte-Sul). Enquanto, à guisa de exemplo, um país desenvolvido tem especial interesse no tema de energia nuclear o outro tem maior interesse na redução do preço da importação das *commodities* essenciais para a sobrevivência de sua população que vive na pobreza extrema.

Exatamente por essa razão, a cooperação sul-sul, não vertical, vem à tona com grande vantagem em termos de legitimidade. Era natural e compreensível que os países mais vulneráveis estivessem mais acostumados a interagir com o Norte na busca de soluções para suas deficiências, tendo-se em vista as “vantagens tecnológicas e econômicas do centro e as necessidades de desenvolvimento da periferia.”⁵⁰

Ocorre que, com necessidades e características tão díspares, começou-se a fazer mais sentido uma cooperação entre “irmãos”, em que o que atravessou as mesmas intempéries que o outro, e que está um tanto mais amadurecido, tem conhecimento de causa para apontar com propriedade o caminho estruturante a ser trilhado. Diferente de países que, embora avançados na seara de interesse, jamais passaram pelas mesmas dificuldades ora enfrentadas pelos recipiendários.

2.2 Cenário regional pós 2008

⁵⁰ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. – Brasília: FUNAG, 2016. p. 20

O contexto do pós-guerra fria deu abertura ao processo de globalização e integração continental. Em 2008, com os acontecimentos do efeito dominó ocasionado pela bolha imobiliária⁵¹, houve um último marco notório na economia mundial. A indissociável, acelerada e acentuada interdependência.

No período que antecedeu as últimas crises internacionais, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL - descreviam o regionalismo na América Latina como “aberto”, que era uma integração profunda entre países do Cone Sul. Tal como remonta a francesa Sarah-Lea:

En términos generales, la crisis financiera y económica que perturba las relaciones internacionales de manera muy visible desde octubre de 2008, evidenció que la distribución del poder en la estructura de la producción es cada vez más compleja y que la capacidad de los actores, tanto estatales como privados, de ejercer control e influencia es muy limitada.⁵²

Ainda,

La emergencia de las nuevas potencias del Sur, que tratan de ganar más peso y aumentar su influencia en las relaciones internacionales a través de iniciativas multilaterales e intentos activos de incidir en las agendas de las instituciones internacionales, es uno de los reflejos más evidentes y visibles de los procesos de cambio.⁵³

Assim, com as séries episódicas de desvalorização das moedas que atingiram principalmente os países em desenvolvimento, como o efeito “tequila” (México, 1994); efeito “vodka” (Rússia, 1998); efeito “samba” (Brasil, 1999); efeito “tango” (Argentina, 2001); acirrada com a crise econômica global de 2008, a cooperação em blocos regionais passou a ter um caráter altamente heterogêneo em seu viés ideológico, político e social. Hoje vemos inúmeras coalizões fragmentadas nos países periféricos (Celac; Unasul; Mercosul; ALADI; ALALC). Isso igualmente abriu caminho para cooperações específicas e bilaterais.

Impende notar que existe uma diferença chave entre regionalismo e cooperação política. Esta última “visa instituir mecanismos de diálogo e consulta regional sem chegar a estabelecer instâncias supranacionais, mas mecanismos de tomada de decisão de tipo intergovernamental.”⁵⁴

⁵¹ Este fenômeno foi uma quebra de bancos dos EUA que financiavam imóveis supervalorizados. Isso gerou a queda de bolsa de valores em todo o mundo, provocando a maior crise econômica desde a Grande Depressão.

⁵² Sousa, Sarah-Lea John de. Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional – Brasília: FUNAG, 2013. p.402

⁵³ Sousa, Sarah-Lea John de. Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional – Brasília: FUNAG, 2013. p.396.

⁵⁴ CARMO, Corival Alves do. Relações Internacionais: olhares cruzados. Brasília: FUNAG, 2013. p. 197.

Paralelamente, na medida em que os constrangimentos dos países ricos escanteavam o restante do globo, protagonizado pelo individualismo estadunidense, houve uma onda de políticas externas voltadas para o desenvolvimento social dos países mais desfavorecidos entre si. A era Lula está à guisa de exemplo, especialmente com relação ao continente africano. Vimos surgir o G20, o BRICS e olhares voltados para nações emergentes, em detrimento de grandes potências hegemônicas.

Além disso, o presente século trouxe a reafirmação das ondas de democratização - preconizada pelo cientista político Huntington - na chamada Primavera Árabe, dando luz ao processo endógeno e exógeno que os movimentos de poder regionais provocam entre si.

2.3 As relações sul-sul

Antes de avançarmos nosso estudo, faz-se mister esclarecer a ideologia por trás da terminologia sul-sul e afins.

A maioria dos países outrora estereotipados como subdesenvolvidos, mas hoje considerados em desenvolvimento (até mesmo por uma questão ética de possibilidade de progresso), situam-se no hemisfério sul. Esse é um conceito terminológico altamente político que conota uma ideia de regionalismo de divisão de interesses.

A expressão terceiro mundista tampouco tem sido utilizada, apesar de Keohane evocar essa terminologia por diversas vezes. A menção ao terceiro mundo é um tanto ultrapassada na perspectiva do Cone Sul pelo escalonamento equivocado e está em desuso desde o término da União Soviética (segundo mundo).

Curiosamente, todos os países que foram colônias de exploração não são países “do Norte”. Austrália e Nova Zelândia foram colônias inglesas de povoamento, não obstante, os países sul americanos e africanos não o foram. Esse corte histórico desvela tanto uma dívida por parte dos colonizadores, quanto uma espécie de determinismo histórico de difícil, mas não impossível, ruptura.

Em poucas palavras, tais países têm como características essenciais: “uma experiência de dominação política, critérios socioeconômicos afastados dos que vigoram nos Estados chamados “desenvolvidos” e uma percepção de si próprios como países em desenvolvimento.”⁵⁵

⁵⁵ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. – Brasília: FUNAG, 2016. p. 32

Como podemos observar há a presença de elementos objetivos⁵⁶ e subjetivos, introspectivos e externos.

Uma potência média é um Estado cujos governantes consideram não poder agir sozinho de maneira eficaz porém pode ter um impacto sistêmico no seio de um grupo reduzido ou de uma instituição internacional; uma potência pequena é um Estado cujos governantes consideram não lhe ser jamais possível, agindo sozinho ou no seio de um grupo reduzido, ter impacto significativo sobre o sistema⁵⁷

Quiçá, com a evolução da interdependência, esse conceito já esteja ultrapassado, tendo em vista que quaisquer países têm potencialmente a capacidade de impactar no sistema-mundo. É o caso da Venezuela com sua questão na Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) e também política que, ainda que não propositalmente, acabou dividindo a opinião pública, intensificada com a influência de Hugo Chavez e o golpe de Estado.

Destarte, as assimetrias existem em função regional e da afinidade objetiva e subjetiva entre parceiros, o que só tende a reforçar a conotação países do sul. No entanto, o conceito de relação sul-sul implica tratamento igualitário, o que nos remete a uma pergunta a ser debatida no capítulo seguinte: Será que os laços de reciprocidade estão sendo respeitados?

2.3.1 A perspectiva do Brasil como país emergente

É de consenso que o Brasil constitui uma potência regional, considerado uma característica de países emergentes. Outrossim: “las economías emergentes se caracterizan por una renta per cápita entre baja y media, por ser actores significativos en la economía mundial y por haber realizado o estar realizando reformas económicas amplias.”⁵⁸

Conforme a posição esposada por Robert Keohane, a hegemonia entra em crise porque surgem concorrentes externos, que são os países emergentes. Essas potências médias só conseguem contrabalancear a hegemonia porque as estruturas de poder entram em contradição interna e expõem seus limites. Daí, temos uma hegemonia instável devido ao caos na governança.

Essas transformações estruturantes, que geram ameaças e desafios na dinâmica das relações internacionais, impulsiona um grau mais amplo de cooperação entre os diversos atores estatais e “sociais”.

⁵⁶ Como o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

⁵⁷ KEOHANE, Robert O. Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2) 1969, p. 296.

⁵⁸ Sousa, Sarah-Lea John de. Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional – Brasília: FUNAG, 2013. p.78

Assim, o conhecimento técnico – de interesse primordial para este trabalho – facilita e reforça a crescente conexão entre as estruturas de poder que permeiam as relações internacionais, no meio dos diferentes atores, nas distintas regiões do globo terrestre.⁵⁹

2.4 A cooperação técnica do Brasil para o desenvolvimento

A Cooperação para o Desenvolvimento (CD), por ter se afluído no contexto pós-segunda-guerra, tinha seu discurso de ajuda internacional para reconstruir países devastados pela guerra e, ao mesmo tempo, se alinhava com os interesses dos países vencedores de fazer novas alianças internacionais. Estava, então, estruturado o cenário perfeito para a CD.

De acordo com Keohane e sua teoria, o discurso de solidariedade é eficaz e, no fundo, há interesses individuais e egoístas por trás de cada “doação” – o que não deixa de ser cooperação, como vimos alhures. Nesse entendimento, já em 1969, o relatório Pearson da Comissão de Desenvolvimento Internacional, defendia o ponto de vista de que a assistência ao desenvolvimento (=cooperação) é uma obrigação moral (=solidariedade), mas também tende a beneficiar os países doadores no longo prazo (=egoísmo).⁶⁰

Nessa esteira, começou-se uma onda de reivindicações de países do Sul, notadamente a América Latina, por melhores condições econômicas para mitigar as desigualdades no mundo. Um importante aliado foram os foros multilaterais com suas discussões voltadas para interesses do Sul, como o GATT, a CEPAL da América Latina, a CEPA da África, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD.

Este último foro, que também resultou na criação do G77, responsável por englobar os países considerados terceiro-mundistas, merece destaque por “levar ao topo da agenda as reivindicações e visões dos países do Sul a respeito das temáticas de desenvolvimento”.⁶¹

Essa tendência comungou com os anseios nacionais do Brasil, com sua política externa orientada para a promoção do desenvolvimento nacional desde a Revolução de 1930, com a derrubada de oligarquias políticas de Minas Gerais e São Paulo.

Configurando um dos alicerces da Cooperação para o Desenvolvimento, a Cooperação Técnica Internacional – CTI, institucionalizada pela Resolução N° 200/1948 da Assembleia-

⁵⁹ Sousa, Sarah-Lea John de. Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional – Brasília: FUNAG, 2013. p.395

⁶⁰ Vide Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 52.

⁶¹ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. – Brasília: FUNAG, 2016. p. 89.

Geral das Nações Unidas, possuía três características essenciais, quais sejam, a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos; o desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador; e a execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas.⁶²

A cooperação técnica entre os países em desenvolvimento – CTPD - constitui modalidade de Cooperação Técnica Internacional - CTI - que é praticada horizontalmente e pode ser demandada ou recebida. Sua prestação é liderada por países emergentes, como o caso brasileiro. E não se pode falar em CTPD no Brasil sem mencionar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Esse Programa foi criado em 1966, no bojo de um programa de ação para a cooperação sul-sul, ensejo em que o Brasil teve participação efetiva nesse formato de cooperação.

Os países ainda em processo de desenvolvimento econômico e com IDH túbio tendem a aceitar serem receptores de CTPD pela a ótica desenvolvimentista, pairando-se certa dúvida quanto à perspectiva dos países doadores. Entretanto, na linha da Teoria da Interdependência Complexa, entende-se que, de fato, pode-se haver um jogo ganha-ganha com relação à cooperação horizontal, unindo-se os interesses do país doador – instrumental para política externa de projeção internacional e demais interesses subjacentes – e do receptor, comungando com o arquétipo ideológico da CTPD.

A terminologia cooperação técnica entre países em desenvolvimento CTPD surgiu em 1978 no âmbito da ONU com o denominado Plano de Ação de Buenos Aires, até hoje relembado pelo quadro conceitual CTPD então estabelecido. O ensejo daquele evento de 78 representou o começo formal de uma “diplomacia de solidariedade Sul-Sul nos foros da ONU.”⁶³

Ademais, a partir de então, de acordo com o professor Amado Luiz Cervo, os olhos do mundo em ascensão começaram a voltar-se para a cooperação técnica brasileira⁶⁴ e já desde os anos sessenta, os agentes estatais brasileiros buscavam a cooperação técnica internacional, também com o viés de recebimento dessa CTI, por percebê-la como um trampolim no desenvolvimento econômico.

⁶² Vide Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 65.

⁶³ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 92.

⁶⁴ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 92.

Foi nesses anos que permearam a década de setenta que se constatou nos registros da Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty o incrível número de 694 demandas e projetos em que o Brasil seria prestador de cooperação a países em desenvolvimento. Entre os motivos desse interesse de agências oficiais de fomento estrangeiras e governos de países do Sul estava a credibilidade e experiência da CT do Brasil a partir dos anos 70.⁶⁵

Até os dias atuais, a cooperação técnica no governo brasileiro é expressiva quando comparado aos tipos de ajuda para o desenvolvimento. Em 2010, por exemplo, a CTI foi responsável por no mínimo 25% do conjunto da Assistência Oficial para o Desenvolvimento, figurando o principal instrumento para esse tipo de cooperação.⁶⁶

Mas, apesar de todos esses fatos históricos e conceituais, a cooperação brasileira historicamente não é ideológica, mas de ordem prática. “O pragmatismo da política exterior caracterizava a conduta brasileira na captação e implementação da cooperação internacional. A cooperação pragmática era uma cooperação desideologizada, até mesmo despolitizada, que explorava oportunidades com realismo, que criava alternativas diante de obstáculos.”⁶⁷

2.4.1 A Agência Brasileira de Cooperação e o PNUD

A Agência Brasileira de Cooperação do Ministério – ABC - das Relações Exteriores – MRE - do Brasil surgiu no ceio de um movimento multilateral para esforços das pautas de desenvolvimento do hemisfério Sul.

A ABC existe desde setembro de 1987, quando absorveu toda a parte operacional relativa à cooperação técnica do Brasil antigamente diluída entre setores do MRE e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Há 33 anos é responsável por “orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica firmados pelo Brasil; apoiá-las na formulação dos projetos; coordenar, na condição de órgão oficial responsável pela cooperação técnica internacional, a negociação entre as instituições cooperantes e as solicitantes; monitorar a execução dos projetos, assim como divulgar informações sobre seu desenvolvimento e os resultados logrados.”⁶⁸

⁶⁵ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 37 (1): 37-63 [1994]. p. 49.

⁶⁶ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 71.

⁶⁷ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 37 (1): 37-63 [1994]. p. 42.

⁶⁸30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2017. p. 21.

