

UMA VISÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: PRÁTICAS, ATORES E NARRATIVAS¹

A critical vision of South-South Cooperation: practices, actors and narratives

Enara Echart Muñoz

Doutora em Direito Internacional Público e Relações Internacionais pela Universidad Complutense de Madri (UCM). Atualmente é Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde coordena o GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global). Também é Pesquisadora do LABMUNDO (IESP-UERJ), do Latidade Sul e do Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación da Universidad Complutense de Madri. É co-diretora da Série Desarrollo y Cooperación da Editora Los Libros de La Catarata. Participa e coordena vários projetos de pesquisa, de extensão e é membro de redes nacionais e internacionais relacionadas ao estudo das Relações Internacionais e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (como o GT CLACSO sobre Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina). Seus principais âmbitos de atuação são Relações Internacionais; Cooperação para o Desenvolvimento; Direitos Humanos; Movimentos Sociais e Sociedade Civil, Migrações e Desenvolvimento, África, América Latina. Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ) e bolsista de Produtividade em Pesquisa da UNIRIO desde 2016. País de origem: Espanha.

E-mail: enara.munoz@unirio.br

Informações do artigo

Recebido em 18/03/2017

Aceito em 07/05/2017

Resumo

O ressurgimento das práticas de cooperação Sul-Sul (CSS) na última década gerou um intenso otimismo sobre as novas formas de cooperação para o desenvolvimento, mas também um debate sobre em que medida estas práticas realmente redimensionam o panorama internacional, alteram as relações Norte-Sul e oferecem novas solidariedades e oportunidades de desenvolvimento. O espaço internacional parece estar aberto a vozes mais plurais, mas boa parte dos países e povos do Sul ainda permanecem excluídos dos principais debates e instituições. Neste artigo, utilizando o caso da CSS brasileira como exemplo, analisamos as causas e impactos que essa incorporação/exclusão de atores, a partir de uma visão crítica das disputas e dos sentidos da cooperação no tocante às práticas, aos atores e às narrativas, para recuperar alguns debates em torno ao desenvolvimento que nos parecem centrais. Para isso, parece-nos insuficiente entender essa cooperação internacional unicamente a partir da análise da política externa, já que não é possível separar essa política e a ação dos Estados da ordem global na qual estão inseridos: o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento atua não somente como um conjunto de atores, instituições e normas, mas também como sistema de legitimação da hegemonia na atual ordem global. Diante disso, uma possível renovação do Espírito de Bandung, que deu origem à CSS, exige articular os atores de um Sul Global cujas práticas emancipatórias entrelaçam narrativas solidárias alternativas.

Palavras-Chave: Cooperação Sul-Sul.

Desenvolvimento. Brasil. Movimentos sociais.

O ressurgimento das práticas de cooperação Sul-Sul (CSS) na última década gerou um intenso otimismo a respeito das novas formas adotadas na cooperação para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que inaugurou o debate sobre em que medida essas práticas realmente redimensionam o panorama internacional, alteram as relações Norte-Sul e oferecem novas solidariedades e oportunidades de desenvolvimento. Indubitavelmente, abrir o espaço internacional a vozes mais plurais, que possam participar da definição de agendas globais, supõe um grande avanço em um sistema internacional altamente desigual.

¹ Uma versão deste artigo foi publicada em espanhol em livro editado pela CLACSO.

Mas também pode gerar novas rupturas, na medida em que boa parte dos países e povos do Sul permanecem excluídos dos debates e instituições que constituem esse sistema.

Neste artigo, utilizando o caso da CSS brasileira como exemplo, analisamos as causas e impactos que essa incorporação/exclusão de atores tem nas práticas e narrativas da cooperação e no próprio sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Para isso, parece-nos insuficiente entender, como é habitual, a cooperação internacional para o desenvolvimento – e, em especial, a CSS – unicamente a partir da análise da política externa, já que não é possível separar essa política e a ação dos Estados da ordem global na qual estão inseridos. O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento atua não somente como um conjunto de atores, instituições e normas, mas também como sistema de legitimação da hegemonia na atual ordem global (COX, 1996).

A partir desses pressupostos iniciais, pretendemos oferecer uma visão crítica das disputas e dos sentidos da CSS no tocante às práticas, aos atores e às narrativas, para recuperar alguns debates que nos parecem centrais. Em primeiro lugar, o campo do desenvolvimento como território em disputa e de disputas acerca de seu alcance e significados. Trata-se de romper com o pressuposto hegemônico de uma única visão do desenvolvimento, baseada no modelo capitalista extrativista, desviando do debate suas consequências sociais e ambientais para os povos do Sul e as práticas de resistência e solidariedade que estes estão desenvolvendo para contestá-lo.

Isto implica ampliar o campo dos atores para além do Estado, de modo a incluir todo o complexo de relações políticas, econômicas e sociais que se dão tanto no interior dos Estados como transnacionalmente. Apesar de se apresentar como essencialmente estatal, as associações público-privadas estão ganhando peso na cooperação internacional, ao mesmo tempo em que se excluem os atores sociais que disputam as consequências do modelo dominante. Essa exclusão, justificada com diversos argumentos – que vão desde o econômico ao patriótico –, termina invisibilizando as possibilidades transformadoras das formas sociais de contestação contra-hegemônica.

Por isso, diante da hegemonia de um discurso desenvolvimentista baseado no crescimento econômico como única saída para a cobertura das necessidades básicas da população, consideramos importante debater as possibilidades e os desafios que a atual CSS tem no impulso de processos de desenvolvimento inclusivos. Isso supõe levar em conta as demandas, necessidades e direitos de grande parte da população mundial que ainda se

encontra excluída da tomada de decisões e práticas do sistema internacional de cooperação. Nossa proposta para isso é recuperar as potencialidades dos direitos humanos como narrativa emancipatória.

Uma abordagem crítica da cooperação Sul-Sul

As abordagens analíticas da CSS, enquanto campo de estudos internacionais, podem ser enquadradas no clássico debate agente-estrutura. No primeiro grupo se encontrariam aquelas que defendem a centralidade do Estado, analisando essas práticas como parte da política externa, o que, no caso dos países do Sul, adquire uma especial relevância por sua defesa da soberania e da construção de autonomia. No outro, estariam as que inserem essas práticas nas redes de dependência geradas pelo sistema-mundo capitalista, traduzidas em desigualdades Norte/Sul, centro/periferia, como dinâmica essencial que condiciona as práticas de cooperação. Nesse sentido, a CSS se apresentaria como uma estratégia de fortalecimento das solidariedades do Sul, recuperando o espírito de Bandung com o qual surgiu².

Dada a importância analítica – e política – de ambas as visões, convém avançar em abordagens dialéticas que ofereçam combinações mais complexas. Ao reconhecer a centralidade do Estado nas atuais relações internacionais, é importante recordar que não se trata de um ator unitário nem homogêneo, e que, portanto, sua atuação não se dá de forma independente das forças sociais que atuam em seu interior ou transnacionalmente. Diversos grupos de pressão, empresas, movimentos e organizações sociais, entre outros, disputam seu espaço e nele a definição de uma política externa que refletirá as relações e negociações entre esses autores.

Uma abordagem crítica implica adentrar nesse complexo de relações Estado/mercado/sociedade e, com isso, no processo de internacionalização do Estado, na ação transnacional das classes sociais e na divisão internacional do trabalho que supera a

² Na Conferência de Bandung, em 1955, países asiáticos e africanos – muitos deles recém-independentes – reuniram-se para firmar as bases de uma cooperação entre os países do Sul frente ao poder do Norte, inspirada pelos princípios do respeito aos direitos fundamentais, à soberania e à integridade territorial de todas as nações; a igualdade de todas as raças e de todas as nações; não-intervenção e não-ingerência em assuntos internos; promoção do interesse e da cooperação recíproca; e respeito pela justiça e pelas obrigações internacionais.

distinção realista entre o doméstico e o internacional, assim como sua concepção dos Estados como iguais e unitários. A busca por autonomia no cenário internacional deve partir da ideia de que a hegemonia não se dá somente entre os Estados, mas que permeia a divisão internacional do trabalho entre as classes sociais de diversos países: "é uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula com outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que une classes sociais de diversos países" (COX, 1996^a, p. 118).

