Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Leandro Carlos Dias Conde

A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade

Rio de Janeiro
2016

Leandro Carlos Dias Conde

A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

C745 Conde, Leandro Carlos Dias.
A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade / Leandro Carlos Dias Conde. – 2016.
164 f.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Cooperação internacional - Teses. 2. Desenvolvimento econômico – Teses. 3. Ciência política - Teses I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378(043.2)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Leandro Carlos Dias Conde

A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 22 de Janeiro de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.ª Dr.ª Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.ª Dr.ª Enara Echart Muñoz
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

À Maria Theodoro Dias, minha amada avó (em memória).

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), agradeço aos professores, colegas e funcionários pelo excelente ambiente acadêmico, pela possibilidade de enriquecer meus conhecimentos num espaço aberto ao pensamento crítico e ao debate de ideias.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de estudos que possibilitou a minha dedicação exclusiva à elaboração deste trabalho.

À minha amada mãe, Luiza Helena, pelo exemplo de força e superação, pelos incentivos e aprendizados que levo para toda vida. Agradeço pelo carinho e amor que sempre pude contar em todos os momentos. Ao meu irmão, Luiz Felipe, que, mesmo mais novo, e ao seu jeito, sempre me apoiou.

Ao Profº. Dr. Carlos R. S. Milani, meu orientador, que apostou e acreditou no meu potencial, e soube indicar os caminhos, partilhando do seu conhecimento com valiosos ensinamentos, acreditando que seria possível a realização deste trabalho. Agradeço pelas contribuições teóricas sempre muito importantes e que foram fundamentais para que este trabalho tenha chegado a bom termo. Agradeço, ainda, o apoio e os incentivos constantes ao longo de todo o mestrado, serei sempre grato.

À professora Maria Regina Soares de Lima pelas excelentes aulas e debates, por ser uma professora tão inspiradora.

Ao Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), que tenho o prazer de fazer parte, pelas importantes plenárias, pelos aprendizados e os ricos debates.

Às grandes amigas Jéssika Martins e Marlise Rosa, que estão sempre presentes, sempre me apoiando. Amigas com quem compartilho de preocupações, aflições, felicidades e sonhos. Agradeço pela sincera e verdadeira amizade, obrigado por estarem comigo nessa jornada.

Aos grandes amigos e amigas por tornarem a vida melhor, em especial: Thales, Julio Cesar, Juliana, Hanna, Danny, Abraão e Glória. Agradeço aos amigos de turma, as melhores pessoas que pude conhecer. Esta é, com certeza, a melhor turma de todos os tempos do IESP: Marcia, Brenda, Lidiane, Eduardo, Matheus, Marianna e Rafael. Muito obrigado por tornarem essa jornada mais fácil, fico imensamente feliz que estaremos juntos na próxima, que seja a melhor turma do doutorado.

RESUMO

CONDE, L. C. D. *A Cooperação para o Desenvolvimento como Agenda de Política Externa: Assimetria, Humilhação e Condicionalidade.* 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), tal como fora constituído no pós-Segunda Guerra Mundial, está relacionado com a dominação material e simbólica dos países desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento, tipo de dominação que é fundamental para a manutenção das desigualdades entre os Estados no sistema internacional. Aqui se propõe um olhar crítico da constituição desse campo, trazendo as discussões e os embates que permeiam sua elaboração conceitual e histórica. Busca-se fazer uma genealogia do desenvolvimento, sem a presunção de dar conta do todo, mas selecionando os principais eventos que identificamos como sendo centrais em sua trajetória. Discute-se como o "desenvolvimento" se constituiu como uma crença ocidental amplamente compartilhada como um fenômeno global, e funcionando como um fio condutor na agenda da cooperação, tendo aliados a ele vários outros objetivos, que podem estar claros ou não ao longo dessa trajetória. Busca-se mostrar como o conceito de desenvolvimento é central para entender-se a força simbólica que sustenta o discurso da cooperação internacional para o desenvolvimento. A promoção do desenvolvimento no Sul esteve diretamente associada aos interesses da política externa dos países do Norte; a CID é, nesse sentido, ao mesmo tempo uma agenda de política externa e uma inovação de seu tempo. No início do século XXI, o campo da CID viu emergir novos atores, reflexo das mudanças em curso na geopolítica e na geoeconomia lideradas pelas chamadas potências emergentes. Estes Estados identificam sua cooperação como cooperação Sul-Sul (CSS), aportando ao campo da CID novos discursos e abordagens que destoam da cooperação Norte-Sul (CNS). O esforço nesta dissertação centra-se em lançar luz sobre o papel que a CID desempenha dentro do que aqui se convenciona chamar de "sistema da humilhação", identificando dois padrões diferentes de cooperação. A crença coletiva no desenvolvimento é comum à CSS e à CNS, mas elas operam um regime simbólico distinto, que desloca a CSS da relação de humilhação entre os Estados, sobretudo, a partir da não aplicação de condicionalidade política, que aqui tomamos como um dos principais elementos distintivos entre as duas principais formas da CID na contemporaneidade.

Palavras-Chave: Desenvolvimento; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Política Externa; Cooperação Norte-Sul; Cooperação Sul-Sul; Humilhação.

ABSTRACT

CONDE, L. C. D. *The Development Cooperation as Foreign Policy Agenda: Asymmetry, Humiliation and Conditionality***.** 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The field of international cooperation for development (ICD) as had been made in the post-World War Two is related to the material and symbolic domination of developed coutries under developing countries, type of domination that is critical to the maintenance of inequalities countries in the international system. Here we propose a critical look at the constitution of the field, bringing the discussions and the conflicts that permeate their conceptual and historical development. We seek to make a genealogy of development without presumed to every account, but selecting the major events that we have identified as central in its history. We discuss how "development" was formed as a widely shared Western belief as a global phenomenon, and acts as a guiding principle in the cooperation agenda, having allied with him several other goals, which can be clear or not along this path. We will seek to show how the concept of development is central to understand the symbolic force that sustains the discourse of international development cooperation. The promotion of development in the South was directly linked to the foreign policy interests of the North, the ICD is, in this sense, both a foreign policy agenda and innovation of its time. In the early twenty-first century, the ICD field saw the emergence of new actors, reflecting the ongoing changes in geopolitics and geo-economics led by the so-called emerging powers. These states identify their cooperation as South-South cooperation (SSC), contributing to the field of ICD new discourses and approaches that clash of North-South cooperation (NSC). The effort in this work focuses on shedding light on the role that plays ICD plays within what here is denominated "humiliation system", identifying two different patterns of cooperation.The collective belief in development is common to SSC and the NSC, but they operate a distinct symbolic system, which shifts the SSC out of humiliating relationship between states, mainly from the non-application of political conditionality, which here ttake for the main elements distinguishing between the two main forms of cooperation nowadays.