Como resultado da Conferência de Buenos Aires de 1978, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ficou encarregado de oferecer todo o suporte administrativo e financeiro a CTPD,

Desde então, a ABC e o PNUD passaram a ser parceiros protagonistas da cooperação sul-sul. O Brasil sempre esteve no topo da lista de países que mais receberam financiamento por parte dos projetos PNUD e deve permanecer constando deste rol principal. O orçamento de 2021(\$ 161.156 milhões) para com o país praticamente dobrou em relação ao ano passado e equivale a 14,8% do orçamento mundial.⁶⁹

Antes da criação da ABC/MRE, a cooperação era contabilizada e arquitetada no mesmo portfólio da cooperação norte-sul. O desmembramento dessa modalidade de cooperação foi um salto relevante para a análise e progresso da cooperação técnica horizontal.

2.4.2 A cooperação do Brasil com os PALOP

Historicamente, aos países africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) o Brasil no geral se manteve em “cima do muro”, com jogo duplo, assim como em outros inúmeros fatores em sua política externa.

Malgrado houvesse uma intenção reprimida de o Brasil expandir horizontes de cooperação, a subordinação aos interesses de Portugal, que conflitavam com a autonomia da África portuguesa, prevalecia. Em 1953, o Brasil firmou um acordo⁷⁰ com Portugal que enrijecia o processo de descolonização lusa na África.

Esse ziguezague começou a se desfazer com a derrocada da ditadura portuguesa⁷¹, rompendo de fato os compromissos de 1953, apesar da política externa volátil do Brasil. Nos anos seguintes, a política externa brasileira, tida por vezes com “neutra” em relação à África portuguesa, começava a se posicionar de forma mais marcante.

A República Federativa do Brasil foi o segundo país a reconhecer a independência da República da Guiné-Bissau, em 18 de julho de 1974, antes de Portugal, e o primeiro país afixar embaixada. Ato contínuo, em 75, a República brasileira se tornou o primeiro país do globo a reconhecer a independência da Angola de um Movimento ligado à então União Soviética⁷².

⁶⁹ <https://open.undp.org/> Acesso em abril de 2021.

⁷⁰ Tratado de amizade e consulta à descolonização lusa na África.

⁷¹ Com a Revolução dos Cravos em 1975.

⁷² Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)

Em relação ao continente inteiro, “Nesse período, quinze embaixadas africanas foram abertas no Brasil e seis estavam acreditadas em dezesseis países.”⁷³ Nessa altura, as portas de cooperação Brasil – África já se haviam escancarado e a facilidade do idioma acelerava todo o processo na região de língua oficial portuguesa.

O interesse comercial no mercado africano até existia, mas era secundário. A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, segundo classificação da ONU e, portanto, sem perspectiva de benefícios palpáveis na balança comercial do país cooperante. Na Angola havia um interesse residual por petróleo, mas nada muito significativo.

Certamente, houve um período de timidez nas relações bilaterais do Brasil com a África portuguesa após esse boom de embaixadas. Esse hiato de negociações ocorreu com a guerra em Angola, com São Tomé e Príncipe (1084-200) e em outras questões pontuais onde se avaliou a relação com a comunidade portuguesa onerosa sobremaneira para o governo nacional.

Impende observar que a sólida Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, com seus foros atuantes e iniciativas regionais concretas, foi criada em 1996 sob os auspícios de iniciativa brasileira com o lançamento o Instituto Internacional de Língua Portuguesa na era Sarney, durante a Cúpula dos Países de Língua Portuguesa (1989).

Isso reflete a estratégia multilateral vislumbrada pela diplomacia brasileira para o estreitamento de laços com região lusófona africana: os PALOP. Assim: “Os objetivos da CPLP iam além da dimensão cultural e incluíam a cooperação e a coordenação multilateral.”⁷⁴

Esse canal aberto e privilegiado do Brasil com as antigas colônias portuguesa é ainda claramente visível na atualidade. Mesmo com as interrupções de acordos pontuais, mais por motivos de crises econômicas que de quaisquer outros fatores, a quantidade e intensidade da cooperação sul-sul com os PALOP desvela essa realidade.

2.4.3 Brasil x América Latina

A integração com a América Latina está permanentemente no foco da política externa brasileira, segundo sua Carta Magna⁷⁵ e têm um histórico bem mais estável de cooperação técnica quando comparado com os PALOP.

⁷³ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 98-99.

⁷⁴ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 158.

⁷⁵ Ar. 4. 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.

No entanto, cabe diferenciar a América Latina, que envolve os países de língua românica (no caso o espanhol, português e francês), em três sub-regiões. São os seguintes: os do Cone Sul, com maior IDH em relação aos demais e, por conseguinte, menos dependentes de auxílios de ordem estruturante e com quem o Brasil tem laços de cooperação técnica mais antigos; os andinos, especialmente Bolívia e Colômbia, tendo em vista suas particularidades quanto ao enfrentamento da pobreza e narcotráfico; e os centro-americanos e alguns caribenhos, com os piores índices de desenvolvimento de ordem geral, com destaque para o Haiti.⁷⁶

Sabe-se que a AOD (Ajuda ou Assistência Oficial para o Desenvolvimento), que surgiu em 1972, no seio da OCDE, teve seu conceito restruturado para Cooperação para o Desenvolvimento justamente pelo laço de reciprocidade e igualdade entre as partes cooperantes. Isso faz todo sentido sob a perspectiva do Brasil com a América Latina, tendo em vista as semelhanças dos contextos políticos, históricos e sociais e que, em geral, são considerados países de renda média que tanto se beneficiam de ajuda e assistência externa quanto as prestam.

Logo, essa relação tem maior pé de igualdade no que toca aos países africanos, e, portanto, com modalidades diferentes de cooperação técnica. Tendo em vista seu avanço na luta contra a pobreza, fome e seu crescimento econômico⁷⁷, a América Latina de forma geral busca, na atualidade, mais ações voltadas para o desenvolvimento tecnológico.

Sobre o caso específico do MERCOSUL, Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e países associados, em 1993 foi criado o Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL do Grupo Mercado Comum, com o fundamento de que a CT contribuiria diretamente “promover de modo coordenado o desenvolvimento científico e tecnológico dos países membros e aumentar e diversificar a oferta de bens e serviços com padrões comuns de qualidade segundo normas internacionais.”⁷⁸

Entre outros microfatores, por questões de proximidade regional e de idioma nativo, a maior parte da cooperação técnica do Brasil está na América de língua espanhola. É mais fácil realizar cooperação entre países com aspectos culturais e linguísticos menos díspares, além de haver a possibilidade de deslocamento menos oneroso.

⁷⁶ Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014. p.175

⁷⁷ Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014. p.199

⁷⁸ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 189.

Em que pese aos aspectos naturais de aproximação da CTPD brasileira com a América Latina, que independem do esforço dos comparsas, há fatores participativos que podemos analisar: a própria legitimidade e protagonismo do Brasil em matéria de CTPD.

Ainda nos anos setenta, a CT brasileira possuía grande credibilidade entre os países da América Latina perpassando pela década de 80. Daqueles 694 projetos de cooperação técnica demandadas ao Brasil, vistos na seção 2.4, dois terços (475) eram provenientes da América hispana e do Caribe.⁷⁹ E até este século, a CTPD brasileira contempla projetos em 81 países e cerca de 45% dessa cooperação ocorre na América Latina e no Caribe.⁸⁰

Ademais, segundo dados do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise (IPEA, 2013), do total de R\$ 1,6 bilhão em gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI – no mundo, 60,0% (R\$ 957 milhões) são alocados na América Latina.

Essa tendência de estreitamento de laços de CTPD do Brasil com a América Latina e a África portuguesa tem se perdurado até os dias atuais, assim como remonta o então Ministro das Relações Exteriores brasileiro Aloysio Nunes Ferreira “Nossos vizinhos da América Latina e Caribe e os países de língua portuguesa – do continente africano, além do distante Timor-Leste – são os principais destinatários da cooperação técnica brasileira”⁸¹.

2.5 O multilateralismo e a multipolaridade do século XXI

Tem-se que a hegemonia estadunidense está no mínimo em declínio, quando não sucumbida. Alguns falam de seu processo acelerado com os atentados do 11 de setembro de 2001, coincidentemente no ano que marca a virada do século. Outros falam de sua intensificação com as crises de 2008 e 2011. O fato é que uma nova ordem mundial dá cada vez mais espaço para o multilateralismo e a multipolaridade.

Esses dois institutos podem se confundir e se entrelaçar na dinâmica das políticas externas e da disposição da política econômica mundial. O teórico Thales Castro elucida com leveza a diferença entre o multilateralismo e a multipolaridade, *in verbis*:

A lateralidade se diferencia, substancialmente, da polaridade pelo fato de ser baseada na mera quantitatividade de pares em diálogo, no número de entes na interação diplomática. (...) No caso de negociações entabuladas entre dois Estados, a noção de bilateralidade é patente. No caso de multilateralidade, existe a perspectiva da interação

⁷⁹ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Rev. Bras. Polit. Int.* 37 (1): 37-63 [1994]. p. 49.

⁸⁰ Patriota, Antonio de Aguiar. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013) Brasília : FUNAG, 2013-2016. p. 31.

⁸¹ ABC/MRE, 2017

de um Estado junto a um organismo internacional ou bloco econômico de exercício pleno de personalidade jurídica que representará meio essencial do estudo dos fluxos de interesse entre as partes.⁸²

John Ruggie (1993) destaca que as três premissas do multilateralismo são a indivisibilidade; a não-discriminação e a reciprocidade difusa⁸³. As dimensões centrais para o funcionamento da lógica de multilateralização já vinham sendo emolduradas pela nova ordem mundial, onde impera a necessidade de coalizões múltiplas para a sobrevivência ou desenvolvimento estatal. É digno de nota a seguinte transcrição: “Os exemplos repetidos de cooperação num cenário multilateral podem promover reciprocidade difusa entre os Estados e ajudar a transformar seu senso de interesse próprio.”⁸⁴

Sobre a multipolaridade, já prenunciava o Ministro da Defesa do Reino Unido acerca dessa eloquente tendência para o futuro:

(...)Moreover, the changing distribution of power is unlikely to be simple, linear or apply to all levers of power simultaneously. Most actors are likely to find adaptation challenging. The realignment process is likely to encompass a period of non-polarity, as states strive to realign their power to the changing strategic environment, and struggle to achieve objectives through traditional mechanisms.⁸⁵

Sendo assim, na medida em que nações emergentes se empoderam progressivamente e, paralelamente, potências perdem parte de sua supremacia e credibilidade econômica - provocando insegurança internacional - cenários de multilateralidade e multipolaridade também são gerados e sustentados.

Em suma, num universo cada vez mais multipolar, as *linkagens* do Brasil com blocos regionais como um todo ou em separado, como os países que integram os PALOP, CPLP, MERCOSUL, ALADI e outros blocos econômicos latino americanos e luso-africanos, à luz dos fatos e projeções históricas elucidadas, tendem a ser mais ascendentes e irreversíveis - embora com algumas rupturas e regressos na linha do tempo.

⁸² CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. p. 207.

⁸³ John Ruggie é cientista político e professor de Direitos Humanos e Relações Internacionais.

⁸⁴ Griffiths, Martin. 50 Grandes estrategistas das relações internacionais; tradução Vânia de Castro. São Paulo: Contexto, 2004. p. 286.

⁸⁵ Ministry of Defense. *Global Strategy Trends Out to 2040*. 4a. ed. Londres, UK ministry of Defense, 2010. p. 38
OP CIT CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. p. 224.

CAPÍTULO III - ANÁLISE DA NORMATIVA INTERNACIONAL VINCULADA À CTPD BRASIL – AMÉRICA LATINA E PALOP EM PERSPECTIVA COMPARADA

Sendo o clímax deste trabalho, esta parte busca deslindar as normativas atinentes à CTPD e confrontar com as características, *modus operandi* e regras da CTPD do Brasil com os países receptores, América Latina e África portuguesa, para determinar incongruências e correlações. Essa forma comparada dar-se-á mediante olhares cruzados entre a normativa (o que deveria ser) e a teoria (o que realmente é numa amostra).

3.1 Das normativas internacionais

Na condição de países signatários da Carta das Nações Unidas de 1945, a América Latina e a África portuguesa se curvam ao disposto no item 3 do Artigo 1º do Capítulo 1, *in verbis*:

Conseguir uma cooperação internacional para **resolver os problemas** internacionais de caráter **econômico, social, cultural** ou **humanitário**, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.⁸⁶ (grifou-se)

Como muitas normativas internacionais de *soft power*, os regramentos que regem a cooperação técnica entre países em desenvolvimento são esparsos, discricionários e estratégicos.

Para tanto, faz-se mister compilar o ordenamento jurídico e princípios que permeiam o instituto da cooperação técnica internacional, especialmente com viés horizontal.

Entre as Resoluções da Assembleia Geral da ONU sobre o assunto, cabe especial atenção a Resolução nº 1.383 de 1959. Essa diretriz substituiu a expressão “assistência técnica” para “cooperação técnica”, configurando, de fato, uma relação horizontal e mais equânime, onde não coabitava uma caridade, mas trocas de experiências e interesses mútuos. Um passo relevante na instrumentalidade da cooperação para que os países em desenvolvimento afixassem uma bandeira estratégica de progressos desenvolvimentista ao invés de recipiendários passivos de doações.

⁸⁶ Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty. Carta das Nações Unidas (s.f.) http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Carta_da_ONU__Vers%C3%83%C2%A3o_Portugu%C3%83%C2%AAAs.pdf

Outrossim, há uma normativa do Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul da ONU, que em 1995 estabeleceu países estratégicos (*key countries*) da CTPD. Entre os países latino-americanos, estava o Brasil.

Saindo do âmbito das Nações Unidas, a OCDE, com seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e suas Declarações conjuntas, igualmente contribuiu para um marco normativo relevante na cooperação Sul-Sul, também com os mesmos postulados sobre igualdade entre os parceiros e mola propulsora do desenvolvimento dos países de renda média.

Essa igualdade entre as partes é uma premissa sobremaneira importante que distingue bem a cooperação horizontal da norte-sul; configurando uma diplomacia solidária e não assistencial.

Existem marcos jurídicos e políticos da CTPD. O principal marco jurídico da Cooperação Técnica Sul-Sul é a resolução da Conferência das Nações Unidas de Buenos Aires, em 1978, sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. O plano de ação de Buenos Aires - PABA, firmado por 130 países, estabeleceu 9 objetivos para a CTPD e 38 recomendações.

O PABA estabelece que esse tipo de cooperação deve ter caráter instrumental, não sendo um fim em si mesmo. Deve ser intergovernamental, não excluindo a possibilidade de envolver um país do Norte ou organismo internacional (cooperação triangular) e nem sendo substituto da cooperação vertical. Ademais, o PABA define que a CTPD tem caráter não interventivo, sem insurgência na soberania nacional.

Logo, os objetivos definidos no PABA, em seu artigo 15 e suas nove alíneas, convergem entre si para promover a autoconfiança dos PED e o desenvolvimento de suas capacidades.

