



Inovar ou seduzir: uma análise do discurso oficial brasileiro para a cooperação internacional

Rubens de Siqueira Duarte¹ •

Resumo:

Este trabalho analisa o discurso oficial brasileiro sobre a cooperação para o desenvolvimento internacional, com o propósito de identificar se as vantagens sugeridas pelo governo brasileiro refletem-se na prática. Para esse fim, há o estudo das características da cooperação Sul-Sul, em comparação com a tradicional ajuda para o desenvolvimento internacional, e a crítica à falta de reflexão quanto aos conceitos propostos pelo Itamaraty.

Palavras-chave: *Cooperação Sul-Sul; cooperação para o desenvolvimento; política externa brasileira.*

Abstract:

This paper aims to investigate Brazilians' leaders discourse for the international cooperation, in order to identify qualities that the government of Brazil claims to have in acting abroad. Thus, it is mandatory to compare South-South cooperation, comparing it with traditional Official Development Aid architecture, as well as a deep investigation and critical reflection concerning the content of diplomats' speech.

Key words: *South-South cooperation; Official Development Aid; Brazilian policy.*

A cooperação entre os países do Sul não é um fenômeno recente. A cultura de alguns povos mulçumanos entende que a doação é um dever de todos, o que incentivou uma rede de solidariedade entre países dessa cultura. Além disso, no âmbito político, a cooperação pode ser observada claramente no âmbito do movimento dos não alinhados e no terceiro mundismo. Esse fenômeno entre os países periféricos variou em modo e em intensidade, ao longo do tempo, mas mostrou-se importante como um marco nas relações desses países. Hodiernamente, países emergentes¹, inclusive o Brasil, retomam as bases dessa cooperação, para sugerir uma nova arquitetura para a ajuda para o desenvolvimento internacional, na medida em que conseguiram mitigar a diferença de capacidades existente entre os tradicionais doadores (OLIVEIRA, ONUKI e OLIVEIRA, 2006).

O discurso oficial da diplomacia brasileira evidencia o esforço do Ministério das Relações Exteriores em justificar e coordenar a política do Brasil para a cooperação para o desenvolvimento internacional. Torna-se importante para o estudo científico nacional a análise desse discurso. Com

¹ Os conceitos de “países emergentes”, “países em desenvolvimento” e “novos doadores” são usados por diversos cientistas políticos e com significados variados, mas, para fins práticos e para evitar a repetição excessiva de palavras, este trabalho considerará todos como sinônimos, para identificar um grupo de países, o qual o Brasil faz parte, que se inserem no Sul político e que têm uma posição mediana na arquitetura de poder nas relações internacionais, o que contribuiu para uma postura revisionista moderada da ordem mundial (DUARTE 2011).

isso, este trabalho busca pesquisar se, além das vantagens anunciadas pelo discurso oficial brasileiro, há questões inerentes às oportunidades e aos desafios que a ação internacional brasileira acarreta.

A cooperação como apresentada no discurso oficial

O discurso oficial do Brasil tem o propósito de distinguir a cooperação para o desenvolvimento tradicional daquela feita pelo governo. Esta seção do trabalho destinar-se-á ao estudo do discurso oficial brasileiro sobre a cooperação para o desenvolvimento internacional, por meio da identificação das características que a política de cooperação brasileira afirma apresentar. Entre essas vantagens, pode-se citar o gosto pelo multilateralismo, a maior horizontalidade, a ausência de interesses comerciais e preocupação com o desenvolvimento sustentável.

A ABC, uma instituição sob a tutela do Itamaraty, define a cooperação técnica como:

“A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro.”²

² Disponível em:

Percebe-se que a instituição fornece uma definição pouco precisa quanto à cooperação internacional para o desenvolvimento, pois o principal objetivo da agência não é criar conceitos ou analisar a política nacional, mas coordená-la. Esse propósito pode ser confrontado com a busca pelo Ipea da quantificação dos recursos investidos na cooperação. Por esse motivo, o Ipea, em conjunto com a referida ABC, elaborou um conceito de cooperação internacional brasileira, o qual, embora tenha sido feito para viabilizar o levantamento de dados, reflete algumas peculiaridades do discurso nacional. Segundo o IPEA (2010, p. 17), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é

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

Difícilmente há discordância, no Brasil e internacionalmente, quanto ao objetivo basilar da cooperação internacional: promover bem-estar e desenvolvimento econômico para a população dos países envolvidos.³ Esse entendimento

<<http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>>. Acesso: 08 de janeiro de 2012.