Keywords: Development; International Cooperation for Development; Foreign Policy; North-South cooperation; South-South cooperation; Humiliation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Tipologias das Condicionalidades Políticas.....105

Quadro 2 – Regimes Simbólicos da Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul.....135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

AIIB - Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.

AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento.

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático.

BIRD - O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

CAD - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento.

CAN - Comunidade Andina.

CARICOM - Mercado Comum do Caribe.

CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

CEPD - Conferência sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento.

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

CNS – Cooperação Norte-Sul.

CPs – Condicionalidades Políticas.

CSS – Cooperação Sul-Sul.

CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

FAN - Fórum de Alto Nível.

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz.

FMI - Fundo Monetário Internacional.

GAD - Grupo de Assistência ao Desenvolvimento.

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

GSI - Instituições de Padrão Global.

IED – Investimento Estrangeiro Direto.

ICA - Administração da Cooperação Internacional.

IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento.

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

IFAD - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.

IPS - Inter Press Service.

IRO - Organização Internacional dos Refugiados.

ITO - Organização de Comércio Internacional.

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul.

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização.

MCA - Millenniun Challenge Account.

MCC - Millennium Challenge Corporation.

MNA - Movimento dos Países Não Alinhados.

MRE - Ministério de Relações Exteriores.

NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional.

OECE - Organização para a Cooperação Econômica.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OFF - Outros Fluxos de Financeiros.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PABA - Plano de Ação de Buenos Aires.

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

PEB – Política Externa Brasileira.

PMD - Países Menos Desenvolvidos.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

PT – Partido dos Trabalhadores.

RDH - Relatório de Desenvolvimento Humano.

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SUNFED - Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico.

SGP - Sistema Geral de Preferências.

TCA - Administração da Cooperação Técnica.

UE – União Europeia.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

UNRRA - Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reabilitação.

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	**14**
1	**SURGE O DESENVOLVIMENTO**	**20**
1.1	**O Ponto IV e os Primeiros Passos do Desenvolvimento na Ordem Internacional de Soberanos**	**23**
1.2	**O Desenvolvimento finca suas raízes: o surgimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**	**31**
1.3	**A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como Agenda de Política Externa**	**43**
1.4	**Os Antecedentes da Cooperação Sul-Sul**	**59**
2	**AS NARRATIVAS DO DESENVOVIMENTO**	**68**
2.1	**O Crescimento Econômico Capitalista e seus Críticos**	**69**
2.2	**Novos Adornos ao Desenvolvimento**	**76**
2.3	**A Revolução Verde e as Políticas de Ajuste Estrutural**	**82**
2.4	**A Ecologia entra em Cena**	**86**
2.5	**O Crescente Desconforto e as Críticas Subalternas**	**88**
2.6	**O Triunfo do Mundo "Livre"**	**95**
3	**MUDANÇAS NA ARQUITETURA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA-FRIA**	**100**
3.1	**Da Agenda da Eficácia da Cooperação para a Segunda Geração de Condicionalidades Políticas**	**107**
3.2	**As Condicionalidades Políticas como Instrumento da Política Externa da Cooperação Norte-Sul**	**114**
3.3	**A Reemergência da Cooperação Sul-Sul na CID**	**129**
3.4	**A Incondicionalidade Política da Cooperação Sul-Sul**	**139**
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	**151**
	REFERÊNCIAS	**156**

INTRODUÇÃO

Muito embora algumas de suas práticas relembrem a experiência colonial dos países europeus nas Américas, na África e na Ásia, a Cooperação Internacional para o desenvolvimento (CID) atingiu proeminência na política internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. A partir daquele período, ela tornou-se um importante instrumento na política externa dos países desenvolvidos. Os Estados Unidos são o país que, neste momento, assumiu a dianteira na CID, a fim de internacionalizar suas normas e práticas, bem como seu modelo de capitalismo. Embora o discurso da solidariedade e das intenções altruístas estivesse presente da Cooperação Norte-Sul (CNS), seu interesse era econômico-estratégico e geopolítico, centrado e exportar aos países latino-americanos, mas sobretudo africanos e asiáticos os modelos de desenvolvimento presentes na Europa Ocidental e na América do Norte. A cooperação para o desenvolvimento dos EUA e do conjunto dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) tornou-se modelo de CID "por excelência".

É preciso entender como o termo "desenvolvimento", neste período, se constituiu como uma crença ocidental amplamente compartilhada como um fenômeno global. Gilbert Rist (2002) considera que a força do discurso do desenvolvimento provém de sua capacidade sedutora, tratando-se de um discurso tão poderoso que consegue evadir-se dos questionamentos mais ferozes. Como salienta o autor, é preciso questionar como que uma ideia, o "desenvolvimento", conseguiu atingir a amplitude que tem, com adesões quase que unânimes no globo, sendo esta uma ideia que resulta de uma história e de uma cultura particulares.

Desta forma, seguiremos os passos de Rist (2002), na tentativa, ainda que de forma concisa, de discutir em perspectiva histórica a trajetória do "desenvolvimento" do seu surgimento até alcançar o posto central em que se encontra na contemporaneidade. Neste trabalho, compreendemos a Cooperação Internacional para o desenvolvimento (CID) como um sistema que engloba os Estados, os atores não governamentais e as organizações internacionais. Articulados através de um conjunto de normas difundidas e prescritas e na crença de que a CID é um instrumento capaz de avançar e produzir desenvolvimento (MILANI, 2012; MAWDSLEY, 2012). Como coloca Milani (2012), a cooperação para o desenvolvimento é um sistema já institucionalizado e complexo na construção de discursos e cosmovisões, compartilhadas e disputadas entre inúmeros atores, tanto pelos que proveem os recursos (tradicionais ou emergentes), quanto pelos que se beneficiam, e recebem esses recursos (países de renda baixa, ou em casos específicos, países de renda média).