Analisar esses complexos Estado/mercado/sociedade dentro da ordem mundial capitalista permite visualizar as relações de poder que atravessam o Estado e que impactam na forma e na finalidade da política externa. Isso, por sua vez, repercute na dimensão vertical à medida que a desigualdade não se dá apenas entre países, mas também entre grupo no interior destes países, que adotam diferentes formas de inserção internacional e de solidariedades transnacionais. A teoria crítica coxiana examina essa dimensão vertical das relações internacionais como fruto de um processo histórico de dominação dos Estados – e dos grupos em seu interior – mais ricos e poderosos sobre os mais frágeis, a partir de uma combinação de recursos materiais, ideias e instituições que contribuem para a criação de hegemonia (COX, 1996a).

Para além da diferenciação entre centro, periferia e semiperiferia no momento de analisar as relações de desigualdade e dependência, devemos lembrar que os Estados – e principalmente as classes sociais dominantes em seu interior – têm capacidade de agência e sabem fazer proveito dessa situação. É o que Bayart (2011), ao estudar as formas de inserção global da periferia, no caso dos países africanos, denomina "estratégias de extravessão", que, longe de exercerem-se sobre governos passivos, servem para que essa dependência seja administrada em benefício das elites. Isso permite que determinados atores internos aumentem seu poder por meio da acumulação de recursos, ao mesmo tempo em que se amplia a desigualdade social. Assim, a dominação interna³ pode-se exercer mediante a criação e manutenção da dependência, a traves de estratégias de apropriação e instrumentalização (BAYART, 2011, p. 56). Neste processo, para sua inserção no sistema

³ Este debate também foi importante no pensamento latino-americano. Stavenhagen (1963) e González Casanova (1963) chamaram esta dinâmica de "colonialismo interno", analisando a lógica de ação das elites internas na periferia capitalista.

econômico mundial, tendem “a exportar seus fatores de produção ‘brutos’ – seja como mão-de-obra que exporta como emigração, os recursos agrícolas ou minerais que exporta em sistemas formais e informais, ou o capital que é expatriado na forma de fuga de capitais e, como ocorre mais raramente, pagamento de dívidas. As pessoas que administram essa relação desigual com o sistema econômico internacional são capazes de derivar dele recursos necessários para seu domínio interno” (BAYART, 2011, p. 41). Portanto, na CSS, é importante ter em conta essa realidade.

Os benefícios dessas estratégias não se distribuem internamente de forma simétrica, uma vez que fortalecem os sistemas de dominação das elites em conivência com “atores privados estrangeiros que têm se feito presentes na África exclusivamente com fins de lucro, e que se tornaram sócios essenciais nas estratégias de extravessão implementadas pelos que detêm o poder em cada região, ainda que se mantenham fora do setor público ou mesmo à margem da esfera da legalidade (BAYART, 2011, p. 54). Deve-se, nesse sentido, analisar quem são os atores beneficiados ou prejudicados por esses processos, diferenciando os impactos. Assim, no caso africano, se, nos últimos anos, as taxas de crescimento dos países estão sendo especialmente altas em um contexto de crise – com uma média em torno de 1 a 4,5% do PIB segundo dados do Banco Mundial, superando os dois dígitos em alguns casos –, a diminuição da pobreza e a desigualdade não acompanham o mesmo ritmo: quase 50% da população continua vivendo com menos de 1,25 dólares por dia⁴. O setor privado surge aqui como o grande impulsor e beneficiário de um desenvolvimento entendido como crescimento econômico.

A “maldição dos recursos” e a nova batalha pela terra no continente⁵ também são evidências do progressivo interesse das empresas nesse crescimento e do pouco ou negativo retorno que esse tem sobre suas populações. A África conta com importantes reservas mundiais de recursos (petróleo, gás, urânio, diamantes, coltan, entre muitos outros), e é definida como a última grande fronteira agrícola, com 60% das terras potencialmente aráveis do planeta. Muitas dessas terras estão nas mãos de empresas estrangeiras, em um

⁴ Segundo dados disponíveis na página web do Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/indicator>

⁵ O próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento menciona, em seu Relatório sobre África, de 2012, a nova batalha pela terra no continente (PNUD, 2012: 9). Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>. O Banco Mundial (2013) chama atenção sobre o potencial que isso abre para o *agrobusiness*, apoiando a distribuição de terras entre as grandes empresas do setor.

continente onde uma a cada quatro pessoas sofre de desnutrição, de acordo com o Programa Mundial de Alimentos, o que o faz ser, contraditoriamente, um dos grandes receptores de ajuda alimentar⁶.

Para Quijano (2012, p. 129), trata-se de dinâmicas próprias da atual colonialidade global do poder, que incluem a “reprivatização dos espaços públicos, do Estado em primeiro lugar; a reprivatização do controle do trabalho, dos recursos de produção e da produção/distribuição; a polarização social extrema e crescente da população mundial; a exacerbação da ‘exploração da natureza’”, entre outras. A grande excluída destes processos de privatização é a cidadania.

Por último, tanto as relações Estado/mercado/sociedade como a dimensão vertical das relações internacionais se encontram vinculadas a uma ordem mundial cujas dinâmicas atravessam os Estados e sociedades de diversas maneiras, integrando não apenas os universos da política, da produção, das estruturas internacionais e dos conflitos de classe, mas também as ideias, a dimensão ideológica que contribui para a manutenção da ordem – o que, por outro lado, também pode ser a base para sua superação, debilitando sua legitimação social. O campo do desenvolvimento é paradigmático destas tensões, na medida em que não tem os mesmos efeitos para os diferentes atores envolvidos (Estados, empresas, forças sociais, etc.) nem em escalas, do local ao global. Cabe aqui distinguir as visões, interesses e prioridades de cada ator em relação ao que entendem por desenvolvimento (crescimento econômico, infraestrutura, direitos humanos, etc.). Isso implica entrar no debate sobre visões e modelos de desenvolvimento que conformam o sistema internacional de cooperação.

Surgido após a Segunda Guerra Mundial e fortalecido depois dos processos de descolonização, quando o fosso Norte-Sul se tornou mais evidente – assim como as exigências de uma Nova Ordem Econômica Internacional –, o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento pode ser visto como um espaço de geração de consensos necessários para manter a hegemonia (COX, 1996a). A hegemonia é aqui entendida, em termos gramscianos, como processos de institucionalização e de construção de legitimidade que influenciam a ação dos Estados e viabilizam o papel dirigente das classes

⁶ Haveria, na África, mais de 15 milhões de hectares de terra nas mãos estrangeiras. Entre os países com mais terras destinadas à alimentação compradas por estrangeiros, estão Sudão, Sudão do Sul, Etiópia e Moçambique, países onde os índices de desnutrição são alarmantes (LE MONDE, 2015). Ver dados do Programa Mundial de Alimentos: <https://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre>

dominantes nas esferas mais importantes da política mundial. É uma forma de dominação que não se baseia tanto na repressão, e sim na aceitação social da ordem e da autoridade, o que implica necessariamente concessões para subordinar em troca de aceitar essa liderança, convencendo a maioria dos Estados – e principalmente aqueles que podem desafiá-la – de que é compatível com seus interesses (COX, 2007). Isso requer, por parte das forças hegemônicas, uma cooptação, uma “estratégia de assimilação e domesticação de ideias potenciais de grupos sociais subalternos, ajustando-as a políticas da coalizão dominante, e pode, dessa forma, obstruir a formação de uma oposição organizada, com base na classe e no poder social e político estabelecido (COX, 2007, p. 109).