³ Torna-se importante ressaltar que, como destaca Rist (1996), o desenvolvimento e o bem-estar são conceitos criados ao longo do tempo e cumprem determinado objeti-

não impede a existência de desavenças, as quais tendem a envolver a quantificação e o modo pelo qual essa ajuda é exercida. Torna-se imperativo, portanto, esmiuçar o conceito citado, com o objetivo de discutir os seus principais aspectos.

Um igual com mesmos objetivos

A cooperação Sul-Sul, como convencionou ser chamada, teve um dos seus marcos inaugurais no Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978, no âmbito da Organização das Nações Unidas (FONSECA, 2008), e é influenciada por essa característica de seus agentes de serem países em desenvolvimento. Ao se analisar a ajuda internacional, torna-se inevitável destacar a situação ambígua em que o Brasil, enquanto um país do Sul, encontra-se. Tanto Lima (2005) quanto Saraiva (2007) ressaltam que os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, ocupam uma posição intermediária na geografia econômica e de poder internacional. Resta identificar quais são as consequências derivadas dessa condição intermediária que o Brasil tem, ao promover a cooperação.

De acordo com o discurso oficial brasileiro, a condição de ser simultaneamente receptor e doador de ajuda internacional não é um fator negativo, mas contribui para que a política

vo, o que revela a não neutralidade desses termos. O estudo desse tema, apesar de importante, não é objeto deste trabalho, na medida em que demandaria reflexão mais profunda, como faz Dupas (2006).

nacional seja mais eficaz. Por ser historicamente beneficiário de fluxos de cooperação vindos de outros países, o Brasil pôde experimentar uma realidade diferente dos países do Norte, tradicionais doadores. O passado contribui, segundo o discurso oficial, para que os agentes da cooperação brasileira tenham uma maior sensibilidade quanto aos anseios e ao melhor modo de promover a cooperação. É um argumento que somente pode ser comprovado por profunda pesquisa empírica, pois se baseia na identidade do povo brasileiro e, por esse motivo, é subjetivo, como se pode perceber pelo comentário de Celso Amorim: “A nova posição que o Brasil tem no mundo decorre também de fatores de natureza mais subjetiva, como a maneira com que atuamos nas relações internacionais” (AMORIM, 2011 p. 317). Ainda segundo o Ministro, o Brasil tem mais facilidade de se colocar no lugar do outro, o que é facilitado pela formação do povo brasileiro.

A referida sensibilidade brasileira pode ser identificada em diversos momentos nos discursos de líderes e em documentos de instituições nacionais, por exemplo, na escolha lexical dos termos usados no discurso da diplomacia, como pode ser percebido no seguinte fragmento:

“a troca de experiências e de conhecimentos que materializa o sentimento de solidariedade recíproca entre os povos, certamente beneficia não somente os países parceiros das instituições cooperantes brasileiras, mas também estas últimas, já que nesse processo ninguém sabe tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar” (IPEA, 2010 p. 33).

O uso da palavra “parceiros”, ao invés de “doadores” e de “receptores”, assim como o uso do termo “cooperação”, ao invés de “ajuda”, busca revelar a vontade de um intercâmbio de conhecimentos e de ajuda, o que quebra, pelo menos no discurso, a distância entre os países envolvidos. Tradicionalmente, os Estados envolvidos na cooperação eram percebidos como “os que ajudam” e “os que são ajudados”, o que possibilita um sentimento de hierarquia, em que os doadores teriam superioridade econômica ou tecnológica e, portanto, caberia aos receptores apenas aprender com os primeiros.