Enquanto uma agenda da política externa, a CID responde às mudanças tanto externas, que impactam na atuação dos países no sistema internacional, mas também às mudanças no ambiente doméstico dos países envolvidos. Independentemente do tipo de CID, mesmo que seja, aparentemente, somente para melhorar a imagem dos países, apresentando-os como generosos e benevolentes ou para ampliar as relações comerciais, a cooperação sempre tem uma motivação política. O peso dos interesses estratégias e de segurança durante a Guerra Fria não foi o mesmo para todos os países. Claro, este peso foi dominante na cooperação dos Estados Unidos e da União Soviética, ainda que em termos absolutos na disposição de recurso, o primeiro ultrapasse o último. Para alguns países, a manutenção e ampliação de interesses comerciais era a principal motivação na CID. Já para outros, a manutenção das relações de dominação com as ex-colônias figurava como principal interesse.

Nos seus primórdios não era fácil prever a dimensão que a cooperação internacional para o desenvolvimento tomaria na relação entre os Estados da forma como adquiriu nos dias atuais. O que era um novo instrumento nas agendas de política externa dos países, uma prática nada institucionalizada se tornaria num elemento permanente na relação entre os Estados, parte indissociável da política externa de muitos deles. Como que um instrumento, aparentemente temporário, tornou-se tão importante e duradouro na política externa está intimamente ligado à própria trajetória do desenvolvimento, aliada aos interesses geopolíticos e geoeconômicos dos Estados mais poderosos. A CID se expandiu e estruturou no contexto da Guerra Fria e do processo de descolonização, sua forma contemporânea é, em grande medida, o resultado de fatores históricos dos últimos 60 anos. A promoção ao desenvolvimento no Sul esteve diretamente associada aos interesses da política externa dos países - primeiramente do Norte, em alguns casos do Leste e, mais recentemente, do Sul. A CID é, enquanto agenda de política externa, uma inovação de seu tempo.

O objetivo deste trabalho não é fornecer uma revisão abrangente e exaustiva, que cubra todos os fatos, muito menos a literatura existente; aqui se propõe lançar um olhar crítico sobre esta trajetória, trazendo as discussões e os embates que permeiam sua elaboração conceitual. Buscamos fazer uma genealogia do desenvolvimento, sem a presunção de dar conta do todo, mas selecionando os principais eventos que identificamos em sua trajetória. Mostraremos como esse conceito é central para entendermos a força simbólica que sustenta o discurso da cooperação.

O conceito de desenvolvimento tornou-se o terreno sólido para consolidar os ideais do progresso e da própria modernidade, sendo a CID também parte desse esforço. O fim da Guerra Fria, a crise nos países centrais e a geopolítica das potências regionais e emergentes,

segundo Kraychete e Milani (2014), são o pano de fundo para as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento. Há cada vez mais pressão para uma redefinição de funções e papeis pelos países nas organizações internacionais. No início do século XXI, o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento viu emergir um grande número de novos atores, reflexo das mudanças em curso na geopolítica e na geoeconomia lideradas pelas potências emergentes, a exemplo da China, da Índia, da Turquia, mas também da África do Sul e do Brasil.

Como aponta Mawdsley (2012), as mudanças no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento constituem alteração modesta dentro do horizonte de transformações que estão em curso com a emergência dos países em desenvolvimento, notadamente os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que são centrais nessa mudança, mas também outros países em desenvolvimento, entre os quais: Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia, Argentina, México, Nigéria, Chile e Malásia. Como parceiros em desenvolvimento, os novos doadores/cooperantes, além de trazerem aos países mais pobres novas linhas de financiamento e recursos, suas práticas se diferenciam dos países dos doadores tradicionais. Os emergentes trazem ao campo da CID novos discursos e abordagens bem recebidas pelos países receptores, sobretudo a cooperação não ligada às condicionalidades políticas (CPs). A preocupação com os programas de cooperação das economias emergentes é uma das manifestações do amplo desafio que estes países colocam ao *status quo* de um mundo dominado pelos países desenvolvidos. Muitos dos emergentes não são novos em projetos de cooperação. Nem todos procuram se distinguir, discursivamente e suas práticas, dos países-membros do CAD da OCDE: alguns são membros da OCDE, outros podem fazer parte de alianças estratégicas do Norte (como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, o *Trans-Pacific Partnership*, entre outros). Localizamos nos anos de 1950, durante a Conferência de Bandung, o surgimento da cooperação econômica oficial, notadamente, dos países do Terceiro Mundo. A Conferência, em seu comunicado final, explana o desejo dos países subdesenvolvidos por mais cooperação econômica e crescimento, aliado ao incremento da assistência técnica entre os países, a troca de experiências, ideias e capacitação.

Debruçamo-nos em observações e conclusões de um amplo conjunto de autores, que cobrem a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Economia, a Sociologia e a Antropologia, e que discutem sobre a cooperação para o desenvolvimento ao longo dos anos. Temos por objetivo cobrir 60 anos desde o surgimento do conceito do desenvolvimento, aqui

estabelecido com o pós-Segunda Guerra, e o nascimento da CID, que se confunde com a trajetória do próprio desenvolvimento, até a primeira década do século XXI.

Neste trabalho usaremos a terminologia "Cooperação internacional para o desenvolvimento", por entendermos que esta é a mais abrangente das terminologias, o que nos permite aplicá-la na cooperação dos países membros do CAD e dos não membros do comitê. Porém, a fim de evitar a repetição, usaremos termos auxiliares, com o mesmo significado, como "cooperação para o desenvolvimento", "cooperação" e "cooperação internacional". Na literatura, porém, os termos nem sempre aparecem com o mesmo significado. É muito comum a utilização do termo "ajuda para o desenvolvimento" e "assistência para o desenvolvimento", na maior parte das vezes, associada à cooperação Norte-Sul.