Em março de 2019, houve a segunda edição conferencial por ocasião dos 40 anos do plano de ação de 78, onde o Brasil foi nomeado representante dos interesses da América Latina. O PABA+40 seguiu seu quadro conceitual originário, reforçando o conceito de diplomacia solidária. Seu documento final frisou a cooperação Sul-Sul para o intercâmbio de melhores práticas entre o Sul global.

O grande distintivo daquela conferência das Nações Unidas foi ter seu âmago na Agenda 2030 do Desenvolvimento e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, com o mote de “não deixar ninguém para trás.”, incluindo a Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA)⁸⁷, que trata das questões atinentes ao financiamento.

⁸⁷ Resultado do Encontro na Etiópia, em 2015, com o objetivo de definir as condições de financiamento para os 15 anos seguintes de desenvolvimento sustentável

É oportuno lembrar de um marco político relevante. A Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1995, proclamou os princípios gerais da cooperação sul-sul. Caracterizou-se um posicionamento dos países considerados não alinhados para pautar a agenda de desenvolvimento com base nos interesses de países vulneráveis e não ditados por superpotências. O conceito de “países do Sul” de Bandung inicialmente abarcava a África e a Ásia. *A posteriori*, a América Latina se incorporou nesse rol.

Sob a perspectiva de país prestador de cooperação, “além da finalidade de contribuir para o desenvolvimento dos países parceiros com os quais é estabelecida, a CTPD tem também propósitos de ordem política, claramente declarados e assumidos”⁸⁸. Entre esses objetivos, está o estreitamento das relações políticas, econômicas e comerciais como resultado natural da cooperação. O que é razoável, uma vez que caracteriza um “poder brando” como instrumento de política externa de um Estado.

O principal postulado teleológico da Cooperação Técnica horizontal defendido até os dias atuais é fortalecer as capacidades locais de tal forma que a própria a colaboração técnica seja prescindível, pelo menos no longo prazo. Daí vem a pergunta: Quão sustentável é a cooperação técnica sul-sul, em especial no caso brasileiro como doador?

3.2 A normativa brasileira de CTPD e suas características

A República Federativa do Brasil segue aos estândares internacionais supracitados. Além disso, possui algumas normativas nacionais, como o Decreto Nº 5.151, de 22 de julho de 2004, (com a Portaria MRE Nº 8, de 4 de janeiro de 2017, que dispõe sobre as respectivas normas complementares) que, embora disponha sobre procedimentos relativos à cooperação técnica recebida de organismos internacionais, serve de norte para a cooperação técnica como um todo.

Há também a Portaria/MRE Nº 179, de 14 de abril de 2015, que aprova o Manual de Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral, por vezes mencionado neste trabalho.

Convém salientar que a normativa brasileira ou internacional que rege a CTPD junto à América Latina é a mesma para com os países africanos e, até mesmo pela proposta da

⁸⁸ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 117.

cooperação sul-sul, não poderia ser diferente. O que irá mudar nessa relação com o Brasil é o comportamento dos atores internacionais envolvidos e os respectivos resultados.

A dinâmica da cooperação técnica brasileira tem algumas regras muito claras e definidas. Duas das mais atrativas para o rol de países recipiendários são: a) o caráter não comercial da CTPD; b) e a cooperação por demanda.

O primeiro regramento confere a ética e moral nas relações internacionais solidárias. Diferente de alguns países como na China que, em seus acordos de cooperação, possui políticas de vinculação comercial, sendo o país recipiendário obrigado a fornecer uma contrapartida.

Em seguida, a cooperação brasileira é demandada, sem ser por adesão, como acontece na cooperação norte-sul. A cooperação europeia e estado-unidense se baseia num programa previamente definido, no qual o país receptor tem a opção de aceitar ou recusar a proposta oferecida. Ao passo que no Brasil, o país parceiro solicita uma cooperação numa área específica com base em levantamento de necessidades feito em conjunto durante a fase de prospecção.

Somado a isso, a forma não intervencionista da cooperação horizontal brasileira lhe confere força e atratividade e, por conseguinte, credibilidade.

O manual sobre cooperação técnica sul-sul da ABC também relata que um dos objetivos dessa parceria é “compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico”⁸⁹. O intercâmbio de experiências certamente ameniza o *gap* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Outro aspecto político da CTPD brasileira, tal como em qualquer outro tipo de cooperação, é utilizá-la como um meio para a projeção internacional e voz ativa nos foros mundiais.

Por fim, cabe mencionar, no que toca às características da cooperação técnica brasileira: sua tradição, por haver começado nos anos 70, sendo um dos pioneiros nessa seara; o volume e densidade de ações; a amplitude e variedade temática; abrangência geográfica (Américas, África e Ásia); o caráter não comercial, conforme dito alhures; a relativa organicidade com base metodológica internacional; a capacidade de mobilização e de articulação com entidades nacionais cooperantes; e sua visibilidade no plano internacional.⁹⁰

⁸⁹ Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

⁹⁰ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 213.

Entretanto, também há características deficientes da cooperação brasileira: as incoerências de política externa, a coordenação interinstitucional incompleta, a potencialidade pouco aproveitada, entre outros desafios melhor vistos no Capítulo 4.

3.3 Comparação Normativa entre América Latina e PALOP

As relações de CTI, tanto na América Latina, quanto nos países africanos de língua portuguesa, são amparadas legalmente mediante atos internacionais, via Ministério das Relações Exteriores.⁹¹

A temática das coadjuvações com os países do continente africano é mais basilar, no sentido de fomentar estruturas mínimas de sobrevivência, como acesso à água potável, agricultura, medidas contra a fome, entre outros tópicos afins, como o projeto "Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde"⁹², que apoiou a implementação do Programa Casa para Todos.⁹³

Ao passo que na América Latina são tópicos mais tecnológicos e pertencentes a um nível mais elevado de qualidade de vida. À guisa elucidativa: modernização de sistema bancário, *compliance* e descobertas científicas. É o caso do projeto em execução "Apoio Técnico para a Implementação da Televisão Digital no Chile".⁹⁴ Convém ressaltar que, ainda assim, há muitos intercâmbios de ordem primária nessa região.

Outro fator comparativo é a duração.⁹⁵ Apesar de os projetos de cooperação técnica serem, no geral, a partir de médio prazo, entre os PALOP tendem a durar mais, tendo em vista serem iniciativas mais estruturantes. Quanto à incidência de termos aditivos de prorrogação, podem ocorrer pelo tempo de resposta da contraparte, equívoco no cálculo do tempo de nivelamento do conhecimento, precariedade da execução, mudança de gestão, instabilidade política etc. O que também pende para o lado africano.

⁹¹ Exemplos: Ley de Planificación Nacional N.º 5525, del 02 de mayo de 1974 de Costa Rica.

Ley No. 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior y el Reglamento 142-17 de la República Dominicana.

⁹² programa similar ao programa brasileiro Minha Casa Minha Vida.

⁹³ Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CaboVerde>

⁹⁴ Projeto que visa apoiar o governo chileno na formação de capital humano, para a implementação da televisão digital terrestre tendo como base a experiência do Sistema Nipo-Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (ISDB-T). <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Chile>

⁹⁵ Cabe aqui ressaltar a dificuldade em se extrair dados quanto à duração de um projeto completo. No site <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>, as pesquisas aparecem seccionadas por fase do projeto ((projeto de alfabetização em STP); a missão apenas de prospecção ou de atividades isoladas, como seminários, são computadas como um projeto à parte; além de haver subnotificação de projetos que acabaram não sendo concluídos por completo (formação jurídica de magistrados na Guiné-Bissau).

Importante também frisar que a República Federativa do Brasil sempre é prestadora de CTPD na relação com os países africanos; ao passo que, no que toca à América Latina, como o modelo de sucesso mexicano na produção de biodiesel⁹⁶, por vezes, é recipiendária também.

Não obstante a essas comparações divergentes, a maior parte delas se convergem, como a fonte de financiamento, as formas e os objetivos.

Como parceiros financiadores, há intensa participação de organismos internacionais e da União Europeia em ambos os continentes, em triangulação com o governo brasileiro. Esse fato é explicado pela posição clarividente de intermediário que o Brasil ocupa. Sendo uma potência média e com relacionamento salutar com seus vizinhos e lusófonos, torna-se grandemente visado pelos detentores de fundos de fomento.

Explique-se, ao se escolher o Brasil ou a Suíça em uma cooperação com Guiné-Bissau para se compartilhar tecnologia de sistema bancário (mesmo o modelo suíço sendo considerado o melhor) o formato brasileiro tende a ser mais efetivo e eficaz, haja vista a facilidade de articulação “inter-povos” e haver um *gap* tecnológico menor e, portanto, mais viável de ser alcançado.

No que diz respeito à finalidade da cooperação entre as regiões estudadas, nota-se o mesmo propósito de desenvolvimento solidário. Vejamos a similitude dos objetivos da cooperação no Mercosul e na CPLP para referência.

Os objetivos gerais da Política de Cooperação Internacional do Mercosul são: ⁹⁷ i) fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco; ii) aprofundar a integração regional; iii) reduzir as assimetrias entre os países do bloco; e iv) intercambiar de maneira horizontal conhecimentos e experiências, boas práticas, políticas públicas tanto no interior do bloco quanto com outras instâncias de integração regional e extrarregional existentes.

Paralelamente, o Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL estabelece como prioridade da CT “promover de modo coordenado o desenvolvimento científico e tecnológico dos países membros e aumentar e diversificar a oferta de bens e serviços com padrões comuns de qualidade segundo normas internacionais.”

Nesse viés, a CPLP tem em seus estatutos três objetivos centrais: a concertação político-diplomática, a cooperação em todos os domínios e a promoção e a difusão da língua portuguesa,

⁹⁶ Projeto “Capacitación de Personal Científico en Mejoramiento Genético de *Jatropha Curcas L.*” <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mexico>

⁹⁷ Decisão do Conselho Mercado Comum N° 23 de 2014.

sendo a cooperação técnica um dos pilares regimentais desse Bloco, além de ser fundada no princípio da solidariedade.⁹⁸

Quanto ao formato da cooperação, da mesma sorte, em quaisquer países do Cone Sul, podem ser bilaterais, multilaterais ou triangulares, que pode envolver tanto organismos internacionais quanto países desenvolvidos. As modalidades e o funcionamento da CI foram explicados no Capítulo 1.

Dito isso, passemos aos olhares pontuais segundo as características da cooperação técnica do Brasil na América Latina e nos países africanos de idioma português sob a perspectiva do prestador brasileiro.

3.4 Reflexões sobre América Latina e PALOP

3.4.1 O efeito multiplicador e caráter instrumental da CTPD

Uma premissa da cooperação técnica é seu efeito multiplicador, que é a disseminação sistêmica das capacidades desenvolvidas em três dimensões: a individual, de curto prazo, que pode ser alcançada por treinamentos de modo a conferir novas competências aos capacitados; a organizacional, quando, no médio prazo, a unidade coletiva, independente de quem estiver na ativa, absorve, adapta e aplica o conhecimento; e a dimensão interinstitucional, de médio e longo prazo, em que as novas capacidades organizacionais são disseminadas a outras instituições parceiras.⁹⁹

Ocorre que a precariedade administrativa ou até mesmo a falta de compromisso do país receptor pode bloquear o efeito multiplicador em seu próprio país. Logo, havendo capacitação e dispêndio de recursos para um seleto grupo de profissionais, o conhecimento não se perpetua, acabando por se esgotar a transferência de conhecimento técnico em curto lapso temporal – o que inviabiliza o objetivo principal da CTPD que é a independência de assistências de países estrangeiros.

Segundo o Manual sobre Cooperação Técnica Sul-Sul¹⁰⁰ da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores, as principais fases da cooperação são: Prospecção; Projeto; Execução; Multiplicação; Avaliação; Revisão e Conclusão.

⁹⁸ Cúpula Constitutiva de Lisboa

⁹⁹ Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

¹⁰⁰ Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

Muitos projetos acabam sucumbindo na fase de execução por “n” motivos. Pode ser a falta de recursos; a instabilidade política ou de segurança nacional do país recipiendário; a troca de gestão do país doador ou até mesmo um novo posicionamento dentro da própria gestão. Veja essa constatação preocupante dos projetos de cooperação técnica brasileira:

A precariedade da documentação tornou impossível tirar conclusões seguras acerca dos resultados para a modalidade em seu conjunto. Em 600 casos, nada consta acerca de resultados; a confirmação da aprovação do projeto não foi registrada em 472 casos.¹⁰¹

Embora a pesquisa tenha sido da década de 90, teme-se que até hoje haja subnotificação de projetos inconclusos.

Certamente, a fase de avaliação por parte do país prestador é crucial para o sucesso da multiplicação do conhecimento do país parceiro. Além dessa etapa de monitoramento, para o cumprimento dessa contrapartida, é importante ter mecanismos de *enforcement* para levar os parceiros a cumprirem o voto de multiplicar internamente. O fato é que hoje, lamentavelmente, existe uma dificuldade em se concretizar esse passo. Veremos no último capítulo algumas propostas de melhoria.

O efeito multiplicador das melhores práticas está intimamente ligado ao caráter temporário da cooperação técnica. O fortalecimento das capacidades técnicas e tecnológicas é tão importante porque, ao fomentar as melhorias educacionais de uma mão de obra, contribui – como condição *sine qua non* - para a consolidação de uma nação imponente para defender interesses domésticos de forma assertiva na conjuntura planetária.”¹⁰²

Justamente por ser esse o grande foco da CT, a grande crítica é não se conseguir essa transferência técnica a ponto de criar independência institucional e funcional dos países receptores.

Conforme dito na Seção 3.1, o PABA assevera que a cooperação sul-sul não pode ser um fim em si mesmo, porém, principalmente com países da África subsaariana, ainda ha muito caráter assistencial em detrimento do desenvolvimentista. Prova disso é a quantidade de projetos idênticos que se sobrepõem ao longo dos anos.

3.4.2 Parceiros – Posição de igualdade

¹⁰¹ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 37 (1): 37-63 [1994]. p. 60.

¹⁰² CARMO, Corival Alves do. *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 517.

Uma das razões pelas quais o Brasil é bem recebido pelos países lusófonos em desenvolvimento, é sua identificação de irmandade. A propósito, isso é uma premissa da CTPD quando se define o que é parceiro. O Brasil, tal como os demais, também foi colonizado e, de alguma forma, é considerado o irmão mais velho que tem logrado êxito no processo emergente.

Desta forma, é natural que os PALOP tenham preferência por negociar com brasileiros, na condição de companheiros de jornada. Diferentemente quando se trata de Europa, ainda vista como “os colonizadores”. A resistência é tamanha, que, não raras vezes, o governo brasileiro é convidado a fazer uma triangulação na cooperação norte-sul.