O papel da formação econômica brasileira no desenvolvimento da estratégia para a cooperação internacional não é o único fator que pode ser questionado. Pode-se afirmar, por exemplo, que há um distanciamento entre a retórica e a realidade, quanto à horizontalidade da cooperação Sul-Sul, entre a citada escolha do vernáculo “parceria” e a busca de um intercâmbio de conhecimentos. A realidade, entretanto, é que há uma grande assimetria entre esses parceiros. Segundo os dados do IPEA (2010), a cooperação técnica, científica e tecnológica, ao longo do período entre 2005 e 2009, teve 63% do seu total destinado a países de renda baixa ou de renda média-baixa. Torna-se pouco convincente, ou pelo menos questionável, a afirmação do discurso brasileiro quanto à característica da cooperação Sul-Sul ser horizontal. Há assimetrias significativas entre os países cooperadores. Ainda

que a assimetria seja menor do que entre os beneficiários e alguns países do Norte, há diferenças robustas entre a economia de Estados Unidos e a do Brasil.

O argumento citado, de Celso Amorim, pode ser complementado com vantagens em outras dimensões da cooperação Sul-Sul. Segundo Pino e Leite (2009), a cooperação Sul-Sul é entendida como mais eficaz por três motivos fundamentais. A primeira é referente à semelhança das realidades econômicas e físicas nos países do Sul, como, por exemplo, aplicação de programas agrícolas em zonas tropicais, as quais se encontram majoritariamente em países do Sul. Em segundo lugar, a migração de investimentos em pesquisa, nos países desenvolvidos, do setor público para o privado dificulta a transferência de tecnologia a baixo custo. O último motivo identificado pelos autores é a ausência de condicionalidades para se prestar ajuda.

A opinião dos líderes brasileiros encontra respaldo internacional. O reconhecimento de que a cooperação Sul-Sul é mais eficaz não é raro, como pode ser observado no artigo 14 da declaração final do 4º Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda. Apesar do reconhecimento em Busan, esse entendimento está sujeito a críticas. Em primeira análise, considerar que a cooperação Sul-Sul é melhor do que a tradicional cria um aparente paradoxo: se a cooperação Norte-Sul é menos eficaz, não há motivos para que

esta continue sendo considerada a principal, ou para que ela se modifique.

D’Almeida (2011b) destaca que, apesar da grande atenção dispensada na cooperação Sul-Sul, os BRICS destinaram menos do que 10% do valor da ajuda dos países da OCDE, o que evidencia a dificuldade de um país em desenvolvimento tem para arcar com os custos da cooperação.⁴ Abdenur (2009) argumenta que um recurso possível seja a cooperação triangular, em que um país do Norte, em conjunto com outro do Sul, promoveria a ajuda para um terceiro Estado. Dessa forma, o programa de ajuda seria favorecido pela comunhão do conhecimento do país em desenvolvimento e pela maior disponibilidade relativa de capital do primeiro.

Por fim, cabe lembrar que a credibilidade derivada da posição brasileira enquanto país emergente não altera o fato de que, como tem menos disponibilidade de recursos do que os tradicionais doadores, ou até mesmo de novos, como é o caso da China, o Brasil terá uma menor capacidade de promover cooperação, ainda que apenas em termos de escala. Deve-se ressaltar, também, que diversos setores nacionais têm carência de infraestrutura e de investimentos. A alocação dos impostos pagos pelos contribuintes brasileiros no território estrangeiro é, muitas

⁴ “For instance, while the BRICS pledged just 26 billion dollars in loans to low-income countries over the last decade, traditional donors from the Organisation for Economic Cooperation And Development (OECD) committed 269 billion dollars in the same timeframe.” (D’ALMEIDA 2011b).

vezes, criticada pela população (AMORIM, 2011 p.320), o que pode inibir uma ação brasileira mais assertiva.