Na ordem mundial, as organizações internacionais têm um papel central na hora de manter essa hegemonia, estabelecendo as normas, criando consenso, legitimando a hegemonia e absorvendo ideias potencialmente contra-hegemônicas. Da mesma forma que em seu surgimento servia aos interesses das superpotências preocupadas em conseguir aliados, em um momento no qual os países do Sul recém-independentes exigiam uma nova ordem econômica internacional que levasse em conta suas realidades (em espaços como a Conferência de Bandung, o Movimento dos Não-Alinhados, a Conferência das Nações Unidas pelo Comércio e Desenvolvimento ou o Grupo dos 77), o sistema de cooperação permitiu outra forma de diminuição de desigualdades menos ameaçadoras para o sistema. Os interesses sempre fizeram parte das motivações da cooperação internacional.

Também nessa linha, Arturo Escobar denuncia o desenvolvimento como o aparato que vincula formas de conhecimento sobre o Terceiro Mundo – visto como incompleto, incapaz, subdesenvolvido – com o desdobramento de formas de poder e intervenção – por meio da criação de toda uma rede institucional internacional cujas políticas, estratégias e programas definem como esse desenvolvimento deve ser entendido e alcançado. Aqui, “o desenvolvimento pode ser descrito como um aparato (dispositivo) que vincula formas de conhecimento sobre o Terceiro Mundo com o uso de formas de poder e intervenção, resultando no mapeamento e na produção das sociedades do Terceiro Mundo. Em outras palavras, o desenvolvimento é o que constrói o Terceiro Mundo contemporâneo, de forma silenciosa, sem que nos demos conta. Por meio deste discurso, indivíduos, governos e comunidades se veem como ‘subdesenvolvidos’ (...) e são tratados como tais” (ESCOBAR, 1992, p. 23).

Diante destas contradições, é importante fugir das explicações unidimensionais ou uniescalares e buscar entender a cooperação para o desenvolvimento como tantas outras realidades internacionais, como um campo de poder, no sentido bourdieusiano, no qual diversos agentes se enfrentam, com meios e fins diferentes em função de sua posição estrutural, contribuindo assim para conservar ou transformar essa estrutura. O campo da cooperação é, sem dúvidas, reflexo de disputas e relações de poder entre os países e entre os demais atores que os compõem. Com esse pano de fundo, a cooperação para o desenvolvimento não pode ser analisada somente como parte da política externa dos Estados, devendo ser compreendida também dentro do marco mais amplo do sistema internacional ao qual pertence, que historicamente serviu como forma de legitimação de determinada ordem mundial, mas que pode oferecer possibilidades de transformação dessa estrutura, como tentaram os povos do Sul após os processos de descolonização.

Nesse cenário, as iniciativas de CSS podem supor uma mudança na configuração da governança global, recuperando percepções, valores e ideias que têm permeado historicamente as reivindicações de desenvolvimento do Sul. É a forma como a CSS se insere nesse sistema que vai determinar o compromisso (ou ausência dele) com essa construção de hegemonia e suas potencialidades transformadoras. Para isso, a análise deve incidir sobre a finalidade estratégica da CSS: Trata-se de uma forma de inserção no capitalismo, de participação nessa hegemonia, de apoio e internacionalização de empresas? Ou, pelo contrário, trata-se de uma estratégia de diminuição da hegemonia do norte, oferecendo alternativas e contribuindo para o desenvolvimento dos povos do Sul?

O campo do desenvolvimento como terreno em disputa e de disputas

Um dos debates centrais da cooperação para o desenvolvimento se refere não somente à sua forma, mas precisamente ao seu objetivo e fim declarados: o desenvolvimento. Que tipo de desenvolvimento se potencializa através da cooperação? Quem o define, e com base em quais interesses? A quem beneficia?

Desde o início do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, diversos atores têm disputado os sentidos e prioridades do desenvolvimento (SOTILLO et al., 2015), dando lugar ao que as Nações Unidas denominaram “décadas do desenvolvimento”, cada uma delas dedicada a encontrar soluções aos problemas do subdesenvolvimento. Ao

longo dessas décadas, as soluções têm passado da ênfase nos problemas internos (entendendo que a falta de desenvolvimento se devia à incapacidade dos países “subdesenvolvidos” de se modernizarem por si mesmos, como defendia a teoria da modernização) a uma visão mais estrutural (própria das teorias da dependência e de visões mais sistêmicas sobre os efeitos do modo de produção capitalista, que veem o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como as duas faces de um mesmo processo histórico, no qual as melhoras nos países do centro não poderiam ter ocorrido sem a exploração dos recursos e populações dos países do Sul).

A partir dos anos 90, as Nações Unidas têm defendido a ideia de um desenvolvimento humano sustentável que exige uma aproximação multidimensional, situando as pessoas no centro dos processos e apostando no incremento de capacidades e opções destas para melhorar sua situação (SEN, 2000). A tradução prática deste paradigma nos objetivos do desenvolvimento do milênio acabou dando mais peso à cobertura de algumas necessidades básicas pré-definidas e à luta contra a pobreza ao invés de um questionamento dos motivos dessas carências, deixando de lado, assim, as causas estruturais que um enfoque global exige para enfrentar os problemas de desigualdade (ECHART MUÑOZ, 2009). Os debates sobre a nova agenda dos objetivos de desenvolvimento sustentável aprofundam essa linha, renovando a importância do crescimento econômico e das associações público-privadas na defesa de um capitalismo verde cujos limites já não se questionam (PORTO GONÇALVES, 2001, 2012). Crescimento econômico, modernização e inserção na economia global se tornaram o mantra⁷ das associações público-privadas que oculta os efeitos indesejados desses modelos de desenvolvimento nas pessoas e na natureza, na justiça social e ambiental. E, com isso, deixam-se de lado as visões e demandas de grande parte dos movimentos e organizações sociais que defendem a necessidade de pensar novos caminhos, desde a defesa dos direitos humanos às cosmovisões andinas sobre o *sumak kawsay / buen vivir*.

Essa disputa é, sem dúvida, também fruto dos consensos entre os atores que conformam esse sistema internacional de cooperação. Nos últimos anos, a centralidade indiscutível dos países ricos do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE na definição destas agendas viu-se desafiada pela forte aparição das potências emergentes, o que tem

⁷ Ver as recomendações do Banco Mundial para melhorar a situação e competitividade da África por meio das associações público-privadas: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/05/09/public-private-collaboration-can-make-africa-globally-competitive>

provocado mudanças relevantes na governança global deste campo. No entanto, estas potências do Sul não têm questionado tanto os fins do desenvolvimento quanto seus meios e o papel que elas mesmas desempenham nessa definição.

Se, em seu início, o espírito de Bandung exigia mudanças estruturais por entender que a ordem econômica mundial era uma das principais causas das desigualdades, situando o direito ao desenvolvimento como essencial para a emancipação e autonomia dos países do Sul, hoje o capitalismo parece ser aceito como uma variável incontestável para o desenvolvimento, cada vez mais entendido como crescimento econômico. Nesse sentido, a CSS atualmente não tem como finalidade uma tentativa de transformação das estruturas, mas sim a distribuição de poder e a ampliação da participação de alguns países do Sul nelas: as potências emergentes. De fato, se pensamos nas coalizões políticas mundiais, não há dúvidas de que o G20 é mais representativo que o G7⁸ em termos de população (64,5% versus 27,5%), produto interno bruto (85,4% versus 47,5%) ou países representados (22,3% versus 3,6% do total), mas ainda deixa de fora partes importantes do globo, sobretudo na África, representada apenas pela África do Sul (MILANI et al., 2015).

Houve um amplo debate sobre os diferentes modelos de integração e de inserção no capitalismo, mas sem questionar a validade desse modelo para a superação das desigualdades, e mesmo deslegitimando os discursos anticapitalistas que tempos atrás alimentavam a crítica ao extrativismo do centro sistêmico. O modelo capitalista extrativista se mantém como base do desenvolvimento, acreditando que promoverá o crescimento, que é o que permitiria melhorar o bem-estar da população. Este debate tem sido especialmente intenso na América Latina, e, apesar de alguns avanços, multiplicaram-se as críticas a este modelo, não somente em sua vertente neoliberal, mas também em sua ação por parte daqueles que pretenderam romper com esses postulados, utilizando visões renovadas no político e no social, porém sem abandonar, no econômico, o extrativismo como eixo do desenvolvimento (GUDYNAS, 2012).