Essa preferência não ocorre apenas com países do Norte. A China, por exemplo, tem perfil de cooperação mais voltado para acordos em troca de benefícios locais. Embora legal, acarreta impacto socioeconômico e ambiental, como, por exemplo, a licença para pesca na Zona Econômica Exclusiva da Guiné-Bissau em 2010¹⁰³ ou para extração de areia pesada na Região de Varela da Guiné-Bissau para o setor metalúrgico.¹⁰⁴

Com países latinos o processo não é diferente, mais fluido ainda é o tratamento mútuo de parceiro, uma vez que, de fato, passaram por processos de crescimento econômico relativamente semelhantes. Certamente, uma negociação Brasil – Colômbia terá um pé de igualdade sem par se comparado à Brasil – Alemanha ou Colômbia – Alemanha.

Segue retrato do capital brasileiro investido no mundo em 2010, que tem se repetido ao longo dos anos:

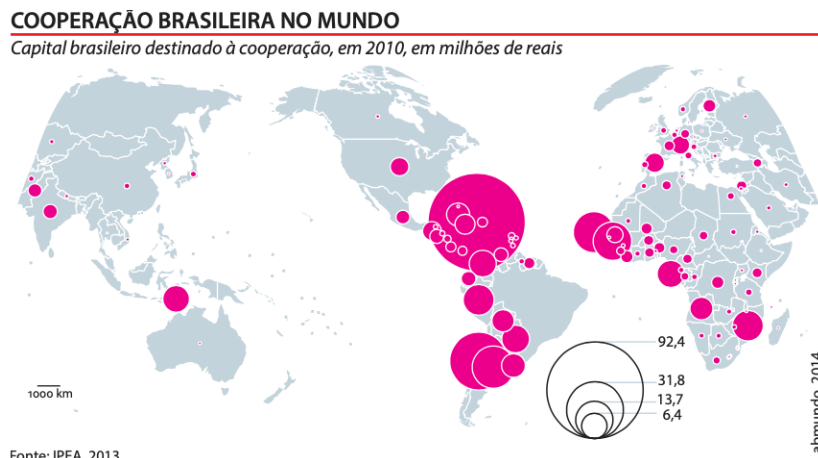


Figura 2. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013)

¹⁰³ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. (Junho de 2010). Protocolo de Acordo de Pesca entre o Governo da República da Guiné-Bissau e a China National Fisheries Corporation <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bi-140253.pdf>

¹⁰⁴ Deutsche Welle. (24 de maio de 2014). Areias pesadas preocupam aldeia guineense de Nhiquim. <https://www.dw.com/pt-002/areias-pesadas-preocupam-aldeia-guineense-de-nhiquim/a-17671207>

Logo, “essa concentração de projetos (brasileiros) na América Latina e na África relaciona-se com a formação histórica da sociedade brasileira (identidades compartilhadas (...))”¹⁰⁵

3.4.3 O fortalecimento do Estado de Direito x A não-intervenção

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento tem uma nobre missão de fortalecer o *rule of law* do país recipiendário.

Analisemos um caso ocorrido com o Ministério Público da Guiné-Bissau.

O governo brasileiro firmou um projeto de cooperação técnica com aquele país denominado “Fortalecimento das Capacidades Jurídicas dos Magistrados do Ministério Público da Guiné-Bissau”, que começou a ser executado em 2016. O projeto consistia na capacitação institucional bissau-guineense em matérias por eles consideradas prioritárias no combate à criminalidade transnacional.

A referida temática estava de acordo com o mandato do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau – UNIOGBIS, estabelecido pelo Conselho de Segurança da ONU, em 2009, que financiou grande parte da iniciativa, por estar em consonância com seu componente Estado de Direito.¹⁰⁶ Ademais, o objeto dessa CTPD também estava convergente ao programa (2015 – 2019) do Ministério da Justiça local juntamente com o PNUD sobre a necessidade da reforma da Justiça.

Certamente, após sucessivos golpes de Estado e períodos de instabilidade política, é um país que merece ter sua democracia fortalecida. Ao fim e a cabo, essa cooperação técnica brasileira ganhou grande repercussão nacional no fortalecimento das capacidades de governo, no empoderamento dos membros do Ministério Público frente à democracia e na reforma da jurisprudência.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Atlas da política externa brasileira / Carlos R. S. Milani ... [et. al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014. p. 112

¹⁰⁶ Escritório Integrado de Construção da Paz da ONU na Guiné-Bissau. (2020). Nações Unidas. Legado de UNIOGBIS. https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/livro_legado_de_uniogbis.pdf ; e Procuradoria-Geral da República. Ministério Público Federal. (1º de setembro de 2016). MPF compartilha experiências para auxiliar na capacitação de magistrados de Guiné-Bissau.

<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-compartilha-experiencias-para-auxiliar-na-capacitacao-de-magistrados-de-guine-bissau>

¹⁰⁷ Jusbrasil. (24 de maio de 2018). MPF conclui capacitação de mais de 100 membros do Ministério Público da Guiné-Bissau. <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/581974804/mpf-conclui-capacitacao-de-mais-de-100-membros-do-ministerio-publico-da-guine-bissau?ref=serp> ; Secretaria de Cooperação Internacional. Ministério Público Federal. (2018). Informe Cooperação Internacional do MPF. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informe-cooperacao-internacional-do-mpf/edicao-21-2013-1o-a-15-outubro-2018> ; e Jusbrasil. (2018). Pela primeira vez, MP da Guiné-Bissau demanda dados de compliance aos bancos do país.

Observa-se que essa mudança está em harmonia que o princípio da não-intervenção. Não houve imposição de ideologias ou medidas abusivas para a tentativa de mudança estruturante no país. Esse comportamento se repete, na atualidade, com o restante da África lusófona, quando, no geral, não há estabelecimentos de escritórios ou projetos com a desaprovação populacional.

No âmbito da América Latina, temos a dizer que também há muito o que se investir no *rule of law*, incluindo o próprio Brasil. O embaixador brasileiro Thales Castro vai dizer que pouco se tem conseguido a importante feita de domar os excessos e uso de poder. Segundo ele, *pax democrática*, de meados da década de oitenta, depois de períodos de ditaduras militares, está em descompasso com a consolidação de institutos democráticos e plenamente inclusivos e distributivos, tanto na seara interna quanto nas relações exteriores.¹⁰⁸

Enfim, mesmo carecendo de ter a democracia fortalecida, como elucidado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o governo brasileiro vem mantendo o discurso de uma cooperação que se distancia da tradicional (Norte-Sul) por ser mediante demanda oficial; sem condicionalidades e ser realizado mormente a partir da experiência de servidores públicos e colaboradores, sem a participação do setor privado. Tal discurso tem, inclusive, conquistado espaço em documentos oficiais dos fóruns de discussão sobre a denominada ajuda internacional.¹⁰⁹

3.4.4 A normativa do desenvolvimento sustentável e a Agenda 2030

Os esforços recentes de CTPD estão no sentido de promover ações convergentes com a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Nesse contexto, em que a cooperação horizontal para o desenvolvimento está intimamente ligada com o logro do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável dessa Agenda, a sustentabilidade está relacionada à defesa da sobrevivência e permanência da economia, do bem-estar social e do meio ambiente.

O PABA+30, segundo dito anteriormente, enalteceu essa bandeira, levantada por muitas organizações internacionais e representantes de países africanos e latinos.

Existe um empenho mundial em criar corretos indicadores, parâmetros e formas de auferir o nível de evolução de cada ODS, com as fontes das Nações Unidas e, de posse dessa

<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/603126459/pela-primeira-vez-mp-da-guine-bissau-demanda-dados-de-compliance-aos-bancos-do-pais>

¹⁰⁸ CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. p. 163.

¹⁰⁹ Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014. p.211

coleta de dados processados, nortear as prioridades da capacitação de grupos locais por meio de cooperação técnica. Na América Latina e Caribe, por exemplo, o PNUD, a CEPAL, o UNODC e o ACNUDH (Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos) se interagem entre si na busca de estatísticas confiáveis.

Vejam no gráfico a seguir, no âmbito da América Latina, o rombo que a crise de 2008, divisor histórico deste trabalho, causou na economia regional:

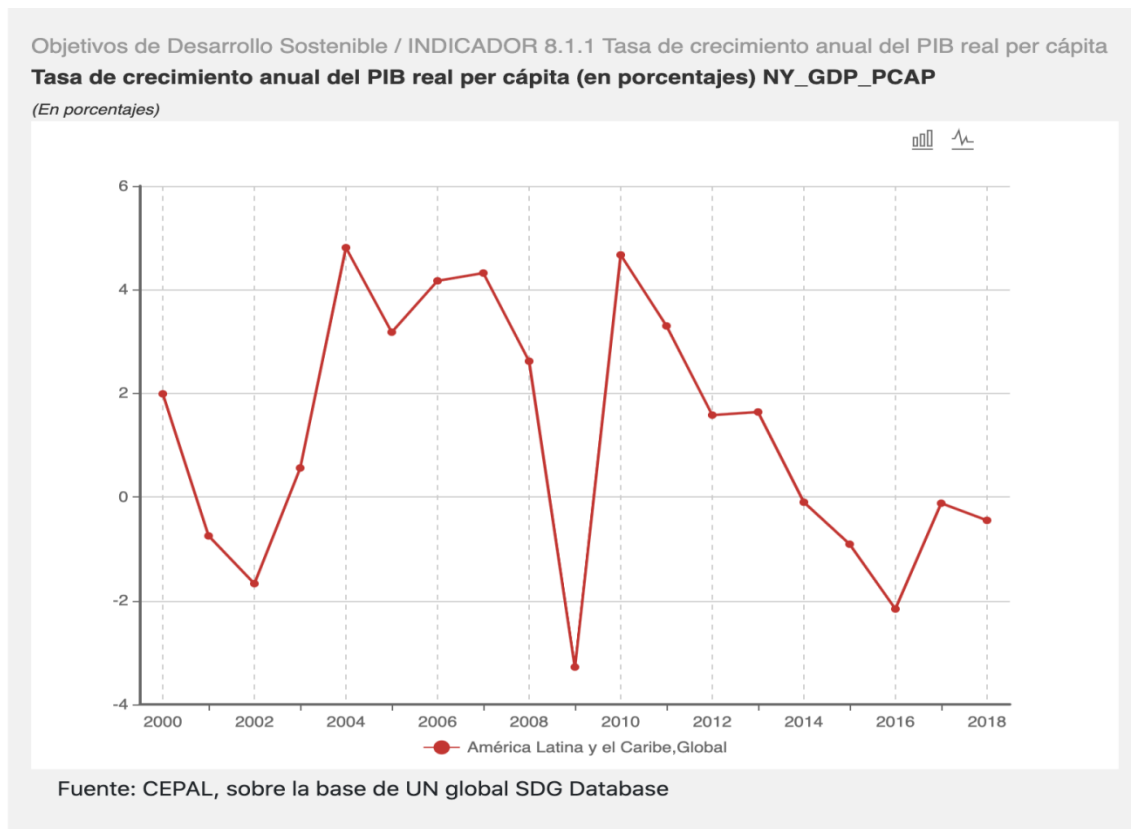


Figura 3. Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (2021)

Com esse ODS de número 8 (promover o crescimento econômico sustentável e inclusivo, o emprego pleno e o trabalho decente para todos), verificou-se, empiricamente, a necessidade de capacitação e treinamento - além de outros tipos de cooperação - nessa seara, até hoje não totalmente restaurada em relação ao passado.

Há um propósito direto entre a melhora dos índices dessa Agenda com uma cooperação solidária e não financeira, fazendo da CTPD uma medida convergente com as aspirações nas rodadas de negociação mundial.

3.5 Benefícios de uma cooperação não comercial para o Brasil

É manifesto notar que os países que recebem a cooperação se beneficiam de seus produtos, da expertise adquirida e demais desdobramentos. Mas pode ser custoso decifrar os benefícios desse tipo cooperação a países que a oferecem.

3.5.1 Projeção Internacional

Um dos marcos políticos da cooperação técnica sul-sul é fazê-la transbordar para outros setores. Ou seja, utilizar esse *soft power* com o intuito de obter o estreitamento de laços de cooperação em diversas capilaridades. Com o Brasil esse padrão não é diferente, a cooperação técnica foi oficialmente utilizada para esse fim.¹¹⁰

A obra Atlas da Política Externa Brasileira pondera que há várias sendas para interpretar as motivações dos Estados sobre políticas de cooperação. Podem ser a necessidade de formar alianças; harmonização ideológica; vantagens políticas; relevância estratégica, procurar por influências multilateral; abertura de mercados comerciais; ética humanitária etc.¹¹¹

Segundo Steiner e Medeiros (2010), a cooperação dos Estados prestadores é um trampolim para sua projeção internacional e autonomia.

O Fundo IBAS, da coalizão Índia-Brasil-África do Sul, é um fiel exemplo de reconhecimento notável do Brasil no plano internacional. Por intermédio desse fundo criado em 2004 pelo Fórum IBAS, inúmeras cooperações técnicas sul-sul triangulares foram estabelecidas, podendo favorecer quaisquer países em desenvolvimento, como o “acesso a água potável a 12 mil habitantes de Cabo Verde” e “a alimentação de 13 mil agricultores em Guiné-Bissau”.¹¹² Como foi uma parceira com o sistema da ONU e teve compromisso inicial com os Objetivos do Milênio, essa inovação conferiu destaque internacional aos três países emergentes abrindo portas para investimentos de toda sorte advindos do exterior.¹¹³

3.5.1.1 O estreitamento de laços pelo discurso diplomático

¹¹⁰ Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais / organização Haroldo Ramanzini Júnior, Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 88.

¹¹¹ Atlas da política externa brasileira / Carlos R. S. Milani ... [et. al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro : EDUERJ, 2014. p. 111

¹¹² 30 anos da ABC : visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2017. p.62.

¹¹³ Vide Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 186, 201 e 213.

A ferramenta política do esforço diplomático é sobremodo eficaz nas conquistas de objetivos, quando usada de forma correta. Sobre a aproximação com países africanos, com vantagens econômicas muitas vezes ínfimas, o Brasil contou com ideais diplomáticos para sua concretização:

Enfim, é forçoso constatar que o Itamaraty desempenhou papel essencial nessa dinâmica africana. O ministério apoiou, em geral, as tentativas de aproximação com a África negra graças a diplomatas convictos, como San Tiago Dantas, Ítalo Zappa, João Augusto de Araújo Castro e seu discurso 3D (“desarmamento, desenvolvimento, descolonização”)¹¹⁴

No que tange à América Latina e Caribe, é sabido que o Brasil ganhou grande visibilidade internacional ao liderar a missão de paz com Haiti. O quadro a seguir reflete a forte ligação entre o discurso diplomático e a CSS brasileira para o Haiti.