O mesmo vale para os termos "doador/recipiente" e "doador/receptor": evitamos o uso do termo "doador", embora por vezes nos referimos ao outro lado da relação como receptor. Em alguns casos usamos o termo parceiro ou cooperante, normalmente quando nos referimos à CSS. Analisaremos a cooperação bilateral dos governos, aqui não incluímos as políticas de cooperação de organizações internacionais, como o Banco Mundial, a União Europeia (UE) ou do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É claro que, ao discutirmos o histórico sobre o desenvolvimento, apresentemos a importante contribuição destas organizações à consolidação e às mudanças no conceito e seus impactos na CID.

Em nosso trabalho, lançamos mão da definição de política externa de Hill (2003), segundo o qual política externa é: "[...] o conjunto de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais."[1] (2003, p. 03). Tomamos essa definição porque partimos do pressuposto de que o Estado não é um agente unitário e racional e que a formulação da política externa envolve outros atores e fatores. Sendo a cooperação internacional para o desenvolvimento uma agenda da política externa dos Estados, essa definição nos permite olhar com maior acuidade para as motivações e sentidos que condicionam a política de CID dos países. Segundo Hill (2003), a política externa é uma área complexa que congrega diversas forças em sua composição, essas preocupadas com as condições do ambiente doméstico, com os eventos no sistema internacional, com a necessidade da ação estatal estar de acordo com os princípios internacionais e com a manutenção das relações com os demais países.

[1] Todas as citações de textos em língua estrangeira foram traduzidas de forma livre. O texto em língua inglesa é: "[...] the sum of official external relations conducted by an independente actor (ussualy a state) in international relations."

Para o trabalho proposto, partimos do quadro teórico elaborado por Bertrand Badie (2014), que identifica a humilhação como fator estruturante e organizador do sistema internacional. A humilhação nas relações internacionais tornou-se fator comum e manifesta-se, sobretudo, na negação do status almejado pelos diferentes Estados, o que produz três tipos de humilhações: de negação da igualdade, de estigmatização e de relegação. A ideia de desenvolvimento age como dispositivo de poder para tanto projetar quanto obscurecer diferentes identidades, relações de poder e de assimetria, e hierarquizar imaginários e valores. O esforço desta dissertação centra-se em lançar luz sobre o papel que a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) desempenha dentro do sistema da humilhação, sendo a cooperação uma agenda de política externa à disposição dos Estados mais poderosos. Identificando dois padrões diferentes de CID: um referente aos Estados membros do CAD, notadamente, países do Norte; e um referente aos Estados que não participam do CAD, neste caso, aqui considerados, ainda que de forma arbitrária, países do Sul. No âmbito da CID, a imposição das condicionalidades políticas é onde identificamos a violação da soberania e submissão dos Estados a relações desiguais e de dominação.

As condicionalidades políticas referem-se ao conjunto de requisitos que os países devem cumprir para terem acesso e poderem receber os recursos da cooperação. Os países do CAD alegam que tais requisitos garantem a "efetividade da ajuda", pois os receptores seriam incentivados a fazerem as reformas políticas e administrativas necessárias para atingirem o desenvolvimento. Em outras palavras, a condicionalidade política é um conjunto de metas de reforma econômica, política, jurídica e institucional que os países receptores se comprometem a cumprir em troca do acesso à assistência financeira e técnica. Nosso pressuposto principal nesta pesquisa é de que a condicionalidade política é o elemento voluntário diferenciador por excelência usado pelos Estados em seus discursos e práticas de CNS e CSS.

Este trabalho está estruturado em torno de três capítulos e, para fechar, apresentamos as considerações finais. No capítulo 1 construímos uma genealogia da CID, apresentando como seus antecedentes já se encontram na empresa colonial, na reconstrução europeia da Segunda Guerra Mundial e no processo de descolonização dos continentes africano e asiático. Acreditamos que as trajetórias da "cooperação internacional" e do "desenvolvimento", além de estarem imbricadas uma na outra, acompanham a própria história do sistema econômico capitalista e de sua expansão no período da Guerra Fria, através da promoção, seja pela força ou pelo consentimento, de um projeto universalizante de modernização das sociedades. Assim, nosso esforço no primeiro capítulo está em reconstruir, ainda que de forma concisa, o nascimento da ideia de desenvolvimento, mostrar como a força dessa ideia tornou-se o motor

do campo CID, e como ela é compartilhada entre as duas partes na relação; assim, destacamos seus principais antecedentes históricos. Apontamos os processos de institucionalização, discutindo os principais marcos históricos da cooperação para o desenvolvimento, tanto na modalidade Norte-Sul, Leste-Sul e Sul-Sul.

No capítulo 2, apresentamos uma visão geral das mudanças nos sistema internacional da década de 1970 até a década de 1990, cobrindo mais de vinte anos de cooperação para o desenvolvimento, buscando destacar os principais eventos que compreendemos, a partir da literatura mobilizada, como fatos significativos. Dada à importância contemporânea da CID, é fácil esquecer que, como uma atividade institucionalizada, ela é um fenômeno relativamente recente. Durante as décadas seguintes após a reconstrução europeia, os paradigmas do desenvolvimento que moldaram as políticas de CID se alteraram significativamente. As agências de desenvolvimento, a comunidade científica e o setor privado se colocaram a responder às transformações do sistema internacional, o que implicou em cada momento mudanças no ambiente político e econômico dentro e fora dos países. No segundo capítulo, exploraremos esses grandes eventos e e algumas das críticas à cooperação para o desenvolvimento.

No capítulo 3, buscamos entender a diferença na relação entre as partes na cooperação, que consideramos o ponto de separação entre a Cooperação Sul-Sul e a Norte-Sul. Discutimos as diferenças entre o regime simbólico da CSS e o da CNS. Ou seja, neste capítulo, tratamos da emergência do Sul no campo da CID no século XXI; nosso esforço está em enxergarmos o que há de distinto entre as duas formas, após termos situado o desenvolvimento enquanto fator comum e de ligação entre as duas formas de cooperação selecionadas. Consideramos que as assimetrias e hierarquias entre o Norte e o Sul no sistema internacional, característica da economia política internacional, são reproduzidas no conjunto de relações entre os países no campo da CID.