Com efeito, alguns governos latino-americanos progressistas, que chegaram ao poder apoiados por fortes mobilizações populares, renacionalizaram esses setores neste novo século, sob um discurso baseado na soberania, no anti-imperialismo e no patriotismo.

⁸ O G20 reúne os membros do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), e a União Europeia, Argentina, Austrália, Brasil, China, Índia, Indonésia, República da Coreia, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul e Turquia.

Defenderam e justificaram a manutenção do extrativismo porque permitiu gerar benefícios que foram direcionados para manter os programas sociais de luta contra a pobreza (como o Bolsa Família ou o Programa Fome Zero, no Brasil, que possibilitaram que se cumprisse o primeiro dos objetivos do milênio – hoje a pobreza extrema afeta 3,5% da população brasileira, segundo o PNUD⁹ – e retiraram o Brasil do mapa da fome da FAO¹⁰). Conseguiriam, com isso, “um maior controle estatal (sobre as multinacionais) e soberania estatal (em relação às instituições financeiras internacionais e outras interferências estrangeiras), maiores receitas públicas, maior gasto social e menos pobreza e desigualdade” (HOGENBOOM, 2012, p. 153). Este modelo desenvolvimentista implicou uma reconciliação entre o Estado e o mercado na senda do desenvolvimento, ao tempo em que conseguiu um fortalecimento das relações Sul-Sul na defesa desse modelo frente às políticas neoliberais do Norte.

No entanto, como adverte Gudynas (2012), essa realidade não impede que se preservem os fortes impactos sociais e ambientais desse modelo de desenvolvimento (desalojamento de populações, problemas de saúde, desaparecimento de alternativas produtivas locais ante os megacultivos, contaminação ambiental, reconfiguração dos territórios devido às concessões a grandes empresas e as consequentes expropriações de camponeses e indígenas). Nesse sentido, as políticas de luta contra a pobreza, alinhadas aos objetivos do milênio, esqueceram o sentido mais amplo da justiça social e ambiental e da luta contra a desigualdade no interior desses países (como o caso do Brasil, por exemplo, que, apesar dos avanços na luta contra a pobreza, continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, com um índice de Gini de 54,68¹¹).

Como consequência, multiplicaram-se na região os conflitos sociais, gerando uma ruptura entre esses governos e os movimentos sociais que no início lhes permitiram chegar ao poder, principalmente indígenas e camponeses. A extensão dos conflitos citados é visível quando se mapeiam as diversas redes e articulações em torno da defesa da biodiversidade e

⁹ Dados do PNUD: <http://www.pnud.org.br/odm1.aspx>

¹⁰ Dados da FAO: <http://www.fao.org/3/a-i4674s.pdf>

¹¹ Dados do PNUD, disponíveis em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA>. As desigualdades internas são muito significativas entre as regiões (há 5 vezes mais pobres no Nordeste que no Sul), entre zonas rurais e urbanas (a pobreza rural é três vezes maior que a urbana) e entre grupos raciais (68% das pessoas que vivem em situação de extrema pobreza são negros ou pardos, frente a 28% de brancos) (MILANI et al., 2015).

da água, ou contra o extrativismo e os projetos de integração pela infraestrutura na América Latina.



Fonte: Milani et al. (2015)

Apesar de sua importância regional, diante de um setor tão economicamente relevante, as demandas e protestos dos movimentos sociais e dos setores mais críticos da sociedade são invisibilizadas, controladas e reprimidas pelo Estado, que infantiliza ou criminaliza os atores que questionam as práticas das empresas extrativistas, argumentando que se trata de expressões antipatrióticas e até mesmo ilegais, que colocam em risco o desenvolvimento nacional. Dessa forma, como adverte Svampa, “os novos movimentos socioambientais se instalam em um campo de difícil disputa. Por um lado, devem enfrentar diretamente a ação global das grandes empresas transnacionais provenientes do Norte desenvolvido, as quais, nesta nova etapa de acumulação do capital, constituíram-se em atores claramente hegemônicos do modelo extrativista-exportador. Por outro lado, no plano

local, devem confrontar-se com as políticas e orientações gerais dos Governos – tanto em nível municipal como nacional –, que consideram que, na atual conjuntura internacional, as atividades extrativistas constituem a via mais rápida – senão a única nessas regiões – a um progresso e desenvolvimento sempre truncados e tantas vezes postergados nessas latitudes (SVAMPA, 2008, p. 17).

Para além dos Estados: as empresas e os movimentos sociais na CSS

Para entender os impactos diferenciados desse desenvolvimento, Hogenboom destaca a necessidade de considerar não apenas a dimensão nacional, mas também um enfoque mais escalar e com múltiplos atores, que evidencia algumas das contradições enfrentadas pelas esquerdas latino-americanas. Nesses países¹², o desenvolvimentismo supôs que “apesar de o Estado ter adquirido algum ‘território’ sobre o mercado, isto somente foi possível devido a uma limitada expansão do papel da sociedade civil nas políticas de mineração. Os interesses das comunidades locais e as preocupações continuam não sendo atendidas” (HOGENBOOM, 2012, p. 134). O desentendimento e fechamento da comunicação entre Estado e sociedade civil no âmbito nacional está tecendo solidariedades entre diversos espaços locais (da Amazônia aos Andes) através de redes transnacionais de afetados e indignados, que o fazem para superar as estratégias estatais de cooptação ou enfraquecimento da sociedade civil. A cooperação internacional tem ocasionalmente desempenhado um papel importante na articulação dessas redes, mostrando as possibilidades de práticas alternativas de solidariedade construídas a partir de outros atores e narrativas (desde a implementação de projetos de fortalecimento da cidadania à criação de brigadas internacionalistas, passando por experiências de formação política do campo popular) (BRINGEL; VIEIRA, 2015).

Essas mobilizações reivindicam, para além de uma resistência aos modelos de desenvolvimento extrativistas, novas políticas participativas e o debate e definição de novos modelos de desenvolvimento que realmente superem o neoliberalismo e assegurem a justiça social e ambiental. Defendem a natureza como campo no qual devem ser construídas

¹² Isto não implica que não existam diferenças e matizes importantes nas relações entre Estado, mercado e sociedade em função das correlações de forças internas e dos posicionamentos sistêmicos dos diversos países. Para uma leitura mais completa das relações entre movimentos sociais, governos progressistas e Estado na América Latina, recomenda-se o artigo de Bringel e Falero (2015).

resistências e alternativas, assim como uma maior autonomia e participação cidadã na formulação de agendas sociais, políticas e econômicas. O perigo da cooptação dessas agendas, desviando-as de seu sentido original¹³, é que podem terminar tornando-se antagônicas dos grandes ideais historicamente fortes na região: o desenvolvimento e a emancipação. Para Achille Mbembe, “é necessário um novo equilíbrio de poder entre o Estado e a sociedade. De ambos os lados: de baixo, através de lutas sociais e da democratização, e, de cima, já que as elites estão desnacionalizadas. Já não prestam contas ao povo. Inseriram-se nos circuitos internacionais” (LE MONDE, 2015). Ante a isso, os movimentos sociais continuam disputando os sentidos do desenvolvimento, o território, a democracia e a autonomia, que já não se podem preencher unicamente no âmbito nacional ou no diálogo com o Estado (SVAMPA, 2008).

Apesar desses protestos, as práticas dominantes de CSS, hoje, seguem a estratégia desenvolvimentista cujas consequências sociais e ambientais não estão sendo suficientemente discutidas, fazendo desaparecer o marco sistêmico em que se inserem. Como adverte Gudynas (2012), quando o capitalismo deixa de ser um assunto debatível, o horizonte de mudanças desaparece por completo. A construção de alternativas implica visibilizar os conflitos que o atual modelo de desenvolvimento gera nas diversas escalas e o papel que nelas desempenham os diversos atores políticos, econômicos e sociais (BRINGEL; ECHART MUÑOZ, 2015).