A cooperação técnica também pode ser vista como um modo de superar a falta de recursos disponíveis para a cooperação internacional (FONSECA, 2008 p.76). A transferência de conhecimentos, ou o intercâmbio de técnicos é um modo de cooperação relativamente pouco dispendioso e atente aos objetivos da cooperação brasileira de promover mudanças estruturais sustentáveis no longo prazo. Além disso, a cooperação técnica seria menos atingida por uma crítica, identificada por Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), de que a ajuda para o desenvolvimento não surte efeito, na medida em que somente substitui o uso da poupança nacional do país beneficiário. A cooperação técnica não se encaixa nessa observação, o que pode ser considerado como um fator positivo da política externa brasileira.

Conforme citado, Pino e Leite (2009) ressaltam a ausência de condicionalidades para se cooperar como um benefício da cooperação Sul-Sul. Essa característica também pode ser problematizada. O respeito por parte dos doadores da soberania do outro país é um fator inegavelmente fundamental nas relações internacionais, e a não exigência de condicionalidades objetiva respeitar essa norma. Apesar da existência estudos que argumentem que a exigência de condicionalidades não é eficaz (NEUMAYER, 2003 p.526),

os países doadores, tradicionalmente, demandam avanços no campo dos direitos humanos ou dos direitos políticos, para efetivar a ajuda. Críticos da cooperação Sul-Sul afirmam que a não exigência de condicionalidades pode colocar em risco os avanços obtidos nesses âmbitos (THOMSON *apud* D'ALMEIDA 2001b).

A possibilidade de obter ajuda internacional, sem preocupar-se com questões democráticas ou com o avanço dos direitos humanos pode ser, em última instância, uma oportunidade para governos agirem livremente, ainda que desrespeitem as normas internacionais. O entendimento de Scott e Steele (2011) pode ser confrontado com o argumento citado, na medida em que demonstram que, salvo um modo específico de ajuda para a promoção da democracia,⁵ um ambiente democrático e de respeito aos direitos humanos e políticos não é criado pela cooperação internacional. Desse modo, a não exigência de condicionalidades teria baixo impacto no avanço dos direitos humanos e da democracia pelo mundo, pois alguns valores dificilmente são exportados.

O gosto pelo âmbito multilateral

A preocupação com o desenvolvimento mundial, feita sem interesses comerciais, reflete

⁵ Essa modalidade de ajuda refere-se a programas pontuais para a promoção da democracia, como fiscalização e patrocínio a eleições.

na distribuição de recursos brasileiros. Segundo os dados do IPEA (2010), mais de 75% dos recursos destinados à cooperação internacional são remetidos a organizações internacionais e a bancos regionais. Conforme indicam Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), no âmbito multilateral, os doadores tendem a perder o controle dos recursos, e, conseqüentemente, a influência sobre o beneficiário. Dessa forma, pode-se afirmar que a preferência pelo âmbito multilateral evidencia que o Brasil não entende a cooperação internacional como um instrumento de imperialismo, o que corrobora a afirmação oficial, quanto à inexistência de interesses comerciais nesse âmbito. Os dados do IPEA (2010) demonstram que mais de 76% do valor destinado à cooperação internacional pelo Brasil foi destinado a organizações internacionais e a bancos regionais. Apesar desses fatos deve-se ressaltar que o IPEA, em seu relatório, contabilizou apenas a cooperação brasileira feita pelo governo federal. Cabe indagar se, ao incluir a cooperação feita pelas empresas, pela sociedade civil e por outros atores, o gosto pelo multilateralismo continuará representando parcela tão significativa, na medida em que esses atores tendem a cooperar por via bilateral.