COOPERATION ACTIVITIES IN THE CARIBBEAN BY COUNTRY (%)

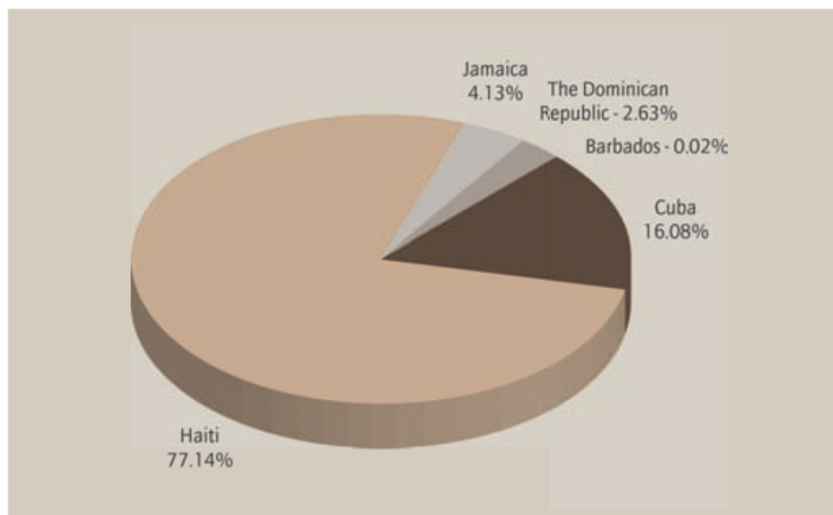


Figura 4: Fonte: ABC/MRE (2007)

Esse enlace técnico-político tornou-se uma relevante estratégia brasileira para captação de recursos, *in verbis*:

Segundo o IPEA, o Haiti se apresenta como o principal receptor também dessa modalidade (triangular), com mais de 92 milhões de reais (quase 50% do total dirigido à região), seguido de Chile, Argentina e Peru. É interessante ressaltar que esse papel como ator da CSS não impede que o Brasil seja o principal beneficiário, em termos líquidos, de AOD na região. Em 2012, o país recebeu 20,7% do total de AOD destinada à América Latina.¹¹⁵

¹¹⁴ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 102.

¹¹⁵ Atlas da política externa brasileira / Carlos R. S. Milani ... [et. al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014. p. 119

3.5.1.1.1 Análise de discursos

Se o marco político da cooperação técnica sul-sul é a projeção internacional do país prestador da cooperação, é clarividente que o discurso diplomático é uma mola propulsora desse feito. O discurso diplomático é a propaganda do Estado para o mundo exterior.

Ocorre que ao longo das décadas da CTPD brasileira, pôde-se constatar um lapso considerável de *merchandising* político.

Sendo uma ferramenta sobremaneira eficaz de projeção internacional, os discursos são subutilizados no que tange especificamente à cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

Segundo corrobora Carlos Afonso Iglesias Puente, a CTPD todavia ocupa espaço ínfimo no discurso diplomático brasileiro. Ele aponta as razões para essa sub-representação: a utilização aberta do termo “cooperação internacional” pelo Ministério das Relações Exteriores e a percepção restritiva da instrumentalidade da CTPD na política externa.¹¹⁶

Não por acaso, no livro do então chanceler brasileiro Antonio Patriota, contendo mais de 200 páginas de discursos, artigos e entrevistas, houve apenas três menções da CTPD brasileira, apesar de admitir estar presente em 81 países.¹¹⁷

3.5.1.2 Eixo de conexão e troca de experiências

A política de cooperação técnica sul-sul (inclusive brasileira) recomenda veementemente o intercâmbio de experiências bem exitosas como forma de integração e desenvolvimento.

Os eixos de conexão ou *linkages*¹¹⁸ constitui a “relação integrada das temáticas da agenda interna e externa como fonte produtora de posturas e posições do Estado nas Relações Internacionais.”¹¹⁹

Mais latente que no passado é o desafio de os chefes de Estado equacionarem as nuances entre a política interna e externa. Se não pensados de forma conjunta, os desdobramentos podem ser desastrosos. Não há mais espaço para tomadas de decisão com vistas tão somente a questões domésticas, sob o risco de haver o “efeito rebote” e prejudicar ainda mais os interesses locais.

¹¹⁶ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 270.

¹¹⁷ Patriota, Antonio de Aguiar. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013) Brasília : FUNAG, 2013-2016.

¹¹⁸ Termo no idioma inglês

¹¹⁹ CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionais / Thales Castro. – Brasília: FUNAG, 2012. 157

As estratégias de vinculação na negociação internacional, as ameaças, as represálias e demais ações afins afetam a política interna.

O efeito que a interdependência econômica gera nas mais diversas nações, com a globalização irrevogável, é a impressão de haver barreiras fronteiriças superficiais. A era digital acelerou sobremaneira esse processo. Desta feita, as perspectivas dos *policymakers* devem ser abrangentes, e não míopes.

Esses *linkages* podem ser de ordem endógena ou exógena. À guisa ilustrativa da influência de dentro para fora, o programa denominado “Fome Zero”¹²⁰, criado em 2003, pelo governo federal brasileiro, foi uma política interna, acertada devido às necessidades sociais da comunidade nacional, e que trasladou para debates e iniciativas de viés internacional, como na FAO¹²¹. Esse modelo multissetorial foi exportado, por meio de cooperação técnica, para países da América Latina e África, tais como, Haiti e Moçambique.¹²²

No que tange ao processo exógeno, existe uma preocupação com pautas mundiais criadas com base nos capitais de força-poder-interesse, que repercutem na política interna de países alheios aos motivos que ensejaram a criação, às vezes forçada, de prioridades internacionais. Indubitavelmente, elas podem corromper a o viés genuíno da agenda sul-sul.

Veja se esse texto, para reflexão, escrito em 1997, não faz mais sentido ainda na atualidade:

En la medida en que el simbolismo de la seguridad nacional se debilitaba, se tornaba más difícil establecer un consenso político sobre prioridades. Sin embargo, la retórica de la interdependencia y los símbolos de la seguridad económica y ecológica serán, probablemente, imperfectos sustitutos de la tradicional imaginaria de la seguridad militar.¹²³

3.5.3 Blindagem Territorial

Afinar interesses é vantajoso quando há uma avaliação racional de custos e benefícios de caminhos alternativos que possam gerar ganhos em detrimento da inércia do *status quo*. Uma coadjuvação bem esclarecida é facilitada pela segurança de *compliance* e *enforcement* que os regimes internacionais ou as instituições internacionais oportunizam. Ademais, o espírito colaborativo tende a esvaziar os sistemas internacionais hierárquicos de controle.

¹²⁰ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Dezembro de 2004). Cartilha do programa Fome Zero. http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09_20.pdf

¹²¹ Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - Food Agriculture Organization

¹²² 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2017. p.59.

¹²³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye - Poder e Interdependencia 2011 p. 299.

Uma possibilidade oportunizada pela cooperação sul-sul é a proteção territorial. Durante a pandemia de COVID-19, ao doar insumos farmacêuticos (IFA) e vacinas a países vizinhos, a Índia, numa conduta amigável, acaba se blindando de um caos regional, haja vista o fluxo transfronteiriço de habitantes.

Da mesma sorte, o Brasil, ao empoderar seus vizinhos latino-americanos com cooperação técnica e tecnológica, na condição de parceiros regionais, preserva seu próprio território.

Tal como remonta a equalização de custo-benefício, uma questão crucial ao se decidir colaborar reside nas multifacetadas variáveis para serem balanceadas. Os fatores envolvidos são inúmeros: impossíveis de serem elencados em rol taxativo.

Even egoistic actors may agree to accept obligations that preclude making calculations about advantage in particular situations, if they believe that doing so will have better consequences in the long run than failure to accept any rules or acceptance of any other politically feasible set of rules.¹²⁴

Em que pese às vultosas vantagens cooperativas, é necessário cautela, pois “if misguided, cooperation can be worse than doing nothing”¹²⁵. Além do mais, há que se observar o processo negociador, pois “Discord can prevail even when common interests exist”¹²⁶ e sua devida delimitação, porquanto a cooperação melhora o cenário dos cooperantes se for aplicada em certo intervalo de extensão e matéria.

Com os paralelos e cotejos apresentados, pode-se concluir que os parâmetros normativos brasileiros de CTPD seguem aos internacionais, regulamentando apenas questões subsidiárias.

Ao analisar as regulações internacionais vinculadas à cooperação internacional, foi possível criar o seguinte quadro comparativo:

questo comparativo / região	Brasil - América Latina	Brasil – PALOP
Instrumento criador	ato internacional via MRE	ato internacional via MRE
Temática	estruturante y tecnológica	mais estruturante que tecnológica

¹²⁴ KEOHANE, Robert Owen. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press. 1984. p. 13.

¹²⁵ Keohane, 1984.

¹²⁶ Keohane, 1984.

Duração	médio a longo prazo	médio a longo prazo *tendência a levar mais tempo
Relação de parceria	provedor e receptor	apenas provedor
Fonte de Financiamento	governo nacional, país terceiro, OI	governo nacional, país terceiro, OI
Finalidade	desenvolvimento solidário	desenvolvimento solidário
Formato	bilateral, trilateral, multilateral	bilateral, trilateral, multilateral

Quadro 1. Fonte: A autora

Não obstante sua necessidade de melhoria na relação com a América Latina e África portuguesa em quesitos como o efeito multiplicador, o caráter instrumental, o uso do poder, a coordenação e o planejamento, é notório o prestígio internacional brasileiro nessa seara. São diversos os motivos: o pioneirismo; a tradição; o caráter não comercial e não intervencionista; e a identidade compartilhada quando se trata de América Latina e PALOP.

Depreende-se desse Capítulo, também, que, apesar de não haver transferências financeiras na cooperação técnica, há múltiplas possibilidades de ganhos mútuos que precisam ser mais bem explorados pelos países objeto dessa dissertação.

IV - PROPOSTAS DE MELHORIA DA CTPD BRASILEIRA ENTRE AMÉRICA LATINA E PALOP

É tão desafiadora quanto expressiva a busca por compreender e fazer bom uso do instituto da cooperação técnica. Apenas a persecução de valores e ideais não sustentam essa alternativa: “Although it would be naive to believe that increased cooperation, among any group of states for whatever purposes, will necessarily foster humane values in world politics, it seems clear that more effective coordination of policy among governments would often help.”¹²⁷

Nesse diapasão, algumas propostas de ordem prática para o aperfeiçoamento da cooperação técnica horizontal entre o Brasil e a América Latina e a África de língua oficial portuguesa são apontadas neste último Capítulo.

4.1 Governança

Seja pela extensão territorial, seja pela estrutura político-administrativa governamental, é notória a necessidade de se aprimorar a interação entre instituições brasileiras para transbordar rumo à governança do Sul Global. Quiçá, países em contextos históricos relativamente semelhantes, como o Chile, não sofram tantas nuances devido ao pequeno território e, conseqüentemente, à facilidade de gerir a burocracia e a comunicação entre as instituições públicas. Não obstante, isso não pode tornar-se escusa para o *status quo*.

Uma boa governança na cooperação sul-sul evita a pulverização de esforços e potencialidade eclipsada. Entretanto, a atual estrutura e funcionamento das relações institucionais dificultam esse processo.

Por definição, uma política de Estado deve ser impessoal, estável e permanente. Ademais, está na Carta Magna brasileira a cooperação internacional e o direito à integração¹²⁸. As táticas e microgestões, certamente, devem ser de governo. Contudo, é preciso abarcar toda a sociedade política e submeter as ações governamentais aos interesses do Estado.

O fato de a política de cooperação sul-sul estar concentrada no Itamaraty é prova vital de uma política de Estado. Ilustrativo fiel dessa narrativa é a institucionalização de alguns

¹²⁷ KEOHANE, Robert Owen. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 1984. p. 11.

¹²⁸ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
(...)

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

(...)

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

acordos internacionais sobre cooperação sul-sul como o IBAS ser centralizado pelo MRE. Isso é benéfico para, teoricamente, garantir a continuidade desses laços mesmo com trocas de gestão governamental, apesar de que alguns atores “societais” influenciam para a continuidade, ou não, das cooperações.¹²⁹

No entanto, há uma massa cinzenta que precisa ser resolvida, na instância nacional, que é a maior quantidade de questionamentos relacionados às vantagens da cooperação técnica entre países em desenvolvimento quando comparada com a cooperação norte-sul. Vejam:

Por um lado, isso reflete a posição de grupos beneficiados com o *status quo* da política comercial brasileira. Por outro, mostra que ainda há desconfiança dos empresários a respeito dos ganhos potenciais da cooperação Sul-Sul.¹³⁰

Por este motivo, a boa governança em CTPD tem o potencial de tanto separar com prudência as instâncias de governo e Estado - amenizando os impactos negativos das trocas de gestão - quanto oportunizar políticas para o esclarecimento da cooperação sul-sul entre os agentes domésticos.

No plano externo, a governança ideológica dos países emergentes, como o Brasil, também tem impactos estratosféricos: “(...) a difusão estrutural do poder ocasionada pela diplomacia enérgica e multidirecional aplicada pelos emergentes, o que tem gerado mudanças na governança global política e econômica.”¹³¹

Em verdade, é imperativo continuar defendendo essa estratégia que culmina na cooperação para a autonomia.

4.1.1 Planejamento Estratégico

“A CTPD brasileira não tem um planejamento estratégico de médio prazo.”¹³² Essa declaração é a causa de muitas nuances.

É raro ver constar uma cooperação técnica que são no mínimo de médio prazo no plano plurianual orçamentário do Brasil. Isso é um contrassenso à medida que a própria natureza dos projetos de cooperação técnica é de longo prazo. Essa falta de visão estratégica na base implica prejuízo nos resultados pareto-ótimos da cooperação técnica sul-sul. Segundo Iglesias Puente,

¹²⁹ Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais / organização Haroldo Ramanzini Júnior, Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 130

¹³⁰ Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais / organização Haroldo Ramanzini Júnior, Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 130

¹³¹ Santander, 2012.

¹³² Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 150.

é necessário dar preferência “a projetos e programas com ciclos completos, que garantam maior alcance de resultados, em vez de ações pontuais e isoladas, a fim de evitar a pulverização de esforços.”¹³³

No final do ano, tem-se a cultura de gastar o quinhão orçamentário restante, diversas vezes sem filtros ou planejamentos, para justificar o mesmo quantitativo no ano seguinte. Porém, há inúmeros instrumentos e mecanismos de gestão de cooperação internacional que são subutilizados, como as políticas públicas sugeridas pelo IPEA.

A seletividade, em meio ao universalismo, evita dependência excessiva dos países latino-americanos em relação às grandes potências. Por isso, o orçamento, que é um bem limitado, deve ser cautelosamente investido.