Se a centralidade dos Estados nas práticas de CSS parece não estar em discussão, os benefícios que delas extraem as grandes empresas não são nada desprezíveis, mostrando que são, na verdade, as associações público-privadas quem define os rumos e objetivos, como uma prática que se estende da cooperação tradicional às agendas internacionais (assim como às experiências das potências emergentes).

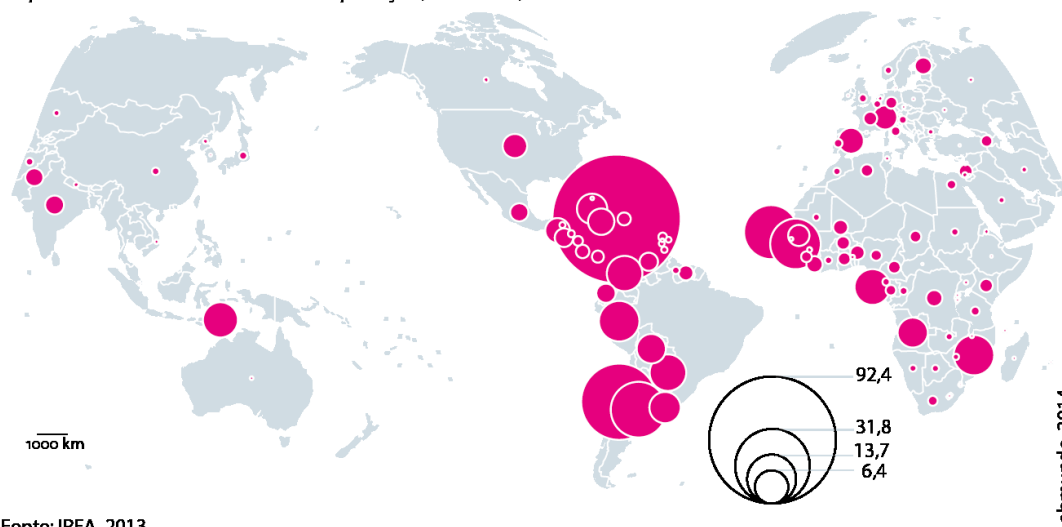
Diversos estudos mostram, no caso brasileiro, a forte interação entre Estado e setor privado na política externa, e especificamente na CSS, se se analisa a direcionalidade dos

¹³ As disputas em torno da definição das agendas de desenvolvimento mostram a importância que possuem para os diversos atores. O debate sobre desenvolvimento sustentável hoje no centro das agendas é ilustrativo disso. Svampa (2008) mostra como se realizou a apropriação do “sustentável”, uma demanda originária dos movimentos sociais, até se adaptar aos interesses dos Estados e das próprias empresas responsáveis pela degradação ambiental, deslocando-o de seu conteúdo mais estrutural, de justiça ambiental. O âmbito da alimentação é outro dos exemplos paradigmáticos dos diversos marcos discursivos que mobilizam Estados, empresas do agronegócio e movimentos camponeses, sendo o caso brasileiro especialmente interessante de analisar devido aos desdobramentos pelos quais passa sua CSS para adequar-se a esses interesses em disputa (ECHART MUÑOZ et al., 2013a).

projetos de cooperação técnica, o investimento privado de empresas brasileiras e o financiamento público dessas empresas a partir do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (GARCIA et al, 2014). A forte interação entre ambas as lógicas pode ser observada também na importância das visitas presidenciais como impulsionadoras das missões empresariais¹⁴, no que parece ser um processo mais de privatização do que de democratização das decisões: as instituições públicas atuam como facilitadoras dos interesses privados, sem levar em conta as demandas e experiências cidadãos. O Ranking das Transnacionais Brasileiras mostra os fortes impactos da política externa brasileira no processo de crescente internacionalização de empresas como JBS, Gerdau, Stafinini ou Vale (Fundação Dom Cabral, 2013). É interessante também destacar que, das 10 empresas mais transnacionalizadas, três se encontram dedicadas ao setor alimentício (JBS-Friboi, Marfrig Alimentos e Minerva Foods), que é, por sua vez, o principal setor da CSS brasileira¹⁵. A cartografia temática nos ajuda a visualizar estas dinâmicas se comparamos onde estão os projetos de cooperação e a localização de algumas das principais empresas brasileiras.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO MUNDO

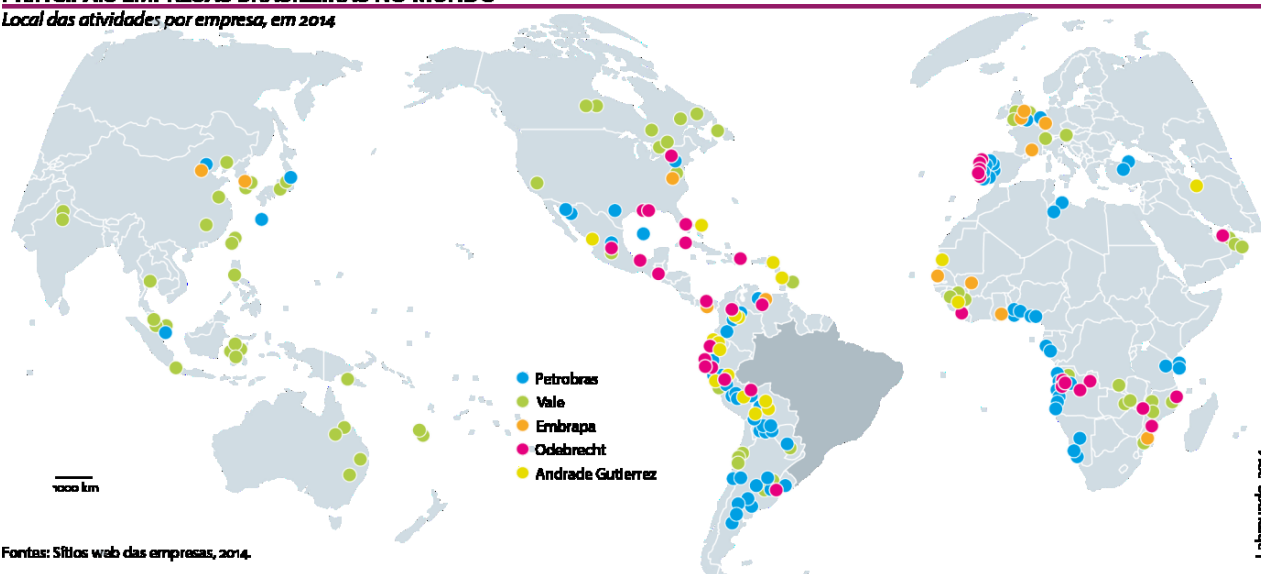
Capital brasileiro destinado à cooperação, em 2010, em milhões de reais



Fonte: IPEA, 2013.

¹⁴ Como exemplo, a visita do então Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, a vários países africanos, em agosto-setembro de 2015, na qual incluiu encontros empresariais sobre oportunidades de negócios, organizados pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Mais informações em: <http://eventos.dpr.gov.br/Sites/Africa/>

¹⁵ Setor no qual um conjunto muito diverso de atores estão envolvidos, desde o Itamaraty e a Agência Brasileira de Cooperação até a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Ministério de Desenvolvimento Social, a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, etc.

PRINCIPAIS EMPRESAS BRASILEIRAS NO MUNDO*Local das atividades por empresa, em 2014*

Fontes: Sites web das empresas, 2014.

Fonte: Milani et al. (2015).