Obviamente, como veremos ao longo desse trabalho, embora as assimetrias e hierarquias sejam constitutivas do sistema internacional, em vistas das distintas capacidades materiais e simbólicas, elas não definem, ou condicionam, que a relação entre as partes na cooperação precise ser pautada em relações de dominação e humilhação. Aqui destacamos a não aplicação de condicionalidades políticas pela CSS como um importante elemento distintivo frente à cooperação Norte-Sul. Para tanto, ao final de cada tópico, apresentamos dois modelos de cooperação como tipos-ideias dessas duas modalidades: a brasileira (CSS) e a francesa (CNS). E na sequência, traçamos as considerações finais em que apresentamos as nossas conclusões sobre a discussão levada a cabo ao longo deste trabalho.

1 SURGE O DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento enquanto fenômeno não conta com uma definição única; há diversas disputas em torno de sua valoração, de seu significado, de suas práticas, e mesmo de sua existência. Como aponta Rist (2002, p. 15), a definição do fenômeno dependerá do "*a priori*" implícito na reflexão. Ribeiro (2012), sob a inspiração dos trabalhos de Durkheim a partir de do entendimento do sociólogo francês de que a religião é a sociedade adorando a si mesma, compreende que o desenvolvimento seria a expansão econômica adorando a si. Para entendê-la seria necessário entender o sistema de crença subjacente a esta devoção, assim como o campo de poder que a sustenta.

Assim, partimos da ideia de "crença no desenvolvimento", mobilizada tanto por Ribeiro (2012) quanto por Rist (2002), para dar início a nossas reflexões neste capítulo. A analogia com a religião ajuda-nos a compreender por que o "desenvolvimento" pode ser considerado uma das "verdades indiscutíveis" que permeiam a modernidade. Para Ribeiro (2012), os que ainda são discrentes precisam crer na validade dos modelos de desenvolvimento e aceitá-los; a aceitação pode se dar em termos de produção de consenso, violência física ou simbólica. "A sua disseminação está, portanto, sujeita às lógicas de difusão de discursos e de modelos e sua transformação em uma visão hegemônica do mundo, ou seja, em um consenso inquestionável e silencioso" (2012, p. 17) [2].

O desenvolvimento usa de uma vasta gama de dispositivos de modelagem dos mundos naturais e sociais, ressalta Ribeiro (2012). Não existe desenvolvimento que não seja político. Há esforços muito bem interessados em despolitiza-lo, pois a sua divulgação depende das lógicas de difusão de discursos e modelos e de sua transformação em visões hegemônicas do mundo. Os fluxos globais de modelos de desenvolvimento, tal como apresenta o autor, supõem a disseminação de uma matriz discursiva, dos seus diferentes componentes (de diversos níveis de abstração) e os diferentes modos nos quais ele ocorre.

Ribeiro (2012, p. 16) lança mão da definição foucaultiana de discursos, que representam uma rede de signos sempre se conectando com outros discursos. "Discursos de desenvolvimento são compostos de vários modelos que são capazes de enquadrar os mundos natural e social."[3], ele tem força criadora, produtiva, são as representações sociais

[2] O texto em língua inglesa é: "Its dissemination is thus subject to the logics of dissemination of discourses and models and their transformation into a hegemonic vision of the world, i.e., into an unquestioned and silent consensus."

[3] O texto em língua inglesa é: "Development discourses are made up of several models that are capable of framing the natural and social worlds."

naturalizadas nas ideologias, nas narrativas, nas utopias incorporadas em instituições, econômicas, de segurança, políticas e tecnológicas (FOUCAULT, 2010).

O desenvolvimento trabalha com vasto conjunto de abstrações que estão em diferentes níveis, melhor compreendidas como uma enorme quantidade de discursos e modelos, uma grande matriz discursiva, algumas (hegemônicas) são tão fortes que podem ser chamadas de "matrizes civilizacionais". Mas não se trata puramente de abstrações, elas são transformadas em modelos muito concretos, como esquemas, paradigmas tecnológicos, projetos, políticas públicas e padrões gerenciais. E, como veremos ao longo do texto, concebem-se e implementam-se com contradições, descontinuidades e continuidades, fazendo parte da trajetória do desenvolvimento como traços inerentes às matrizes discursivas, dado que agentes e agências estão sempre disputando para estabelecer sua única perspectiva como verdade. As práticas institucionais do desenvolvimento englobam todo um conjunto de atividades como tomadas de decisão e desenvolvimento de programas por organizações de vários tipos (estatais, civis, de mercado e tanto do Norte quanto do Sul), assim como a produção de conhecimento na academia e na cooperação internacional para o desenvolvimento (KAPOOR, 2008, p. XV).

O desenvolvimento opera com dispositivos taxonômicos que produzem uma classificação hierárquica e dualista do mundo. Segundo Ribeiro (2012, p. 20), elas são verdadeiras palavras-chave: progresso e decadência; civilização e barbárie; avançado e atrasado; desenvolvidos e subdesenvolvidos; países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os estereótipos indicam, constata o autor, o desequilíbrio de poder entre os dois tipos de atores, aqueles que promovem o desenvolvimento e aqueles que são os objetos da promoção do desenvolvimento.

Tais estereótipos são tão eficazes que se torna difícil para a maior parte das pessoas no Norte pensarem o Sul de outra forma que não em termos como a pobreza, a fome, a superpopulação e a violência (ESCOBAR, 2007). Este tipo de imagem pulula nos meios de comunicação que já estão carregados dos estereótipos produzidos pelo desenvolvimento, com imagens reforçadas durante mais de 60 décadas no imaginário coletivo. Segundo Mosse (2013, p. 228), o desenvolvimento internacional implica um conjunto de processos "[...] inevitavelmente transnacional, intercultural e multiescalar e envolvem a interação e intermediação de extensas redes de atores, com diferentes lógicas e mundos de vida"[4].

[4]O texto em língua inglesa é: "[...] inevitably transnational, intercultural, and multiscalar and involve the interaction and intermediation of extensive actor networks, with different logics and life-worlds."