Outra observação que deve ser feita abrange o argumento de que a influência do país doador, em relação ao beneficiário, é mitigada no plano multilateral. Apesar de que vários estudos, como de Neumayer (2003) argumentarem que o

multilateralismo torna a ajuda menos sensível aos interesses do doador, Hayter (1971) demonstra que os Estados Unidos e outros países do Norte usaram as organizações internacionais, na segunda metade do século XX, com o objetivo de disseminar o capitalismo e de preservar a estabilidade do sistema, por meio do isolamento e da inviabilização de governos nacionalistas ou socialistas na periferia. Com isso, a autora argumenta que a ajuda internacional, ainda que pelo canal multilateral, pode ser considerada como um meio para que países desenvolvidos mantenham o controle e a exploração dos Estados do Sul. A cooperação, segundo esse entendimento, cumpre um objetivo político-econômico, pois viabiliza economicamente o beneficiário com remessas de capital, o que permite que a população compre os produtos industrializados do Norte. Seguindo o pensamento de Hayter, a ajuda pelo canal do multilateralismo não acarreta automaticamente a mitigação do controle pelo doador da ajuda, mas, pelo contrário, pode significar a concessão do controle a outro ator, o qual é igualmente interessado na manutenção do *status quo*. Esse argumento pode ser exemplificado com o trabalho de Pereira (2009), ao demonstrar que, com o fim da Guerra Fria, os políticos de Washington pressionaram para que o Banco Mundial tornasse mais rígida a postura quanto à crise da dívida nos países periféricos. Com isso, o Banco Mundial exerceu um papel político e contribuiu na elaboração e na difusão de uma série de medidas libe-

rais, as quais vieram a ser conhecidas como Consenso de Washington.

Preocupação com o desenvolvimento mundial

A citada ausência de condicionalidades,⁶ ao prestar ajuda internacional, pelo governo brasileiro pode ser usada como um exemplo da preocupação com as pessoas que habitam os países ou as regiões com necessidades. O Brasil entende que o principal objetivo da cooperação internacional é a busca do bem-estar e do progresso, e não interesses econômicos ou políticos. Essa característica da cooperação nacional tem origens na tradição diplomática brasileira, nos princípios da não intervenção e de respeito à soberania, mas foi, recentemente, combinada com o princípio da não indiferença.⁷ No esforço de apresentar-se como um parceiro mais solidário e mais preocupado com o desenvolvimento mundial, o governo brasileiro, por meio do citado conceito de cooperação internacional do IPEA, diverge da definição adotada pelos doado-

res tradicionais de ajuda internacional⁸, ao considerar como ajuda somente o valor que for transferido totalmente a fundo perdido. Essa posição brasileira em foros internacionais é reforçada pela afirmação de que a cooperação do Brasil é isenta de fins lucrativos e é desvinculada de interesses comerciais (IPEA, 2010 p. 32). O discurso oficial afirma que, ao não demandar condicionalidades, além do respeito à soberania dos países, o Brasil promoveria o alívio ao povo daquele país, que é o verdadeiro afetado pelos problemas.

O foco no desenvolvimento sustentável no longo prazo também é um elemento frequentemente presente no discurso oficial. Essa justificativa pode ser observada nas palavras do presidente do IPEA, Marcio Pochmann:

“A cooperação horizontal do Brasil para o desenvolvimento tem, portanto, resultados positivos a relatar, os quais demonstram ser alinhados com o objetivo último de se promover mudanças estruturais sustentadas nos processos de desenvolvimento social e econômico das nações parceiras do país” (IPEA, 2010 p.10).

Com isso, o Brasil mostra a preocupação com o progresso, afastando temores de que o país possa ter interesses imperialistas em relação

⁶ Em discurso, durante a Reunião Plenária da V Cúpula do Ibas, em Praetória/África do Sul, no dia 18 de outubro de 2011, a presidente Dilma Rousseff afirmou que “*O Fundo Ibas de Alívio à Fome e à Pobreza é a demonstração concreta de nossa disposição em ajudar países mais necessitados, sem condições e sem ingerências nos seus assuntos internos*”.

⁷ “O Brasil sempre pautou pela não intervenção nos assuntos internos de outros Estados ... Mas ... o preceito da não intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença” (AMORIM *apud* SARAIVA, 2007 p.49).

⁸ Segundo a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a ajuda internacional é definida como “fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais”.

aos seus parceiros. No entendimento brasileiro, o objetivo da parceria com outros países é a promoção de mudanças estruturais que gerem transformações econômicas e sociais que sejam sustentadas no longo prazo.