4.1.2 Diálogo e Coordenação entre os Poderes

Em verdade, a repartição de Poderes e a esfera federal, estadual e municipal tem uma estrutura político-administrativa um tanto complexa, esparsa e *suis generis*. Não que devesse ser diferente, mas acaba se tornando um entrave na interação coordenada entre os órgãos.

É desafiante unir todas as instâncias de governo para atuar na mesma equipe, sem contradições e atropelos. Mas não pode ser justificativa para seguir com políticas internas desalinhadas.

A Administração Pública em sentido lato existe em detrimento de ser apenas o Poder Executivo, mormente a Presidência da República e o Itamaraty, porque todas as esferas públicas são relevantes no papel da cooperação técnica internacional. Até mesmo as assessorias de relações internacionais de cada Pasta da Esplanada dos Ministérios têm sua relevância, fruto da globalização.

O Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público não podem sofrer acepção. Pois cada um têm sua política e respectiva área de assuntos internacionais. Como são instituições autônomas e independentes, não se subordinam às diretrizes de governo no sentido estrito; razão pela qual é premente a necessidade de coordenação e entendimentos.

O Ministério Público Federal, a título ilustrativo, tinha como visão, em seu planejamento estratégico, ser reconhecido internacionalmente, até 2020, como uma Instituição eficiente de combate à corrupção. Assim, não há como negar os esforços da Secretaria de Cooperação

¹³³ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 118.

Internacional da Procuradoria-Geral da República em matéria de cooperação, inclusive técnica, e dizer que não impactam na agenda diplomática da cooperação sul-sul.

Eis uma proposta de melhoria: (ampliação de) audiências com os três poderes e o Ministério Público da União e reuniões de coordenação mais inclusivas. Elas precisam contar com as áreas de assuntos internacionais na Administração Pública como um todo. Repita-se que é mais trabalhoso; porém, opiniões negligenciadas de gestores públicos jamais será o caminho da boa governança.

4.1.3 Cooperação Direta e Descentralizada

Por definição, todo tipo de cooperação tem de passar pelo Itamaraty. Ocorre que a cooperação diplomática é tradicional, mas não é especializada. A expertise está na cooperação direta e institucional entre as instâncias governamentais.

O que se defende aqui não é uma cooperação desordenada, ao invés, é uma cooperação descentralizada, com a coordenação do Itamaraty. Não se trata de cooperação informal, e, sim, simplificada.

Ao tempo em que os muros físicos estão indo à *débaçle* e seguindo a tendência irrevogável e inextinguível da era digital e sua celeridade, um intermediador em todas as instâncias acaba sendo prescindível e até mesmo inócuo em alguns casos. A revolução da informação tem empoderado cada Instituição pública de forma irrevogável e não se pode fechar os olhos a essa veracidade.

Há cada vez menos espaço para uma forma de cooperação centralizada. Para ela ser eficiente, basta ser organizada. A ABC/MRE não tem, por exemplo, condições físicas de acompanhar minuciosamente toda e qualquer oportunidade de CTPD que aparece.

Um caminho para a descentralização administrativa seria a criação de um Sistema Integrado de Cooperação Internacional, coordenado pela ABC/MRE, mas que pudesse ser compartilhado e gerido por profissionais credenciados. A Agência Uruguaia de Cooperação Internacional – AUCI - possui um *software* com esse escopo.¹³⁴

É um aplicativo com informações completas e detalhadas sobre o tipo, a modalidade, o orçamento investido, o estado de negociação e execução, entre outros subsídios da cooperação pretendida ou concretizada. A gestão do conhecimento é realizada pelo ponto focal designado

¹³⁴ Para mais informações: Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy). Módulo de Iniciativas. Manual de usuario punto focal del SICI-Uy versión 5.0. de 2017.

por cada instituição que tem a competência para cooperar com o exterior. Tais dados são validados pela AUCI e auxiliam na transparência pública e direcionamento cooperativo.

Por analogia, há um exemplo que pode ser aplicado no atual modelo de cooperação técnica: a Emenda ao Protocolo de São Luiz sobre Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais do Mercosul. Ela autoriza a transmissão direta, por vias eletrônicas, dos pedidos de assistência jurídica entre autoridades localizadas em zonas fronteiriças, com dispensa de autenticação e certificações.^{135 136}

Naturalmente, já há certas cooperações de cunho técnico de pequeno porte que são realizadas com base na reciprocidade diplomática e nos bons ofícios e, nem por isso, deixam de ser legítimas, dado que a legitimidade é a percepção de quão justo é determinado ato. Mas uma normativa regulamentando essa cooperação técnica direta, cumprindo requisitos impostos pelo Estado, e com a validação do Itamaraty, confere respaldo, segurança e organicidade à cooperação técnica.

4.1.4 Marco Regulatório

Os Acordos, Convênios e Memorando de Entendimento – MoU - sobre cooperação técnica, por mais que sejam eficientes, sofrem limitações de ordem executória.

Para uma maior autonomia nessa seara, urge haver um marco regulatório arrojado. No Capítulo 3, vimos que a normativa é mais de ordem principiológica e não há marcos jurídicos expressivos ou específicos que viabilizem a flexibilidade requerida pelo dinâmico instituto da CTPD. Na própria visão da Agência Brasileira de Cooperação:

Seu marco regulatório pode e deve ser aprimorado (...) um amparo legal que viabilizasse e regulamentasse a execução de recursos financeiros no exterior para a prestação da cooperação técnica resultaria em mais eficiência e economicidade no uso do dinheiro público (...)¹³⁷

Ademais da questão de financiamento da CTPD, urge haver reforma legislativa que confira uma estrutura mais flexível para arranjos cooperativos. Hoje, há barreiras normativas para, por exemplo, promover a doação de equipamentos usados (computadores, drones, antenas etc.) para viabilizar certas etapas de cooperação técnica.

¹³⁵ Câmara dos Deputados. MSC 737/2019. Ementa do texto da Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em Montevidéu, República Oriental do Uruguai, em 17 de dezembro de 2018. (s.f.). <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236207>

¹³⁶ Aprovada em dezembro de 2018, atualmente está na relatoria brasileira da Câmara dos Deputados, e já foi ratificada pelo Congresso Nacional do Paraguai.

¹³⁷ 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília: FUNAG, 2017. p. 25.

4.1.5 Capacitação em Idiomas

Um calcanhar de Aquiles, difícil de ser mudado em médio prazo, é que a língua inglesa não é um idioma franco entre as repartições públicas. Até mesmo, não raras vezes, encontram-se profissionais das assessorias de relações internacionais que não falam inglês fluentemente e tampouco espanhol, mesmo sendo um dos únicos lugares que não são de língua espanhola na região.

De acordo com a pesquisa do British Council e do Instituto de Pesquisa Data Popular, apenas 5% da população do país falam a língua, sendo 1% deles fluente.¹³⁸ Este configura um problema estruturante na logística de projeção internacional com eficácia e solidez.

Enquanto não houver melhora nesse índice, dificilmente a cooperação sul-sul transbordará em países cuja língua materna não seja português ou espanhol; e a busca por investidores e parceiros de toda sorte, mesmo na América Latina e nos PALOP, terá a tendência de ser sempre mais custoso.

O orçamento e investimento em bolsas de idiomas ou outros programas de incentivo nesse sentido devem ser melhor considerados nas gestões. Deve haver iniciativas para facilitar aulas no local de trabalho, haver bônus por proficiência, entre outras. Sabe-se que as destinações orçamentárias é um “cobertor peleja”. Porém, a capacitação em idiomas promove eficácia transversal, inclusive nas negociações para cooperação.

4.2 Estrategistas Internacionais

As inúmeras vertentes da TRI são criticadas ou até mesmo refutadas porque os Estados clamam por uma resposta, um prognóstico. Ocorre que, como estamos lidando com ciências humanas, cujo objeto de estudo é uma sociedade em constante transformação com uma série de acontecimentos inusitados, inéditos e surpreendentes, as expectativas são, por vezes, frustradas.

A análise crítica é uma pauta muito cara às relações internacionais. Mesmo sendo uma ciência inexata, existe o grande esforço das grandes universidades - Oxford, Cambridge, Harvard, Yale, entre outras - em se conformar a Teoria das Relações Internacionais. As Relações Internacionais são relativamente novas enquanto Ciências Humanas estudadas na disciplina acadêmica¹³⁹, porém, praticada desde a concepção de mais de uma soberania territorial.

¹³⁸ Pesquisa realizada em 2013.

¹³⁹ Usualmente considerada criada em 1919 pelo departamento e cátedra em Relações Internacionais na Universidade de Gales em Aberystwyth.

Mas aqui há um entrave apontado por *scholars*¹⁴⁰ e escritores brasileiros, como o historiador Amado Luiz Cervo, que critica o espaço que a teoria do Norte, mais precisamente a anglo-saxã, ainda ocupa na academia brasileira.

(...) as teorias se atribuem capacidade explicativa universal (...) tendendo para uniformização de padrões de conduta em âmbito global. Contudo, as teorias de relações internacionais, se convêm a umas nações, são nocivas e nefastas para outras e para a ordem internacional (...)¹⁴¹

Essa é uma reflexão importante para colocar termo à centralidade que a teoria ocidental ainda exerce entre o corpo docente e discente brasileiro, e que a Escola desse país continental deve mirar, cuja proposta de enfoque segue na Seção 4.2.3.

4.2.1 Internacionalistas

Sabemos que no Brasil o bacharel em relações internacionais não é uma profissão regulamentada, mas isso não impede de se ter analistas de relações internacionais, a começar na mais alta cúpula do governo, assim como Estados Unidos, Alemanha, Índia e Japão já tiveram.

Kissenger foi Secretário de Segurança do governo Nixon; Fukuyama foi conselheiro de Bush e outros analistas das relações internacionais tiveram postos chave na política externa do governo estadunidense. A necessidade de profissionais especializados é latente na cooperação técnica sul-sul:

Embora tenha um corpo técnico altamente qualificado, treinado na própria agência e advindo de diferentes carreiras do serviço público ou contratado mediante parceria com o PNUD, não conta, contudo, ainda com uma **carreira específica** de analistas da cooperação técnica, o que seria desejável.¹⁴² (grifou-se)

4.2.2 O prognóstico: a questão mor

A grande diferença entre um historiador e um analista ou profissional das Relações Internacionais está justamente no compromisso do último com o futuro. O supremo papel de um chanceler não é pura e simplesmente fazer um relato detalhado e verídico dos

¹⁴⁰ Expressão atribuída a quem dedica sua vida aos estudos; estudiosos.

¹⁴¹ CERVO, Amado Luiz. Conceito Versus Ideologia em Relações Internacionais. Brasília: FUNAG. Thesaurus Editora – 2009 p. 3.

¹⁴² 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília: FUNAG, 2017. p. 25.

acontecimentos, mas um prognóstico com cenários que permitam ao Estado tomar decisões contundentes e menos vagas possível.¹⁴³

Uma das formas de se descortinar o porvir, tanto de ordem macro como em microesferas, é o uso do passado, como uma técnica de projeção, para tatear os próximos passos.

Existe uma problemática formada em torno da causalidade que é inerente ao campo das Ciências Sociais. Isso porque geralmente um fato não é explicado por uma causa isolada; mas por um feixe delas. Macedo Soares cita o exemplo chileno de quando o economista Oswaldo Sunkel relata doze páginas de motivos que desencadearam a inflação de 1950 - 1956. A "faca de dois gumes" está na suposta sensação de que para cada ato/fato há infinitas razões, resultando inócuo o estudo da causalidade.

Por isso (o evitar descrédito), também, o grande papel as Teorias das Relações Internacionais em refinar o método de trabalho, pautando-se por causas suficientes e necessárias para a explicação de cenas posteriores, com o cuidado de não se alicerçar em causas que Carr (1961) chama de acidentais.¹⁴⁴

Por certo, não apenas a causalidade é usada para formar opiniões dos *decision makers*. O *Ethos* de uma massa crítica de estudos empíricos e comparados auxilia a desvendar o *puzzle* das relações regionais. O professor Stephen D. Krasner, exemplificando, deixou um legado na validação empírica, embora admita não ser possível comprovar cientificamente 100% dos fatos. Não obstante, tais validações já realizadas não tem como foco a cooperação sul-sul.

4.2.3. Tri do Sul

Há uma gama de interesses divergentes entre países desenvolvidos e o restante do globo. A proposta desta seção é lançar a necessidade de amadurecer uma Teoria de Relações Internacionais sulista.

¹⁴³ Macedo Soares, José Antônio de. História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia histórica de interesse para informação diplomática. Brasília. IPRI. 1992. p. 96-98.

¹⁴⁴ A relação de causa e efeito é tarefa árdua no âmbito da política externa. Em verdade, de uma forma geral, uma fatalidade ou um evento divisor de águas não tem apenas um nexos causal, mas é um somatório de motivos que levaram àquela situação. Tendo em vista a teia complexa que rege a ordem internacional, não se pode inferir sobre um futuro acontecimento meramente baseado nas mesmas causas aparentes; entretanto, sem dúvidas, auxilia a não replicar erros do passado. O debate torna-se mais capcioso pela premissa filosófica da inexistência da causa. Não obstante, seguramente, não fosse a investigação das causas, haveria uma espécie de elo perdido na narrativa praxeológica.

Although International Relations is an interdisciplinary field of study, it has historically been studied from a very Eurocentric perspective that does not always help us to understand developments occurring in the Global South.¹⁴⁵

Até mesmo a especialidade de Keohane é de cooperação de países do Norte, que são os desenvolvidos, com países do Sul, e ainda sob uma perspectiva do Norte. Ele aborda, por exemplo, relações envolvendo Austrália, Canadá e, indubitavelmente, os Estados Unidos da América.

A visão ocidental é falha ao analisar países com economia em ascensão como o Brasil, China, Turquia.¹⁴⁶ Fazer conclusões baseadas em verossimilhanças não é desejável. É necessário haver uma Escola de Pensamento com doutrina voltada para o progresso dos países em desenvolvimento.

Seria salutar ter uma TRI circumspecta ao Hemisfério Sul mais pragmática. Ou seja, embora possa ser apenas para compreender a realidade, os gestores de cooperação sul-sul carecem de antecipar tendências e oportunizar cenários de solução. É desejável que se aponte estratégias factíveis e, ao mesmo tempo, alinhe o ceticismo empírico com a normativa utópica.

Uma proposta concreta em andamento é o chamado Sintetismo de Equilíbrio Normativo Dinâmico (SEND). Constitui uma teoria advinda do Sul que se propõe a descrever e explicar a superação integradora e a centralidade na investigação sobre eixos de conduta dos atores internacionais.¹⁴⁷ Afinal, é muito tangencial parametrizar uma cooperação técnica apenas com países em desenvolvimento ou emergentes fazendo uso de uma perspectiva do Norte.