A “grande aventura” do desenvolvimento tem suas bases bem antigas, ao final do século XIX. O desenvolvimento como crença ocidental tem suas bases lançadas no período do colonialismo, embora que marcadas fortemente pela da ideia de “civilizar” (RIST, 2002). O colonialismo não é algo novo; a história da colonização europeia data das primeiras incursões no século XV, tendo abrangido a maior parte do mundo, ocupando completamente as Américas e a Austrália até o século XVII e a grande parte da África e regiões da Ásia. O colonialismo do século XIX, nas suas justificativas, se apresentava como uma solução aos problemas daquelas regiões. A civilização, como uma missão filantrópica dos civilizados, era um laço de solidariedade entre metrópole e as possessões ultramarinas, que também serviria, no caso africano, como uma reparação para os males da escravidão do passado. Citando um discurso de Victor Hugo, Rist (2002, p. 63) nos apresenta o pensamento corrente da época:

> O destino dos homens é decidido no Sul. [...] É hora de fazer a Europa ver que tem, ao seu lado, a África. [...] No século XIX, o branco fez do negro um homem; no século XX, a Europa fará da África um Mundo. Criar uma nova África, fazer da velha África moldável à civilização, esse é o problema e a Europa o resolverá.[5]

Recuamos ao período colonial, pois ainda que não se chamasse propriamente de desenvolvimento, as bases para o que viria posteriormente já eram visíveis, o mesmo para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Olhando este período, salienta Rist (2002), encontramos muitas práticas da CID já em curso, o que posteriormente será apresentado como uma inovação. Pré-1945 poderíamos considerar como antecedentes da CID o uso de recursos para ajuda humanitária; a assistência colonial provida pelas metrópoles coloniais, sobretudo, durante o entre-Guerras; e a pequena assistência técnica provida pelos Estados Unidos aos países latino-americanos no começo da Segunda Guerra Mundial (LANCASTER, 2007).

Durante o entre-guerras, a ideia do desenvolvimento já vinha sendo gestada, sua primeira grande materialização foi na estratégia de reestruturação das relações entre colônias e metrópoles numa tentativa de revitalizar os impérios nos anos 30 (ESCOBAR, 2007). A Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações, criada em 1919, por meio do sistema de mandatos, nos seus artigos 22 e 23, delegou “poderes mandatários” em 14 territórios, que antes eram possessões dos Estados vencidos, entre seis países: o Reino Unido, França, Bélgica, Nova Zelândia, Austrália e Japão.

[5] O texto em língua espanhola é: “La suerte de los hombres se decide en el Sur. [...] Há llegado el momento de hacer ver a Europa que tiene, a sua lado, a África. [...] En el siglo XIX, el blanco ha hecho del negro um hombre; en el siglo XX, Europa hará de África un Mundo. Crear uma África nueva, hacer a la vieja África moldeable a la civilización, ese es el problema y Europa lo resolverá.”

O artigo 22 do Pacto da Liga das Nações é muito elucidativo, classifica Rist (2002), ao, pela primeira vez, lançar mão do termo "grau de desenvolvimento" na literatura internacional. O termo aparecia como forma de justificar a classificação dos Estados a partir de uma nova escala, na qual os Estados "desenvolvidos" figuram no topo, em conformidade com o pensamento evolucionista dominante. O sistema de mandatos legitimava a empresa colonial dotando-a de ares quase religiosos, os objetivos de bem estar e melhora de vida eram alardeados, enquanto todos os equívocos do sistema – sua própria existência – minorados. Contudo, havia a ausência de um ator fundamental, os Estados Unidos, e um novo conceito, o "desenvolvimento". Esse momento inicial cumpriu papel importante na solidificação do conceito, mas é somente possível falar na sua invenção no bojo das transformações que mudaram completamente a relação entre os países ricos e pobres no pós-Guerra. Uma nova estratégia na relação Norte-Sul se estabelecia naquele momento, os países do Sul precisariam ser integrados na estrutura política e econômica nascente (ESCOBAR, 2007).

1.1 O Ponto IV e os primeiros passos do desenvolvimento na ordem internacional de soberanos.

O advento da Segunda Guerra Mundial muda todo o quadro, as duas grandes potências que emergem do conflito, Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), não têm interesse na manutenção dos impérios coloniais existentes até então e nem na manutenção do sistema de mandatos. Uma nova organização veio substituir a Liga das Nações, a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, sediada em Nova Iorque, não mais na Europa, o que revela muito das mudanças no período.

A reconstrução europeia, no imediato pós-guerra, era o maior problema a ser enfrentado pelos países, os problemas mais urgentes do globo não se situavam mais no Sul, mas no Norte. Em encontro a esta tarefa imperiosa, em 5 de junho de 1947, o Plano Marshall é lançado no intuito de ajudar a economia europeia, sendo o principal plano para a reconstrução dos países aliados e saída para o elevado potencial produtivo dos EUA. A preocupação inicial fundamental do pós-Segunda Guerra era a revitalização da economia europeia. É deste imperativo que surge o "Plano Marshall", considerado pelo escritor francês George Bataille, diz-nos Escobar (2008, p. 67), como um "acontecimento histórico de importância excepcional". O lançamento do plano catapultou a assistência econômica para

fora do continente europeu. Como assinala Lancaster (2007, p. 27): "A ajuda externa havia começado."[6]

A criação da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reabilitação (UNRRA, sigla em inglês), em 1943, com a finalidade de lidar com as necessidades decorrentes da guerra nos países afetados por elas. Somada a criação da Organização Internacional dos Refugiados (IRO, sigla em inglês), em 1946, foram importantes organizações para lidar com a questão humanitária emergencial naquele período. Financiadas majoritariamente pelos EUA, o principal doador dos fundos para a ajuda humanitária no pós-Guerra, esse tipo de ajuda era vista como de curta-duração, até que a situação de crise se dissipasse, assim, já em 1947 a UNRRA havia encerrado suas atividades, tanto na Europa quanto na Ásia. Já a IRO teve o fim das suas operações em 1952, mas fora substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), posteriormente chamado somente por Banco Mundial, é também uma criação do pós-Guerra, em 1944, para financiar e garantir o fluxo de capital para os países arrasados pelo conflito.

Havia a necessidade de solapar o afã socialista na Europa do pós-guerra e sedimentar a ordem liberal capitalista na reconstrução dos Estados europeus. Porém, o uso extremado da força, das sanções econômicas e do apoio ao terrorismo não se aplicava a Europa, pois esclarece-nos Chomsky (2003, p. 416): "Nas sociedades industrializadas, esses mesmos objetivos essenciais foram atingidos, só que por meios menos violentos." O capitalismo internacional deveria servir às necessidades dos investidores norte-americanos num mundo cheio de oportunidades que era o pós-guerra, afinal, a reconstrução da Europa Ocidental representava "*el dorado*" para o capitalismo. Na prática foi o que aconteceu, pois os investimentos eram extremamente lucrativos.