Tendo em contas estas interações, convém demarcar qual é o objetivo real da CSS: O desenvolvimento de ambos os sócios ou a internacionalização das empresas brasileiras? São ambos compatíveis? Diversas denúncias parecem apontar o contrário devido aos impactos negativos que alguns projetos estão causando às comunidades locais, aos trabalhadores, aos direitos humanos e ao meio ambiente. Um exemplo paradigmático é o projeto ProSavana em Moçambique¹⁶, e também os protestos contra a Vale (que acabaram gerando uma rede internacional de afetados pela Vale¹⁷) ou contra a Odebrecht¹⁸, entre outras. Os fortes

¹⁶ As denúncias levaram a uma campanha contra o ProSavana que mobilizou diversos atores sociais moçambicanos, japoneses e brasileiros. Para mais informações, ver os sites da União Nacional de Camponeses de Moçambique, da Via Campesina ou da FASE: <http://www.unac.org.mz/index.php/component/content/?view=featured&start=75>; <http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-transnational-corporations-mainmenu-76/1650-no-to-prosavana-campaign-mozambicans-seek-regional-solidarity>; <http://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/o-que-quer-o-brasil-com-o-prosavana/>

¹⁷ No Documento Político do V Encontro Internacional das Atingidas e Atingidos pela Vale, em 2015, denunciavam que “Os Estados Nacionais dos países onde a Vale opera são cúmplices dessas violações cometidas pela empresa, em especial o Estado Brasileiro por possuir ações da empresa e financiar, com recursos públicos subsidiados pelo BNDES, tais operações. A assinatura de convênios e acordos entre Estados e a Vale à custa dos direitos dos trabalhadores e das comunidades e o fomento de grandes projetos de desenvolvimento econômico contribuem para perpetuar as desigualdades sociais, como, por exemplo, o acesso à terra. O resultado é o sacrifício dos direitos conquistados, sob o pretexto da crise econômica. Repudiamos também as práticas de evasão fiscal, o não cumprimento dos processos de licença ambiental e, sobretudo, a criminalização dos defensores e das defensoras de direitos humanos e lideranças em resistência”. Ver <https://atingidospelavale.wordpress.com>

¹⁸ Um dos escândalos internacionais no quais se viu envolvida esta empresa foi a condenação por trabalho escravo e tráfico de pessoas em Angola. Ver: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150831_odebrecht_angola_condenacao_pai_jf

conflitos sociais que estão provocando remetem, novamente, ao debate sobre os limites de definir o desenvolvimento como mero crescimento econômico, sem levar em conta os impactos sociais, ambientais e nos direitos dos povos. Deve-se, aqui, adotar uma coerência de políticas com o desenvolvimento (MILLAN, 2014), que implica assegurar que o desenvolvimento dos sócios, supostamente apoiados pelos projetos de cooperação técnica, não seja prejudicado por outras políticas ou práticas de anti-cooperação (LLISTAR, 2009).

Em face da importância que adquirem as empresas nos projetos de desenvolvimento, os atores sociais têm cada vez menos espaço. A relevância dos movimentos sociais na disputa pelos rumos do desenvolvimento e pela definição das agendas não se reflete no lugar que ocupam nas estruturas do sistema de cooperação, e especialmente no caso da CSS. Muito pelo contrário, são os grandes excluídos dessas instituições. Os atuais argumentos sustentados pelos governos do Sul apontam, por um lado, a falta de patriotismo e a deslealdade das organizações e movimentos sociais ao denunciar as consequências negativas do projeto desenvolvimentista, e, por outro, a uma histórica instrumentalização das organizações não-governamentais para legitimar a ingerência do Norte e, com ela, debilitar a soberania nacional e o papel do Estado. No Norte, a crise também contribuiu para reconfigurar o papel da sociedade civil, em parte pela diminuição da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, em parte pela desconfiança e pelo escasso lugar nas formas de CSS e triangular. Assim, os atores sociais são excluídos do debate, sobretudo em uma CSS todavia fortemente vinculada a uma política externa que se define como esfera exclusiva dos Estados. Assim, as associações público-privadas conseguiram “livrar-se” de uma sociedade civil potencialmente incômoda. Nesse aspecto, a participação da sociedade civil é vista com muito mais receio que as empresas privadas, com maiores críticas ao perigo de interferência e ingerência na soberania estatal das organizações sociais que das empresas. Se os atores sociais serviam quando apoiavam ao Estado em sua promessa de desenvolvimento como emancipação, são deixados de fora quando disputam os sentidos dessa promessa ao Estado.

Não é uma novidade. Desde o seu início, o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento tem invisibilizado ou cooptado, como estratégia de contenção, a agência emancipadora de outros atores que não o Estado para manter o sistema em funcionamento. As práticas de cooperação delegaram à cidadania um papel de receptora passiva de programas sociais, ou de executora de projetos, deixando de lado sua defesa do desenvolvimento como projeto emancipador de populações do Sul contra a dominação do

centro, e sua participação ativa em definições políticas em diversas formas e escalas. Essa participação não se limita à execução de serviços públicos que historicamente realizaram as ONG, inclui também todo um amplo conjunto de atividades de disputa de conceitos, definição de agendas e *agenda setting*, prestação de contas, controle-cidadão e avaliação, sensibilização cidadã, etc. (ECHART MUÑOZ, 2008).

É necessário ver a participação da sociedade civil nas diversas fases da política de cooperação para o desenvolvimento e, em cada uma delas, levar em conta não apenas as dimensões estruturais mas também a agência e capacidade dos diversos atores: definição das prioridades do desenvolvimento, formulação de políticas públicas, seguimento e avaliação dos resultados, aprendizagens e retroalimentação para a elaboração de novas agendas e políticas. Da mesma maneira, em cada uma dessas fases existem diversas estratégias de participação das forças sociais: da participação institucional convencional por convite, que costuma limitar-se a discutir agendas pré-definidas, a todo um conjunto de práticas disruptivas que entram no debate dos sentidos do desenvolvimento – desde as comunidades locais ao espaço nacional, e em redes regionais e globais, como esferas interconectadas (ECHART MUÑOZ, 2008).

A deslegitimação e a criminalização que hoje sofrem os movimentos sociais e as solidariedades transnacionais está precisamente relacionada ao desafio que atribuem ao atual modelo de desenvolvimento. Nos últimos tempos, a confiança social na promessa do desenvolvimento está diminuindo, e as demandas por participação, democracia e autonomia já nem sempre estabelecem aos Estados como aliados e interlocutores. Ao não aceitar os formatos que o sistema abre a essa participação – a maioria das vezes instrumental a seus interesses – e continuar exigindo canais diversos e democráticos de participação cidadã nas diversas fases da elaboração desta política de cooperação, ajudam a pensar projetos emancipatórios e a construir alternativas ao atual modelo de desenvolvimento a partir de outras narrativas.

Sob uma perspectiva crítica, sempre se prestou especial atenção às possibilidades transformadoras e contra-hegemônicas das forças sociais. Para Cox, junto a suas dimensões objetivas (crescente desigualdade social, processo de polarização social na escala global, etc.), a ordem mundial é também uma realidade intersubjetiva na qual convivem diferentes visões do mundo, em função das diversas condições de vida e experiências históricas dos grupos sociais. Nesse debate sobre modelos de desenvolvimento, é necessário resgatar as

percepções que os “afetados” possuem desse desenvolvimento – isto é, daqueles que estão denunciando seus impactos na usurpação de terras dos trabalhadores, esquecimento das comunidades indígenas, danos ambientais, criminalização das lutas sociais, etc. Nessa dimensão intersubjetiva, é possível construir alternativas viáveis à atual ordem capitalista hegemônica. Nesse sentido, se o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento contribuiu para manter determinadas estruturas da ordem mundial, refletindo e reforçando a hegemonia, a disputa dos sentidos, por parte das forças sociais, pode ajudar a criar ordens mundiais alternativas que se comprometam com a igualdade social, o mútuo reconhecimento dos povos, os direitos humanos, a não-violência, o respeito à natureza, etc (COX, 1996a).

Escobar também ressalta a força dessa agência dos movimentos sociais para encontrar alternativas ao desenvolvimento, rompendo com as premissas que fazem deste uma forma de conhecimento e de poder, com a naturalização desse discurso e com os estragos que causou nas sociedades do Sul. E, para tal, há de se construir a partir da ação coletiva, da experiência local e da autonomia das comunidades, para fomentar “mudanças nas instituições e relações sociais, abertura às diversas formas de conhecimento e manifestações culturais, novos estilos de participação, uma maior autonomia da comunidade sobre a produção de normas e discursos” (ESCOBAR, 1992, p. 28).