4.3 Perpetuação da Cooperação (Brasil, AL e PALOP)

O carácter de previsibilidade de que uma cooperação será levada adiante se esvai com o tempo. O Brasil tem alta disposição ao risco (Salacuse, 2003), sendo um intenso motivo para fomentar a avaliação dos cenários e os respectivos impactos.

4.3.1 Aplicação de Sanções e Incentivos

¹⁴⁵ International Relations Theory, Bristol, England, 2017 E-International Relations Publishing. Edited by STEPHEN MCGLINCHEY, ROSIE WALTERS & CHRISTIAN SCHEINPFLUG p. 124

¹⁴⁶ International Relations Theory, Bristol, England, 2017 E-International Relations Publishing. Edited by STEPHEN MCGLINCHEY, ROSIE WALTERS & CHRISTIAN SCHEINPFLUG p. 144

¹⁴⁷ CASTRO, Thales. Teoria das relações internacionAais. Brasília: FUNAG, 2012. p. 411.

Nos estudos de crise internacional, é nítido que, por experimentos e simulações, tem-se realizado o fato de que a imposição de ameaças e sanções, assim como prêmios e promessas, são mais eficazes para se alcançar bons resultados, fruto de cooperação, que apenas a persuasão, moral ou exemplo.¹⁴⁸ A afirmativa do realista Thomas Hobbes “...os pactos sem a espada não passam de palavras...”¹⁴⁹ tem sua medida de veracidade. Não sendo legítima e nem quista a disputa corporal em nossos dias, salvo raras exceções, a “espada” ganhou seu sentido figurativo, representando estratégias de coerção e até de premiação.

Isso não significa que a diplomacia deve ser descartada, ao invés, será somada. É preciso destacar que a persuasão *de per se* e a moral tem seu valor, conforme ponderado alhures. Além disso, esclareça-se que a sanção a que referimos não é no sentido de coerção opressora, mas uma tática para perpetuar e fazer cumprir um escopo de cooperação.

Dessa maneira, no âmbito da execução de um projeto, é, a depender, oportuno promover premiações para quem apresentar o trabalho final de capacitação - sendo artigo, monografia ou outras formas de replicação do conhecimento, conferir certificado para quem concluir o curso; enfim, criar alternativas para finalizar a execução de projetos. Até mesmo por constrangimentos, exposição pública, são formas legítimas.

As ferramentas de se fazer cumprir o acordado devem ser eficazes. A título ilustrativo, temos a estrutura do instituto arbitral do Mercosul no contencioso dos pneus recauchutados. Com as diversas sendas de interpretação dos árbitros do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, que provocara uma certa insegurança jurídica, as sentenças ou laudos dos Tribunais *Ad Hoc* foram transgredidos. Isso, em grande medida, deve-se a que o sistema de solução de controvérsias do Mercosul possui coercibilidade frágil. Diferente do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio - OMC, que aplica medidas compensatórias e privação de direitos, fazendo com que países do Bloco recorram em maior quantidade à OMC.

Pelo exposto, é clarividente que:

(...) as compensações (*sidepayments*) ou as retaliações (*shadow price*), são nada mais do que materializações dos *linkages* no jogo cooperativo/competitivo, que visam ampliar/reduzir o *winset* dos atores.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Axelrod, 1981, 1984; Lebow, 1981; Snyder e Diesing, 1977 op cit Keohane - After Hegemony. P. 53

¹⁴⁹ HOBBS, Thomas, 1588 – 1679. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**; tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural. 3 ed. 1983. p.103.

¹⁵⁰ Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais / organização Haroldo Ramanzini Júnior , Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015. p. 317-318.

4.3.2 Monitoramento

A ausência ou insipiência no monitoramento das cooperações técnicas tanto por parte do Brasil, quando por parte dos países recipiendários constituem um considerável gargalo na cooperação técnica.

Conforme debatido no Capítulo anterior, muitos dos projetos começam e não são levados adiante ou tem um bom começo, mas um final sem resultados concretos ou factíveis. A falta de acompanhamento induz à procrastinação, ainda mais com relação aos países africanos de língua portuguesa que tem a cultura de aceitar todo tipo de auxílio sem contrapartida ou obrigação de compromisso.

O monitoramento está diretamente ligado à credibilidade. Reiteradas vezes, os comitês de avaliação e as missões de monitoramento ficam acordados apenas no *Template* do projeto de cooperação.

Uma alternativa seria regulamentar essa atividade, fortalecer um setor específico, responsável apenas por essa etapa de processo e criar alertas de monitoramento automatizado.

A inclusão digital dos PALOP também deve ser tema na agenda pós-pandemia do novo coronavírus, pois os cenários adaptativos sugerem uma cooperação cada vez mais à distância.

4.3.3 Armazenamento de Informações e Uso de Indicadores

Ainda como um reflexo de trocas de gestão, muitas informações, principalmente não quantificáveis, são perdidas. A própria Agência Brasileira de Cooperação reconhece que a CSS possui elementos não monetários, como a apropriação por país e região por meio da cooperação técnica, que auxiliam na percepção de táticas para atender às necessidades dos países receptores, conjugadas com vantagens nacionais.¹⁵¹

É digno de nota a constatação do professor Matias Spektor sobre a ciência de dados, quando prediz que os dados recebidos pelas embaixadas precisam ser transformados em informações antes de serem arquivados.¹⁵² São instrumentos de baixo custo e alto potencial de eficácia no processo de tomada de decisão.

Um dificultador na cooperação técnica, que difere da comercial e financeira, é a contabilização dos benefícios. Isso porque grande parte das vantagens não se pode auferir em

¹⁵¹ 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília: FUNAG, 2017. p. 49.

¹⁵² SPEKTOR, Matias. Análise estratégica para as relações internacionais no Brasil In 10 Desafios da Política Externa Brasileira CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Fundação Konrad Adenauer, 2019, p. 134.

termos numéricos por meio de cálculos simples, com o agravante de se ver os frutos, não raras vezes, apenas no longo prazo. Indicadores confiáveis é um desafio sem par para auferir resultados e auxiliar nas tomadas de decisão.

Tal qual debatido na seção 3.4.3, a cooperação técnica com a América Latina e a África subsaariana portuguesa está diretamente relacionada com os avanços dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16. Porém o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2021) reconhece que:

La insuficiente disponibilidad y calidad de información estadística sobre el ODS 16 sigue siendo un obstáculo directo para la capacidad de implementar la Agenda 2030, ya que impide a los países generar políticas públicas basadas en evidencia y eficaces para responder a los desafíos en materia de justicia, seguridad y gobernanza.

Apesar desse desafio, certamente é imperativo constatar que há, de fato, vantagens comparativas e benefícios mútuos que permeiam o instituto da cooperação técnica internacional nas regiões objeto desse estudo. Mas em que áreas? Em qual região específica? Em que grau? Uma infinidade de perguntas cujas respostas dependem de transformar números em decisões informadas.

Sabe-se que não é tarefa fácil lançar mão de tais ferramentas norteadoras. Pois o levantamento de dados é multidisciplinar, multi-setorial e trabalhoso em extremo. Não obstante, se se quer vislumbrar mudanças positivas, é necessário fazer uso desses recursos.

Para que a narrativa ganhe um caráter prático, há uma ferramenta da CEPAL, já em andamento, que mostra os índices na América Latina e Caribe provenientes do banco de dados das Nações Unidas, juntamente com indicadores regionais substitutos e complementares disponíveis junto à CEPAL¹⁵³. Tais estatísticas e recursos institucionais, discriminados por país, região, porcentagem, ano e temática, contribuem para o monitoramento da persecução dos objetivos. O mecanismo ainda mostra a metodologia e os meta-dados utilizados que podem auxiliar na construção de uma ferramenta própria.

Impende recordar que há risco de ser mal interpretado. Portanto, uma missão permanente deve ser a detecção de incongruências e validação metodológica.

4.3.4 Relacionamento com OI, Agências, Foros e Redes

¹⁵³ Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe. (s.f.). <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>

Um ponto em comum entre os países objeto dessa dissertação, é a necessidade de melhorar a interação com Organismos Internacionais, Agências Oficiais de Fomento, Fóruns Internacionais e Redes de Cooperação.

Keohane acredita que as áreas temáticas são definidas e redefinidas mudando os padrões de intervenção humana. Essa impressão reforça a necessidade de participação em Instituições Internacionais. São nesses espaços de concertação política que a agenda global vai sendo remontada.

A participação de países do Cone Sul em fóruns internacionais tem sido cada vez mais valorizada internamente. Inúmeras diplomacias nacionais já enaltecem esse tipo de atuação. Entretanto, tem de haver um maior alinhamento regional e delimitação temática entre países Latinos e Africanos. As coalizões regionais muitas vezes perdem oportunidades de se articularem entre si, antes de levar no plano macro-dimensional suas necessidades demarcadas.

Acerca da triangulação com organismos internacionais, um modo recorrente funciona da seguinte forma: o organismo internacional mapeia as necessidades do país receptor da cooperação e observa qual país do Sul (inúmeras vezes o Brasil) tem condições de agregar valor à execução. A administração e o fundo financeiro para tal cooperação técnica vem do próprio organismo internacional. O país doador basicamente apenas colabora com o *knowhow*, gerando benefícios mútuos à cooperação técnica triangular.

Um bom exemplo é o UNODC que, como é um escritório das Nações Unidas cujo mandato abarca grande temática de preocupação entre a América Latina e a África subsaariana, que é o crime transnacional, tem-se mostrado ativo na união de interesses e conclusão de projetos. Reiteradas vezes aquele Escritório recruta agentes públicos brasileiros para ministrarem cursos no âmbito da WACAP - *West African Network of Central Authorities and Prosecutors*, Rede de cooperação integrada por Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Apesar do grande potencial, o setor da ABC/MRE responsável por essa articulação é pequeno, necessitando uma expansão em número e controle.

No que toca às agências oficiais de fomento, as nações aqui estudadas ainda possui forte dependência de recursos financeiros externo. São inúmeras as Agências Oficiais de Fomento com políticas e programas voltados para a coesão na América Latina: JICA, AECID, GIZ, DOJ.

Não que sejam maléficas tais iniciativas, contudo deve ser bem capitaneada. Faz-se mister cautela com o aceite de cooperação por “adesão”.

Supõe-se que, hipoteticamente, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos proponha uma cooperação na temática de combate ao contrabando de madeira para que o Brasil preste apoio ao Peru por intermédio do próprio DOJ. Suponha-se que, paralelamente, o Green

Peace fez uma campanha denunciando as exportações de madeira aos EUA na mesma região. É preciso analisar os aspectos motivacionais daquela agência no sentido de verificar se será para encobrir a mídia internacional e, mesmo se for, se há desdobramentos favoráveis ao lado brasileiro e peruano. Ou seja, o convite é para que os países tenham mais voz ativa, sabendo que é um ambiente cooperativo e não de ajuda oficial - saber quando o não acordo é melhor que o acordo.

Somado a isso, há um recurso subutilizado pela Administração Pública e que facilita vislumbrar tendências de coadjuvação técnica. São os *Think Tank*.

O CEBRI é um *Think Tank* do Brasil pouco explorado e bastante promissor na leitura de erros e projeções. Não apenas os *Think Tank* da região podem dar suporte, mas também os situados em países alheios ao escopo de investigação, como o caso do prestigiado *Think Tank* francês "Institut de Relations Internationales et Stratégiques" (IRIS), que faz aportes sobre o Brasil e outros países em desenvolvimento.

4.3.5. Princípios e Cautelas

No caso africano, urge haver o cuidado com a "colonização", percebida na relação europa-áfrica. E mesmo entre países que não são do Norte (que muitas vezes têm seus acordos de investimento tecnológico, como implantação de luz solar ou construção de estádios em troca de contratos extremamente oneroso para o lado africano) pode atrair a percepção de país dominador.

Como vantagem, o caráter não comercial das cooperações técnicas brasileiras ajuda a trazer leveza. Ainda assim, esse cuidado deve estar sempre no radar da política de CTPD pois "Na cooperação técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação".¹⁵⁴

No que tange à América, há que se ter cautela no protagonismo de cooperação técnica sul-sul, tendo em vista que este padrão comportamental tem o potencial de interferir negativamente em relações com parceiros regionais de longo prazo, despertar disputas e "desconfianças historicamente já solucionadas."¹⁵⁵

A parceria diz respeito ao nível institucional e governamental. Há muitas críticas veladas no conceito de parceria. Está subentendida, mas nem sempre, admitida, a crítica à

¹⁵⁴ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 75.

¹⁵⁵ CARMO, Corival Alves do. Relações Internacionais: olhares cruzados. Brasília: FUNAG, 2013. p. 516.

assimetria e verticalidade da cooperação para o desenvolvimento, que acaba por encobrir o caráter intervencionista da ajuda oficial. “Inerentes ao termo parceria encontram-se as noções de reciprocidade e igualdade, assim como a prática do diálogo e da consulta interativa. A parceria teria, implicitamente, propósito de legitimação da cooperação.”¹⁵⁶

Tal como reconhecido na Resolução Nº 64/222 das Nações Unidas, a cooperação sul-sul precisa melhorar sua eficácia no sentido de não ser vista como ajuda oficial. O que implica a responsabilidade mútua entre os países para fazer a cooperação ir até o fim.¹⁵⁷

4.3.6 Repensando a Cooperação Técnica Sul-sul

Muitas das ações de melhoria aqui citadas integram um processo de mudança de mentalidade. Todos sabemos o quão difícil e demorado é a mudança de uma cultura organizacional. Porém, é assim que a confusão na fenomenologia e praxeologia é desconstruída.

Na esfera pública de alguns países, como o Chile, ainda há uma visão protecionista, no sentido de receio ao compartilhar tecnologias e abrir portas para trocas de conhecimento sem reservas. Seja por uma mentalidade advinda de ditaduras, ou por uma herança histórica (por terem sido colônias de exploração), ou talvez influência teórica e doutrinária, ainda se tem muito encrustado na mente da população e dos dirigentes da América Latina e África que não existe, na verdade, um jogo ganha-ganha - algum lado sempre perderá. Quando, na realidade, o esforço que se deve fazer não é calcular a perda dos parceiros e sim aumentar os ganhos de si.

Em outras palavras, é possível que meu parceiro esteja ganhando mais do que eu, mas não que, se ele está ganhando, logo, eu perco.

There is no logical or empirical reason why mutual interests in world politics should be limited to interests in combining forces against adversaries. As economists emphasize, there can also be mutual interests in securing efficiency gains from voluntary exchange (...)¹⁵⁸

Evite-se o equívoco de pressupor que o outro país tem as mesmas necessidades envolvidas. Equilíbrio *Nash* pode ser logrado uma vez que a cooperação técnica é uma negociação integrativa, e não distributiva.