A relação dos EUA com o mundo industrializado é bem distinta da que usualmente Washington tem com o restante do mundo, não que os Estados Unidos aceitem arroubos comunistas de governos do primeiro mundo, mas a relação deve, ao menos, parecer de igualdade. Afinal, o primeiro mundo diferencia-se dos "ignóbeis" do Terceiro Mundo pelas suas escolhas conscientes, obviamente, a escolha pelo capitalismo liberal - o que para muitos é a única opção a ser escolhida.

O Plano Marshall serviu, do ponto de vista da segurança, para que os EUA garantissem que os europeus estivessem sobre o seu guarda-chuva hegemônico, o que viria

[6] O texto em língua inglesa é: "Foreign aid had commenced."

posteriormente a se materializar com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O plano trazia consigo uma condicionalidade informal, mas fundamental para que os países recebessem a assistência, os países deveriam combater o avanço comunista. “Ao longo de 1948, o Secretário de Estado Marshall e outros enfatizaram publicamente que, se os comunistas chegassem ao poder através do voto, a ajuda norte-americana seria encerrada [...].” (CHOMSKY, 2003, p. 425).

Até a Igreja Católica, notória instituição anticomunista, em apoio aos conservadores europeus, representados pela democracia cristã, ameaçou com a excomunhão de todos os comunistas. Em 1949, o Papa Pio XII o fez, excomungando todos os comunistas da Itália. Naquele ano, a mesma classe dominante que apoiara o fascismo e por sua vez foi também indiretamente responsável por ele, assumiu o poder. Para todos os fins, os EUA estavam defendendo a democracia na Europa do avanço soviético, pois a qualquer momento os comunistas poderiam surgir das sombras e tomar o poder. Como de costume, tratava-se de pura retórica para a subversão da ordem na Itália, e o mesmo na França. A URSS tinha que lidar com suas próprias feridas de guerra e com o controle do Leste Europeu. A ameaça real era interna, a possibilidade de democraticamente um líder socialista ou comunista ascender ao poder. A democracia precisava ser protegida naqueles países, a democracia de estilo liberal, obviamente.

> Ao longo da reconstrução das sociedades industrializadas, o principal interesses foi a criação de uma ordem capitalista de Estado, dominada pelas elites conservadoras tradicionais e dentro do arcabouço global do poderio norte-americano, que garantisse a possibilidade de explorar as diversas regiões destinadas a cumprir sua função de mercado e fontes de matéria-prima (CHOMSKY, 2003, p. 431).

Os primeiros sinais de robustez das economias europeias só vieram na década de 1950, quando a República Federal da Alemanha (RFA) ganhou importância no comércio mundial. Podemos entender o despontamento da RFA, como uma política de concessão dos EUA a fim de manter sua hegemonia. Importante salientar que a Alemanha Ocidental não se tornou uma economia de relevância baseada em projetos de cooperação para o desenvolvimento. O êxito capitalista na RFA era necessário também do ponto de vista ideológico, a propaganda norte-americana apresentava ao mundo, especialmente aos europeus, a “ilha de oportunidades” que se tornara a RFA sob o capitalismo liberal. Ao mesmo tempo em que apresentava uma Alemanha Oriental atrasada do ponto de vista tecnológico, das liberdades individuais e do acesso a bens materiais.

Emersos em preocupações domésticas decorrentes do esforço de reconstrução e em meio a mudanças tectônicas na geopolítica, onde o continente europeu estava no front da disputa bipolar. Os países europeus tinham pouca capacidade de ação diante dos os eventos que se desenrolavam no Sul, sobretudo, os que envolviam os, ainda, Estados coloniais. Assim, no curto período de 5 anos, entre 1945 e 1950, a Liga Árabe fora criada, em 1945; a Índia logrou sua independência em 1947; o Estado de Israel fora criado em 1948; em 1949, termina a Guerra Civil chinesa com a ascensão de Mao Zedong ao poder; em 1945, a Indonésia declara sua independência (RIST, 2002, p. 84).

O Estado soberano como padrão político na ordem capitalista nascente expande-se gradualmente com as descolonizações que teriam lugar nas décadas seguintes, marcando o fim do período dos impérios coloniais. O embate bipolar da Guerra Fria cumpriu importante papel na conformação da estratégia do desenvolvimento, não à toa, durante esse período, a história do desenvolvimento se confunde muito com a do conflito Leste-Oeste (ESCOBAR, 2008). O desenvolvimento era a grande estratégia para promover a rivalidade dos dois modelos em disputa e, ao mesmo tempo, expandir os projetos da civilização industrial, para Escobar (2008, p. 69), "[...] O confronto entre os Estados Unidos e a União Soviética conferiu, assim, legitimidade ao empreendimento da modernização e do desenvolvimento; e ao alargamento da esfera de influência política e cultural tornou-se um fim em si."[7]

Segundo Rist (2002), a política externa estadunidense, ao final de 1948, se via diante de um contexto de inúmeras mudanças ao redor do globo, a Guerra Fria exigia medidas da potência capitalista. A administração Truman inovaria na forma como lidar com as questões dos países do Sul, tratava-se de criar nas regiões "atrasadas" as condições necessárias para que elas se industrializassem, urbanizassem, mecanizassem o campo, elevassem sua produção material, melhorassem a condição de vida, os níveis educacionais, ou seja, se modernizassem.