As possibilidades que se abriram com o surgimento de novos atores no sistema de cooperação oferecem várias formas de transformação da ordem mundial: a primeira delas é reestruturar a hegemonia debilitada pela crise, incluindo nela as novas potências emergentes – que parece ser o caminho adotado. A segunda é a construção de uma narrativa contra-hegemônica, que implica aproveitar as mudanças ocorridas nas relações Estado/mercado/sociedade para tecer solidariedades transnacionais que contribuam com a criação de ideias, instituições e ordens mundiais. Essas mudanças, portanto, devem estar atreladas a uma participação renovada e autônoma das forças sociais, de forma que possa disputar e criar novas narrativas.

A recuperação dos direitos humanos como narrativa emancipatória

A criação de narrativas alternativas e contra-hegemônicas exige discursos emancipadores que recuperem a agência dos movimentos sociais, a centralidade da cidadania e algumas das ideias motivadoras que têm permeado suas demandas. Nesse processo, a definição do desenvolvimento não pode se dar de cima para baixo, de forma pré-determinada; deve incorporar os diversos atores envolvidos nestas dinâmicas. E um primeiro passo é reestabelecer a capacidade desses atores de disputar os sentidos do desenvolvimento.

Como adverte Escobar, em um momento no qual a agenda está pautada pela satisfação das necessidades básicas estabelecidas nos objetivos globais, não se deve esquecer que “o processo de interpretação e satisfação das necessidades está intrinsecamente vinculado ao aparato de desenvolvimento”, e que, portanto, “a luta sobre a interpretação de necessidades é uma arena política de luta essencial para os novos atores sociais envolvidos em redirecionar os aparatos do desenvolvimento e o Estado”. Neste cenário, “o desafio para os movimentos sociais – e para os “especialistas” que trabalham com eles – é lograr novas formas de falar sobre as necessidades e de exigir seu cumprimento de modo que escape da racionalidade do desenvolvimento com seu discurso “necessidades básicas”. A “luta pelas necessidades” deve ser praticada de maneira favorável à redefinição de desenvolvimento e à natureza da política” (ESCOBAR, 1992, p. 46).

Uma proposta nesse sentido é começar a definir o desenvolvimento a partir dos discursos e das práticas que os afetados por este foram tecendo, e que vão unidos à luta pelos direitos: direito a uma vida digna, à educação de qualidade, à soberania alimentar, ao acesso à terra, ao respeito e à não-discriminação, à participação política em igualdade de condições, etc. Isso significa analisar os impactos do desenvolvimento em termos de realização ou violação de direitos humanos, definidos a partir das experiências não apenas globais ou nacionais, mas também em suas apropriações e inovações locais. Essa visão do desenvolvimento como a realização dos direitos humanos permite superar uma agenda baseada em indicadores de renda e consumo, de crescimento econômico e luta contra a pobreza, como objetivos pré-definidos de cima para baixo que guiam a maioria dos programas assistencialistas, para começar a ver o nível de satisfação e acesso a serviços

básicos que garantem esses direitos, como a saúde, a educação ou a moradia¹⁹. Retomam-se, com isso, os debates sobre a garantia universal dos direitos, as causas estruturais de sua violação, a reprodução sistêmica de desigualdades ou a participação cidadã nas deliberações democráticas.

Um enfoque de direitos humanos permite incluir uma diversidade de:

- a) dimensões do desenvolvimento (para além do econômico, para centrar-se nos direitos políticos, sociais ou culturais);
- b) políticas (adotando um foco global, uma coerência de políticas, que vincule a cooperação às dinâmicas estruturais e ao conjunto de políticas que incidem no desenvolvimento e nos direitos humanos);
- c) atores (incluindo, além do Estado como titular de obrigações, aos titulares de direitos – as pessoas – e de responsabilidades – empresas, organizações sociais, etc.);
- d) escalas (do local ao global, e não somente nacional), incluindo a dimensão estrutural das responsabilidades comuns e diferenciadas para a construção de relações mais igualitárias entre os povos. Além de estarem baseados em padrões internacionais que lhes outorgam força vinculante.

O embate de poder pela definição de marcos interpretativos é importante também no campo dos direitos, com diversos atores (Estados, movimentos sociais, empresas) disputando significados²⁰. Nessa definição dos direitos incide, por sua vez, a dimensão vertical das relações internacionais, fornecendo-se apropriações e instrumentalizações por parte dos atores mais poderosos, o que levou a denunciar a hegemonia ocidental na definição dos direitos humanos²¹. Ante a instrumentalização feita pelos atores hegemônicos e diante

¹⁹ Apesar dos avanços no Brasil na luta contra a pobreza, o PNUD (2013) indica um escasso nível de satisfação entre os brasileiros em relação à saúde (somente 44% se declararam satisfeitos), à educação (53,7%) ou à segurança (40%). Surgiram, nos últimos anos, fortes demandas sociais de ampliação de direitos e de melhoras no transporte, moradia (7% da população urbana vive em assentamentos precários), saúde (há apenas 1,7 médico para cada 1000 habitantes, situação agravada nas zonas rurais) e educação (área na qual a qualidade continua sendo um desafio).

²⁰ Já mostramos os diversos atores em conflito no caso da alimentação: apesar de ser um direito básico, é interpretado pelos diversos atores de forma não apenas diferente como às vezes oposta: soberania alimentar, segurança alimentar, mercadoria, etc. (Echart Muñoz et al., 2013a).

²¹ Na relação entre os países do centro e da periferia, essa também ainda é uma arena em disputa. Por exemplo, existe uma ênfase bem diferente na visão dos direitos dos Estados Unidos e do Equador, com denúncias mútuas de descumprimento dos padrões de direitos humanos. Ver:

das críticas daqueles que os negam por sua vinculação a um projeto ocidental universalizante, reivindicamos aqui a necessidade de novas aproximações e narrativas que entendam os direitos humanos como um conjunto de processos que criam e consolidam espaços de luta por uma concepção particular da dignidade humana. Portanto, não são um corpo jurídico fechado, alcançado uma vez e para sempre, mas um processo de constante disputa e construção para a obtenção de bens políticos, econômicos, simbólicos, etc., cuja distribuição é desigual devido às dinâmicas hierárquicas e excludentes existentes no interior das sociedades (HERRERA FLORES, 2001, 2005). É graças a essas lutas que as demandas sociais dão lugar a direitos e vão adquirindo força jurídica.

Mas além disso, acreditamos ser importante recuperar outras historiografias que situam o surgimento dos direitos humanos não na proposta universalizante ocidental, mas nas lutas que ocorreram nos complexos Estado/mercado/sociedade tanto internamente como internacionalmente. A evolução das três gerações de direitos (vinculados à liberdade, à igualdade ou à solidariedade) esteve intrinsecamente ligada a lutas políticas e a movimentos de defesa dos direitos humanos. As lutas políticas vinculam as democracias liberais aos direitos civis e políticos, os países comunistas aos direitos econômicos e sociais, e os países do Sul aos direitos de terceira geração, baseados na ideia da solidariedade (o direito ao desenvolvimento é uma reivindicação dos países do Sul, herdada da visão africana dos direitos humanos²²). No interior dos Estados, esses direitos têm sido reivindicados e disputados a partir da base, e têm se concentrado em processos de disputa política, desde os movimentos sindicais, trabalhistas, feministas, culturais, ecologistas, pacifistas, de defesa dos direitos civis, de libertação nacional, de reivindicação de minorias, de solidariedade internacional ou pela justiça social, entre outros.

O potencial que os direitos humanos oferecem para defender e garantir a justiça e a dignidade humana, expondo as práticas que os tornam vulneráveis, é essencial para

<http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-llama-a-estados-unidos-a-respetar-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-y-a-responder-por-violaciones-a-estos-derechos-fuera-de-su-territorio/>,

<http://www.humanrights.gov/dyn/countries/ecuador.html>. Isso embora o Equador tenha ratificado 18 Tratados Internacionais de Direitos Humanos, e os Estados Unidos somente 9. Ver: <http://indicators.ohchr.org>.