¹⁵⁶ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005. Brasília : FUNAG, 2010. p. 71.

¹⁵⁷ Resolução 64/222, Parágrafo 18. Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur Sur.

¹⁵⁸ KEOHANE, Robert Owen. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 1984. p. 62-63

Na relação prestador-recipientário há diversas categorias sobre as quais os negociadores atribuem valor diferente. Arranjos criativos, mediante avaliação de riscos, melhoram a BATNA – *Best Alternative To a Negotiative Agreement* - e a ZOPA – Zona de Possível Acordo – de cada agente envolvido.

Os esforços diplomáticos não devem perder o impulso, pois são a mola propulsora para se chegar a essa conclusão dedutiva. A constante mescla de *soft* e *hard power* (*smart power*) implica processos políticos.

O engajamento político muitas vezes não discerne, a tempo e de forma precisa, as grandes transformações mundiais.¹⁵⁹ Mas a vontade política – com a diplomacia cultural¹⁶⁰ - aliada à sociedade civil e instituições acadêmicas¹⁶¹ é elemento de mudança. Esses pilares, juntos, amenizam a atenção seletiva (*the monkey business solution*), e geram vantagens comparativas para a CTPD embasadas em valores compartilhados e equitativos (Joseph Nye, 2004).

Ao longo desse conteúdo, identificaram-se diversos *gaps* e medidas, tanto atenuantes quanto estruturantes para a ampliar o Ótimo de Pareto na CTPD com os países estudados. Para os gestores brasileiros, há lições sobre governança e estratégia regional que precisam ser incorporadas. Sob a ótica da América Latina e da África portuguesa, a responsabilização mútua e certos cuidados na execução dos projetos, expande a possibilidade de êxito.

¹⁵⁹ Análise estratégica para as relações internacionais no Brasil - Matias Spektor In 10 Desafios da Política Externa Brasileira CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Fundação Konrad Adenauer, 2019, p. 134.

¹⁶⁰ BRUN, Élodie. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio – Brasília : FUNAG, 2016. p. 304 - 305.

¹⁶¹ Resolução 64/222, Parágrafo 19. Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur Sur.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve o escopo de analisar as lacunas da gestão brasileira na cooperação técnica com os países latino-americanos e africanos de língua portuguesa, supostamente causadas por aspectos político-administrativos. Hiatos esses que seriam resolvidos pelo uso efetivo e coordenado de mecanismos de cooperação.

Deveras, as lacunas foram razoavelmente constatadas dentro do arquétipo político-administrativo, como o discurso diplomático contraditório, a política interna não alinhada com a externa, a logística de inserção internacional incipiente, a estrutura normativa não flexível dos órgãos; a má burocracia de comunicação entre as instituições públicas, e o orçamento curto e pouco investido em cooperação.

No entanto, surgiram fatores que estavam indiretamente relacionados com as causas inicialmente previstas, como as raízes históricas de mentalidade protecionista com troca restrita de experiência e falta de transparência pública; além do cenário antigo de instabilidade política regional.

Diante da inexatidão da perspectiva comparada das normas circumspectas à CTPD brasileira com as regiões abordadas, extraímos a problemática acerca de quais padrões internacionais se reflete a CI do Brasil com a América Latina e a África portuguesa; e como são essas normas em termos de objeto, atores, processos, causalidade, fim, quadro temporal, espacial e demais idiosincrasias pertinentes.

Teve-se a conclusão dedutiva de que ambas as regiões do hemisfério sul, embora com históricos de relações diplomáticas diferenciados, têm similitudes marcantes e claras. Evidentemente, há ressalvas, como a posição de igualdade - mais evidente na América Latina; e a dependência cooperativa - mais perceptível nos PALOP.

É bem verdade que as entrevistas presenciais com autoridades competentes, outrora previstas para esta investigação, foram comprometidas pela crise pandêmica que implicou o distanciamento social. Também nos deparamos com a ruptura ou incipiência de dados na linha do tempo. Não obstante, o corolário desta dissertação foi alcançado, posto que houve elementos suficientes para apontar a senda a ser atravessada para que a cooperação técnica entre os países envolvidos chegue a resultados pareto-ótimos. Somado a isso, o estudo permitiu apontar alternativas pragmáticas e concretas de fomento na gestão brasileira de CTPD, mediante uma série de constatações sucessivas de falta de monitoramento, projetos inacabados e gestão do conhecimento relativamente comprometida.

A Teoria da Interdependência Complexa, ao explicar que, por meio de regimes internacionais, organizações e organismos internacionais, a cooperação é viável, e ao nos permitir inferir que, de certa forma, a conjuntura regional estudada tem sua organização, pois imperam regras subjacentes e intersubjetivas, permitiu-nos compreender que existe um pacto internacional que transborda para uma visão atraente das expectativas futuras. Essas expectativas estão ligadas ao desenvolvimento sustentável, que, por sua vez, está alinhado com a essência da cooperação-técnica sul-sul, tendo o Brasil como um ator chave para esse processo.

Destarte, o Brasil segue como país estratégico e, quando comparado com outros tipos de cooperação ou outros prestadores, tem performance razoável no cumprimento dos requisitos propostos da cooperação técnica sul-sul.

Ao longo do trabalho, validou-se que a intuição e experiência laboral têm sido protagonistas nas tomadas de decisão; carecendo, assim, de um estudo científico firmado em sólida Teoria das Relações Internacionais para se antever a conduta dos pares.

Entre os principais resultados obtidos da hipótese avançada, temos que a vontade política é essencial para o avanço desse instituto. Em certa altura da investigação científica, observou-se que, antes do uso coordenado dos mecanismos de cooperação, faz-se necessário resolver questões mais estruturantes vinculadas até mesmo à cultura organizacional. Os gestores, *stakeholders* e *decision-makers* ainda possuem traços de uma visão determinística ao replicar comportamentos de que o ato de “apenas” doar não tem vantagem significativa. As instituições e Estados são atores racionais, que não impede que o ambiente competitivo seja tratado e lapidado de modo a lograr benefícios mútuos com interações interestatais.

Importante destacar, outrossim, a premente necessidade de uma boa governança, que não foi constatada com primazia na CTPD brasileira, haja vista que, como apontado por Keohane, cooperação não é um processo natural ou harmônico. Até mesmo a política liberal do *laissez-faire laissez-passer*, criada por Adam Smith, era cooperativa. A mão invisível do liberalismo econômico era, na realidade, instrumentos de mediação dos conflitos que prescindiam do Estado. Igualmente, a teoria das vantagens comparativas explica que dois países podem cooperar utilizando um raciocínio baseado em termos relativos, em detrimento de números absolutos.

No âmbito nacional, o país também precisa zelar pela governança, porquanto se detectou um déficit no efeito multiplicador, na continuidade dos projetos iniciados, e também a duplicidade de esforços, gerando retrabalho e tendo a potencialidade subexplorada.

Notou-se que, entre os PALOP, o Brasil é um dos que (senão o maior) melhor exercer a ponte da promoção do *rule of law* e outros ideais políticos, sem caracterizar intervenção

estatal. O caráter não comercial e por demanda, indubitavelmente, contribui para que o país ocupe essa posição. No caso latino-americano, a proximidade das realidades históricas e a troca mútua de experiências (dado que a região também presta cooperação à contraparte brasileira) tendem a nivelar conhecimento e horizontalizar as relações.

Ter a CTPD no bojo da política externa é uma forma econômica e eficiente de os países em desenvolvimento promoverem inserção internacional. Foi clarividente vislumbrar vantagens de todos os lados soberanos. Longe de ser “o fim da história”, por meio de escolhas racionais, a cooperação pode configurar uma alternativa plausível e efetiva.

Sobre a solução para o *gap* na gestão brasileira, ainda distante de resolver esse *puzzle*, no último capítulo, para cada incipiência encontrada ao longo da pesquisa, ofereceu-se uma proposta de melhoria.

Das fases de cooperação sul-sul, a prospecção, elaboração de projeto e início de execução são pontos fortes. Não obstante, a multiplicação local, a avaliação, revisão e término do acordo são parcimoniosos. Para tanto, houve recomendações para aperfeiçoar o sistema de monitoramento, mediante uso de indicadores de melhoramento de mecanismos administrativos. Dessa forma, a Agência Brasileira de Cooperação garante mais coordenação e menos centralização.

Como a cooperação ainda é muito assistencialista, sendo falha em seu caráter instrumental, ela tem de ser repensada de modo a ter compartilhamento de responsabilidades mais equânimes, melhorando a resposta do lado receptor. Isso pode ser aprimorado com parcerias eletivas com organismos internacionais e agências de fomento.

A cratologia apontada no trabalho desvelou que a CTPD deve ser política de Estado, em detrimento de governo, o que pode ser ajustado mediante marco normativo mais direcionado.

Por fim, é imperativo dizer que a CTPD brasileira – latino-americana e luso-africana é mais que uma pauta que beneficia os países envolvidos. Ela tem a missão e capacidade de *spill over*, cumprindo um papel para o desenvolvimento internacional de importância singular.

Na história de cooperação internacional há sempre fatos novos e inusitados. Se, como aponta Lakatos: “o fato inicia a teoria”¹⁶², talvez nunca exista uma teoria perfeita - segundo reconhece o próprio Keohane - mas teorias aperfeiçoadas. “In battle, the sword is mightier than the pen, but over the long run, pens guide swords.”¹⁶³

¹⁶² Fundamentos de metodologia científica / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003. p.239.

¹⁶³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye – Power and Interdependence. 2011 p. 242.

REFERÊNCIAS

30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira / João Almino e Sérgio

Eduardo Moreira Lima (organizadores). – Brasília: FUNAG, 2017.

ADRIANO, Leandro Terra. **Keohane e o Institucionalismo liberal: conflitos ontológicos na construção teórica das relações internacionais**. Centro Universitário de Belo Horizonte, 2012.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **Contratos Internacionais**. São Paulo: Lex Magister. 2011.

Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global / organizadores: Guilherme de Oliveira Schmitz, Rafael Assumpção Rocha. – Brasília: Ipea, 2017.

BRUN, Élodie. **Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio**. – Brasília : FUNAG, 2016.

CARMO, Corival Alves do. **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise – 1919 – 1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, 2ª Ed., 2001.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 37 (1): 37-63 [1994].

CERVO, Amado Luiz. **Conceito Versus Ideologia em Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG. Thesaurus Editora – 2009 p. 3.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **MERCOSUL: Da Intergovernabilidade à Supranacionalidade?**. Curitiba: Juruá. 2000.

Deutsche Welle. (24 de maio de 2014). Areias pesadas preocupam aldeia guineense de Nhiquim. <https://www.dw.com/pt-002/areias-pesadas-preocupam-aldeia-guineense-de-nhiquim/a-17671207>

Escritório Integrado de Construção da Paz da ONU na Guiné-Bissau. (2020). Nações Unidas. Legado de UNIOGBIS. https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/livro_legado_de_uniogbis.pdf

Dunne, Tim, Lene Hansen and Colin Wight. (2013). **The End of International Relations Theory?**. *European Journal of International Relations* 19(3): 405–425.

DUZERT, Yann. **Negociação**. FGV: LLM em Direito Empresarial. 2013.

Governo do Distrito Federal. **Guia de Cooperação Técnica Internacional** - GDF, 2018.

GRIFFITHS, M. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004.

HOBBS, Thomas, 1588 – 1679. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**; tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural. 3 ed. 1983. p.103,104.

International Relations Theory, Bristol, England, 2017 E-International Relations Publishing. Edited by STEPHEN MCGLINCHEY, ROSIE WALTERS & CHRISTIAN SCHEINPFLUG. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**, na revista *International Organization* (Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring.1982)

Jusbrasil. (24 de maio de 2018). **MPF conclui capacitação de mais de 100 membros do Ministério Público da Guiné-Bissau**. <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/581974804/mpf-conclui-capacitacao-de-mais-de-100-membros-do-ministerio-publico-da-guine-bissau?ref=serp>

Jusbrasil. (2018). **Pela primeira vez, MP da Guiné-Bissau demanda dados de compliance aos bancos do país**. <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/603126459/pela-primeira-vez-mp-da-guine-bissau-demanda-dados-de-compliance-aos-bancos-do-pais>.

KEOHANE, Robert Owen. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press. 1984.

KEOHANE, Robert Owen e NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Published by Pearson (February 10th 2011) - Copyright © 2012. 4th Edition

KEOHANE, Robert Owen. **Lilliputians Dilemas: Small States in International Politics**. *International Organization*, 23(2) 1969.

KRASNER, Stephen D. **La soberanía perdurable**. *Colombia Internacional*, nº.53 (2001): 25-42. Disponível em: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.01>>

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo :Atlas 2003.

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

LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem na Administração Pública – Fundamentos Jurídicos e Eficiência Econômica**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MACEDO SOARES, José Antônio de. **História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia histórica de interesse para informação diplomática**. Brasília. IPRI. 1992.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Dezembro de 2004). **Cartilha do programa Fome Zero**. http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09_20.pdf

Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. (Junho de 2010). **Protocolo de Acordo de Pesca entre o Governo da República da Guiné-Bissau e a China**. National Fisheries Corporation <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bi-140253.pdf>

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013)** Brasília : FUNAG, 2013-2016.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos. **Da Arbitragem – Capítulo X In Costume Internacional: Gênese do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p.285-289.

Plano de Ação de Buenos Aires. Conferência das Nações Unidas de Buenos Aires, em 1978.

Procuradoria-Geral da República. Ministério Público Federal. (1º de setembro de 2016). **MPF compartilha experiências para auxiliar na capacitação de magistrados de Guiné-Bissau**. <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-compartilha-experiencias-para-auxiliar-na-capacitacao-de-magistrados-de-guine-bissau>

PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005**. Brasília : FUNAG, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo e AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. - 1. ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014.

RESEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

Resolução 64/222. Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur Sur.

Resolução nº 1.383 de 1959 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

SARFARTI, Gilberto. (2005). **Teoria de Relações Internacionais** (1ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Secretaria de Cooperação Internacional. Ministério Público Federal. (2018). **Informe Cooperação Internacional do MPF**. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informe-cooperacao-internacional-do-mpf/edicao-21-2013-1o-a-15-outubro-2018>

Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy). Módulo de Iniciativas. **Manual de usuario punto focal del SICI-Uy versión 5.0**. de 2017.

SOUSA, Sarah-Lea John de. **Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional** – Brasília: FUNAG, 2013.

SPEKTOR, Matias. **Análise estratégica para as relações internacionais no Brasil In 10 Desafios da Política Externa Brasileira**. CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Fundação Konrad Adenauer, 2019.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI. 2002.