Considerações finais: ações e interesses mundiais ainda em maturação

O discurso oficial brasileiro esforça-se para evidenciar que a cooperação nacional tem singularidades importantes, as quais a diferenciam da cooperação com os países desenvolvidos:

“Três décadas atrás, quando o Brasil começou a sistematizar as atividades de cooperação internacional, a limitação de recursos orçamentários impunha restrições em termos das modalidades operacionais que poderiam ser adotadas. No entanto, o governo brasileiro buscou identificar mecanismos que permitissem otimizar a mobilização de recursos humanos e materiais do país para o exterior. O resultado desses esforços alcançou êxito que fortaleceu a percepção de que deveria seguir um caminho diferente dos países doadores tradicionais” (IPEA, 2010 p. 33).

As características da cooperação brasileira apresentadas pelo discurso oficial foram escolhidas estrategicamente para aparentarem ser vantajosas. Essas propostas derivam da análise dos erros da cooperação internacional feita no passado – como as identificadas por Kharas (2010), ao estudar a cooperação dos Estados Unidos – assim como do desejo de livrar-se da desconfiança que os tradicionais receptores têm, que é associada ao

longo tempo de cooperação com os países desenvolvidos (HAYTER, 1971).

Ainda assim, o discurso oficial brasileiro têm contradições. Apesar de afirmar que o Brasil não tem pretensões hegemônicas, pode-se verificar no discurso do Celso Amorim indícios de que há o objetivo de apresentar o país como modelo:

“O Brasil é visto, talvez por ser um país em desenvolvimento, que enfrenta desafios semelhantes aos deles e tem conseguido superá-los, como um paradigma que os países africanos gostariam de seguir, ou cuja experiência gostariam de emular” (AMORIM, 2011 p. 481).

Fica evidente, portanto, que a cooperação Sul-Sul, inclusive a feita pelo Brasil, também pode ser alvo de defeitos e de críticas.

Sem dúvida, a conjuntura macroeconômica nacional pode ser usada para argumentar que o Brasil, por ter superado alguns problemas típicos de países com poucos recursos financeiros, teria melhores condições para contribuir com o progresso de seus parceiros, e, caso não tenha ainda conseguido resolver certas questões, os países cooperadores podem buscar soluções conjuntamente. Com isso, o discurso, além de reforçar a ideia de intercâmbio de conhecimentos, pode passar a ideia de que a cooperação brasileira também é diferente da tradicional⁹, esta,

⁹ “O Brasil reúne considerável acervo de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas que se encontram aptas para serem compartilhadas com outras nações. Essa capacidade foi acumulada a partir de investimentos em instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de significativas carências materiais e de

como demonstram Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), muitas vezes foi criticada por ser ineficaz.

Além de ter que se provar eficaz, as ditas vantagens da cooperação Sul-Sul não são isentas de crítica. Conforme afirmado anteriormente neste trabalho, a afirmação de que o Brasil tem uma natureza propícia para oferecer ajuda internacional é fundamentada em uma premissa de identidade, a qual é subjetiva. Para confirmar essa tese, são necessários uma análise psicológica e comportamental da sociedade brasileira e das outras que cooperam com a primeira, assim como um espaço temporal maior para que a cooperação brasileira se desenvolva.

Essa vantagem subjetiva, na qual o discurso oficial brasileiro baseia-se para legitimar a cooperação internacional para o desenvolvimento, não isenta o país de interesses. Não é objetivo deste trabalho afirmar que o Brasil não se preocupa com o desenvolvimento mundial ou com o respeito à soberania, mas deve-se ressaltar que a política brasileira não é altruísta. Discursos semelhantes de preocupação com o outro, de preferência pelo âmbito multilateral e de horizontalidade também podem ser encontrados em documentos de outros países, inclusive do Norte, para justificar a ação deles, e nem sempre correspondem à realidade. Cabe destacar que vários auto-

res, como Morgenthau (1962) e Kennan (1971), não concordam com a tese de que o altruísmo, a compaixão ou a piedade sejam as únicas motivações para que os países se lancem na cooperação internacional para o desenvolvimento.