²² A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, tratou de dar conteúdo real ao artigo 28 da Declaração Universal de Direitos Humanos (o direito a “uma ordem social e internacional no que os direitos proclamados nesta declaração se façam plenamente efetivos”), reconhecendo o direito dos povos “ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, com a devida consideração à sua liberdade e identidade e desfrutando por igual da herança comum da humanidade”. É o único tratado internacional que ratificou esta reivindicação, que será recuperada e ampliada pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986.

impulsionar processos de desenvolvimento inclusivos. Recuperar-se-iam, assim, os direitos humanos enquanto discurso emancipador, que ajuda a situar o contexto dos processos de desenvolvimento sob um enfoque global, assim como as práticas dos diversos atores e seus impactos para além das repercussões econômicas, nas condições de vida e nos direitos das pessoas (ECHART MUÑOZ, 2013b).

Em um momento no qual se disputam formas de organização e atuação global, uma visão crítica, com centralidade dos direitos humanos, oferece uma escolha normativa por uma ordem política e social diferente da atual, recuperando a capacidade de agência dos atores sociais no sistema internacional, como principal força com potencial transformador e contra-hegemônico. Um primeiro passo é olhar para além do Estado, de uma visão estadocêntrica e verticalizada das relações internacionais, para recuperar o espírito de comunidade (uma nova “Asabiya”, como propunha Ibn Khaldun), o valor da solidariedade social e política, da diversidade e do multilateralismo como forma de construir uma ordem global alternativa (COX, 1996b). Neste sentido, devem-se observar outras práticas que constroem a CSS de baixo para cima, por meio de atores que questionam os significados dominantes no campo do desenvolvimento e seus impactos na vida dos povos, ao mesmo tempo em que entrelaçam experiências e narrativas solidárias alternativas. Ajudam, com isso, a articular os atores de um Sul Global cujas práticas emancipatórias se aproximam mais de uma possível renovação do Espírito de Bandung que deu origem à Cooperação Sul-Sul.

Referências

BANCO MUNDIAL (2013): “Growing Africa: Unloking the Potencial of Agrobussiness”. Washington DC, Financial and Private Sector Development Department. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000350881_20130313100019/Rendered/PDF/759720REPLACEMommaryopubo3011013web.pdf

BAYART, Jean-François (2011): *África en el espejo. Colonialidad, criminalidad y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo (2015): “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”, en Caderno CRH vol. 28 n. 75, set/dez.

BRINGEL, Breno y VIEIRA, Flávia (2015): “Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación sur-sur”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 36. Madrid, IUDC-UCM, p. 65-79.

BRINGEL, Breno y ECHART MUÑOZ, Enara (2015): "Movimientos sociales, desarrollo y emancipación", en SOTILLO, J. Á. (Dir.) (2015): *Antología del Desarrollo*. Madrid: IUDC/La Catarata, p. 573-669.

COX, Robert (1996a): "Social forces, states, and world order", in COX, R. and SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order*, Cambridge University Press.

COX, Robert (1996b): "Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun", in COX, R. and SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order*, Cambridge University Press.

COX, Robert (2007): "Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método". En GILL, Stephen (Ed.): *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*, Editora UFRJ, Rio de Janeiro.

ECHART MUÑOZ Enara, GILSANZ, J., BRINGEL, B., SURASKY, Javier (2013a): Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El Derecho a la Alimentación en la Cooperación argentina y brasileña desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos. Serie Documentos de Trabajo. , v.25, Madrid, IUDC-UCM.

ECHART MUÑOZ, Enara (2013b): "Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul", en Ivo, Anete Brito Leal (Coord.). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume, p. 182-190.

ECHART MUÑOZ, Enara (2009): "La agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Madrid, IUDC-La Catarata, pág. 83-99.

ECHART MUÑOZ, Enara (2008) *Movimientos sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid: IUDC-UCM-Catarata.

ESCOBAR, Arturo (1992): "Imagining a post-development era: Critical Thought, social movements and development". *Social Text* nº 31/32, Special Issue on Third World and Post-colonial issues, p. 20-56, Duque University Press.

ESCOBAR, Arturo (1996): *La invención del Tercer Mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.

FUNDACIÓN DOM CABRAL (2013), Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras. Disponible en: <http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18406>.

GARCIA, Ana Saggiore; KATO, Karina; FONTES, Camila. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Ed PACS. 2012. 65p. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>> agosto 2014. Acesso em: 20.10.2015.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1963) "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo", América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, VI (3), Río de Janeiro.

GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO (2011): *Más allá del desarrollo*. Quito: Ediciones AbyaYala / Fundación Rosa Luxemburg.

GUDYNAS, Eduardo (2012): "Extractivismos persistentes y el progresismo sudamericano", en Daza, M.; Hoetmer, R. Y Vargas, V.: *Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa*. Lima, Programa Democracia y Transformación Global, p. 397-408.

HERRERA FLORES, Joaquín (2005) *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Ediciones de la Catarata.

HOGENBOOM, Barbara (2012): "Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America", in *Journal of Developing Societies* Vol. 28 (2), p. 133-158.

LE MONDE (2015), Afrique, l'envol. Hors Série. Paris, Le Monde.

LLISTAR, David (2009): *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona, Icaria editorial.

MILANI, Carlos; ECHART MUÑOZ, Enara; DUARTE, Rubens y KLEIN, Magno (2015): *Atlas de la Política Exterior Brasileña*. Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=987&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=957

MILLÁN ACEVEDO, N. (2014): Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones, Papeles 205 y mas n. 17, Madrid.

PNUD (2013): "El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso". Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (2001): *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sostenibilidad*. México-D.F.: Siglo XXI.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (2012): "Sustentando a insustentabilidade Comentários à Minuta Zero do documento base de negociação da Rio+201". EcoDebate. Cidadania e Meio Ambiente.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2012): *Towards a Food Secure Future. African Human Development Report 2012*. Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>

QUIJANO, Aníbal (2012): "¿Bien vivir? Entre le 'desarrollo' y la descolonialidad del poder", en Daza, M.; Hoetmer, R. Y Vargas, V.: *Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa*. Lima, Programa Democracia y Transformación Global, p. 125-135.

RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata / IUDC-UCM.

SEN, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Madrid.

SOTILLO, José Ángel (Dir.) (2015): *Antología del Desarrollo*. Madrid: IUDC/La Catarata.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1963) "Clases, colonialismo y aculturación", *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*, VI (4), Río de Janeiro.

SURASKY, Javier (2015): "Descolonización y Desarrollo", en SOTILLO, J. Á. (Dir.) (2015): *Antología del Desarrollo*. Madrid: IUDC/La Catarata, p. 71-132.

SVAMPA, Maristella (2008): "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes". En SVAMPA, M.: *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Abstract

The re-emergence of South-South cooperation (SSC) in the past decade has generated intense optimism about the new forms of development cooperation, but also a debate about to what extent these practices actually change the international scenario, transform North-South relations and offer new forms of solidarity and development opportunities. The international space seems to include more plural voices, but many of the countries and peoples of the South remain excluded from the main debates and institutions. This article, using the case of the Brazilian SSC, analyzes the causes and impacts of this incorporation / exclusion of actors, from a critical perspective of the disputes and meanings of the cooperation, its practices, actors and narratives, trying to rescue some central debates about development. For that, it seems insufficient to understand international cooperation only from the analysis of foreign policy, since it is not possible to separate that policy and States action from the global order in which they act: the international system of cooperation for development works not only as a set of actors, institutions and norms, but also as a legitimatory system of the hegemony in the current global order. Therefore, a possible renewal of the Bandung Spirit that gave birth to the SSC requires the articulation of actors of the Global South whose emancipatory practices create alternative narratives of solidarity.

Keywords: South-South cooperation. Development. Brazil. Social movements.