O Brasil, assim como outros governos, tem interesses. O próprio discurso descrito neste trabalho revela que, em uma “cooperação”, todas as partes devem ter benefícios com a “parceria”. Sem dúvidas, é do interesse de Gana ter um escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em seu território, o Haiti precisa de transferência de tecnologia para produzir etanol e Moçambique deseja ter um escritório da Fiocruz. Todas essas ações corroboram o discurso brasileiro no sentido de demonstrar a preocupação com o desenvolvimento mundial, não apresentar condicionalidades e serem a fundo perdido. Não se pode afirmar, entretanto, que sejam ações desprovidas de interesses. O desenvolvimento da agricultura, com a ajuda da Embrapa, pode transformar o parceiro em um importante comprador de insumos brasileiros; a produção de etanol em outros países pode contribuir para a consolidação do produto como uma *commoditie* internacional (SCHUTTE e BARROS, 2010); e a promoção de políticas públicas angaria capital político para o Brasil em futuras ações e parcerias, inclusive no âmbito global. A cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser entendida como um meio para conquistar vantagens econômicas e políticas.

capital humano. Mas foi justamente a superação dessas carências que permitiu ao país alcançar uma posição no cenário internacional de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica” (IPEA, 2010 p. 32).

O interesse do Brasil em se lançar nesse âmbito pode ser constatado no lançamento, pela ABC, de editais de cooperação. Contrariando o discurso oficial de que o Brasil não oferece ajuda, mas apenas reage às demandas, a referida instituição cria a oferta de projetos de cooperação para os parceiros interessados.

Deve-se ressaltar, também, que o conceito apresentado pela ABC e pelo IPEA desconsideram todos os atores que não sejam do governo federal. Talvez esse fato seja resultado de uma dificuldade logística, devido ao curto prazo para finalizar o relatório. As instituições podem ter escolhido o foco no âmbito do governo federal, em que os dados estão mais acessíveis, e deixaram para um momento posterior a análise mais abrangente da cooperação brasileira. Seja como for, ao incluir na análise outros atores (como as empresas, a sociedade civil, os municípios, etc.), o discurso atual de cooperação para o desenvolvimento pode ser revisto. Além de que, como explicado, esses atores agem prioritariamente pelo âmbito bilateral, muitos têm interesses comerciais declarados na cooperação internacional. Cabe ressaltar que a política externa brasileira não consiste, apenas, na ação do Itamaraty, mas, também, na chamada paradiplomacia (SALOMÓN 2012), nas redes da sociedade civil organizada (MILANI, 2012) e nas empresas privadas (AMORIM, 2011).

Apesar de todas as críticas, ao se apresentar como um parceiro preocupado com o pro-

gresso, o Estado brasileiro, em tese, demonstra a vontade de superar erros e defeitos verificados no passado, no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Pensar um novo modelo de cooperação não significa, necessariamente, conseguir implementá-lo ou coordená-lo (ou mesmo desejar fazê-lo), pois há um grande caminho entre o discurso e a realização. Percebe-se, portanto, que os formuladores da política externa esforçam-se para apresentar a cooperação brasileira como uma prática inovadora e mais eficaz do que a tradicional. As características baseadas na solidariedade, a qual o Brasil afirma ter como princípio, acarretam a busca de um novo modelo de ajuda. Sem dúvida, a posição nacional de beneficiário e de doador, simultaneamente, permite um discurso mais amplo da cooperação internacional, pois pode capacitar o país de um senso crítico mais aguçado. Resta saber se essa oportunidade é usada para o progresso mundial ou se a retórica busca ofuscar um novo modo de cooperação, com imperfeições semelhantes à cooperação clássica.

Referências

ABDENUR, A. E. (2002). Tilting the North-South Axis: The legitimization of Southern Development Knowledge and its Implications for Comparative Education Research. *Current Issues in Comparative Education*, v. 4, p. 1, 2002.

ABDENUR, A. E. The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices". In: CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita. (Orgs.). *South-South Transfer*. New York: Teachers College Press, 2009.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

ANTONINI, B.; HIRST, Monica. Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sul para el desarrollo. **Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur**. Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009.

BARRETO, R. G. e LEHER, Roberto. Do discurso e das Condicionantes do Banco Mundial, a educação superior 'emerge' terciária. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 13, n.39, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORREA, Marcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: Edição do autor, 2008.

D'ALMEIDA, Kanya. **Can BRICS Make a Difference at Busan? – Part 1**. 2011a. Disponível em <<http://www.ibsanews.com/can-the-brics-make-a-difference-at-busan-part-1/>>. Acesso em 18 jan. 2011.

_____ **Can BRICS Make a Difference at Busan? – Part 2**. 2011b. Disponível em <<http://www.ibsanews.com/can-brics-make-a-difference-at-busan-part-2/>>. Acesso em 18 jan. 2011.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **AID: understanding international development cooperation**. London/New York: Zed Books, 2003.

Discursos da presidente Dilma Rousseff. Disponível em <<http://blog.planalto.gov.br/no-ibas-presidenta-dilma-defende-participacao-dos-paises-em-desenvolvimento-na-construcao-de-nova-ordem-internacional/>> Acesso em 14 fev. 2012.

Discursos do Ministro das Relações Exteriores Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/>> Acesso em 14 fev. 2012.

DUARTE, Rubens, Conceitos inclusivos e reflexões políticas quanto à classificação dos países emergentes. In: **Anais do IV Seminário de Ciência Política: Teoria e Metodologia em Debate**. UFRGS, Porto Alegre, 2011.

FONSECA, Luiz H. P. da. La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, vol. 22, 2008.

HAYTER, Teresa. **Aid as Imperialism**. London: Penguin Books, 1971.

HUNTINGTON, Samuel P. Foreign aid for what and for whom. **Foreign Policy**, n.1, 1970.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (IDA). **Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance**. Washington: IDA/The World Bank, 2007.

KHARAS, Homi. Can aid catalyze development? In: **Making Development Aid More Effective**. Washington D. C.: The Brookings Institute, 2010.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc A. (orgs.). **Global Public Goods: international cooperation in the 21st century**. Oxford/New York: Oxford University Press, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1999.

KENNAN, George. Foreign aid as a national policy. **Proceedings of the Academy of Political Science**, vol. 30, n. 3, 1971.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, n.2, 1982.

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

LIMA, Maria R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, 2005.

MAVROTAS, George e NUNNENKAMP, Peter. Foreign Aid heterogeneity: Issues and agenda. **Review of World Economics**, vol. 143, nº4, 2007.

MILANI, Carlos R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, vol. 22, 2008.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S., **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, M. International relations and the pradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review**, vol. 8, n.1, 2011.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. **American Political Science Review**, vol. 56, n.2, 1962.

OLIVEIRA, Amâncio J. N. de, ONUKI, Janaina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, vol. 28, nº 2, julho/dezembro, 2006.

PEREIRA, João M. Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PINO, Bruno Ayllon. Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del bicentenario. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n.27, 2011.

PINO, Bruno Ayllon; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios. **Meridiano** 47, n. 113, 2009.

SALOMÓN, Mônica A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S., **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SALOMÓN, Monica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº1, 2007.

SARAIVA, Mirian Gomes As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 50, 2007.

SCHUTTE, Giorgio Romano; BARROS, Pedro Silva A Geopolítica do Etanol. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 1, 2010.

SCOTT, James M.; STEELE, Carrie A. Sponsoring democracy: The United States and democracy aid to the developing world, 1988-2001. **International Studies Quarterly**, vol. 55, n.1, 2011.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, democracia e ordem internacional**. São Paulo/Campinas: Editora da UNESP e Editora da UNICAMP, 2004.

Recebido em 10 de outubro de 2012

Aprovado em 14 de dezembro de 2012

ⁱ Rubens de S. Duarte é mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).