Desta forma, o tradicional "Discurso sobre o estado da União" do presidente estadunidense Harry S. Truman (1945-1953), pronunciado em 20 de janeiro de 1949, viria a dar as linhas gerais da política externa a ser levada a cabo durante seu o segundo mandato na presidência dos EUA. Os três primeiros pontos, explica Rist (2002, p. 84), já haviam sido deixado saber: a continuidade do apoio à ONU; a continuidade do Plano Marshall e a criação de uma organização de defesa comum, a OTAN. O sonho do presidente Truman, mesmo não se tratando de uma tarefa fácil, logo ganhou respaldo universal das principais lideranças

[7] O texto em língua espanhola é: "[...] la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética confirió con ello legitimidad a la empresa de la modernización y el desarrollo; y extender la esfera de influencia política y cultural se convirtió en un fin en sí mismo."

internacionais e, evidentemente, das Nações Unidas, órgão internacional ainda nos seus anos recentes de existência, que foi responsável por um dos documentos mais influentes da época, cujo trecho segue abaixo:

> Há um sentido em que o rápido progresso econômico é impossível sem ajustes dolorosos. As filosofias ancestrais devem ser erradicadas; as velhas instituições sociais tem que se desintegrar; os laços de casta, credo e raça devem ser quebrados; e a grande massa de pessoas incapazes de acompanhar o ritmo do progresso deve ver frustradas suas expectativas de uma vida confortável. Muito poucas comunidades estão dispostas a pagar o preço do progresso econômico (UNITED NATIONS, 1951: I *apud* ESCOBAR, 2007, p. 20)[8].

Como é possível aferir pelo trecho, o relatório endossa o evangelismo do desenvolvimento, evidenciando a necessidade imperiosa de restruturação das sociedades subdesenvolvida. Como ressalta Escobar (2007), se lido nos dias de hoje, o documento seria tomado como etnocêntrico e arrogante, no mínimo poderia ser tomado como ingênuo da parte dos que acreditavam na importância da tarefa. De todas as formas, o documento fora publicado e cumpria com seu papel para a época. Porém, é precisamente aí que buscamos tocar, mesmo nos seus anos iniciais, a crença no desenvolvimento já ia se constituindo numa vontade hegemônica. A história do desenvolvimento, que era o sonho de sua época, hoje pode ser lida como a o pesadelo de muitos.

O "Ponto IV", revela Rist (2002), não fazia, a princípio, parte do discurso, ele foi adicionado no sentido de responder aos países pobres, expandindo a assistência técnica, que até então já era concedida a alguns países latino-americanos. O novo ponto se mostrou uma ideia original e algo que destoava dos três pontos. Tão logo o discurso foi proferido, o "Ponto IV" ganhou grande atenção da imprensa, ainda que seus próprios formuladores não soubessem explicar muito além do que se tratava. Ele é tomado como o marco inaugural da "era do desenvolvimento" - e assim também tomamos neste texto -, não sem significado que o texto fundacional tenha vindo dos Estados Unidos.

> Em quarto lugar, devemos embarcar em um programa novo e ousado para fazer os benefícios dos nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e o crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo estão vivendo em condições próximas à miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas.

[8] O texto em língua espanhola é: "Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico."

> Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. [...] Com a cooperação das empresas, do capital privado, da agricultura e de trabalho neste país, este programa pode aumentar significativamente a atividade industrial em outras nações e pode aumentar substancialmente os seus padrões de vida. Tais novos desenvolvimentos econômicos devem ser concebidos e controlados para o benefício dos povos das áreas em que estão estabelecidos. As garantias para o investidor devem ser equilibrada por garantias no interesse das pessoas cujos recursos e cujo trabalho vão para estes desenvolvimentos. O velho imperialismo - exploração para o lucro estrangeiro - não tem lugar em nossos planos (Harry S. Truman, discurso inaugural como Presidente dos EUA em 20 de janeiro de 1949)[9].

Num primeiro lance, o Ponto IV se resume a vários conceitos vagos numa lista de boas intenções, sem o estabelecimento de nenhum compromisso real. Entretanto, como coloca Rist (2002, p, 87), ao evidenciar a situação desesperada de fome e miséria em que vive mais da metade da humanidade, o Ponto IV, destinado aos cidadãos dos Estados Unidos, vai muito além. Ele é, ao mesmo tempo, uma apresentação do problema que precisa ser enfrentado e um chamamento para a ação, de maior produtividade, investimentos, intercâmbios. Finalmente surge a solução para os problemas que assolam a humanidade, esta é o desenvolvimento.

O termo "subdesenvolvido" também aparece logo no início do "Ponto IV", ainda que não se tratasse da primeira vez que o termo foi utilizado, já tendo aparecido, em 1942, num artigo da Organização Internacional do Trabalho, esta foi a primeira vez que ele foi empregado como sinônimo de "regiões economicamente atrasadas". Mesmo o termo "desenvolvimento" não era novo, já tendo sido empregado por Marx, Leroy-Beaulieu, Lenin, Schumpeter e outros. Porém, em todos estes casos, o termo aparecia como um fenômeno intransitivo, ainda que empregado de distintas formas no campo econômico e social. A inovação do termo subdesenvolvimento, diz Rist (2002), está, precisamente, ao inserir a ideia de transição possível no desenvolvimento, no sentido de um estágio final. O desenvolvimento

[9]O texto em língua inglesa é: "Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity posesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. [...] With the cooperation of business, private capital, agriculture, and labor in this country, this program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living. Such new economic developments must be devised and controlled to the benefit of the peoples of the areas in which they are established. Guarantees to the investor must be balanced by guarantees in the interest of the people whose resources and whose labor go into these developments. The old imperialism--exploitation for foreign profit--has no place in our plans. (Harry S. Truman, discurso inaugural como Presidente dos EUA em 20 de janeiro de 1949)."

vem de uma mudança exercida por um agente distinto, e o subdesenvolvimento passa a ser um estado que existe sem causa aparente cujo sentido deve ser o de se desenvolver.

O binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento revela uma relação de continuidade entre os dois fenômenos. Não se trata de opostos, o subdesenvolvimento é forma inacabada do desenvolvimento, sua forma "embrionária". A trajetória desenvolvimento é marcada tanto por continuidades quanto por descontinuidades. Segundo Escobar (2007), os anos que seguiram no pós-Segunda Guerra Mundial foram testemunhas de um intenso e peculiar tipo de evangelismo na América Latina, Ásia e África, oriundo, inicialmente, dos Estados Unidos e Europa, sob o nome de "desenvolvimento". As elites do Terceiro Mundo prontamente encarregaram-se de abraçar o novo evangelismo em suas sociedades, ainda que ele partisse de uma proposta com efeitos devastadores: a transformação das sociedades e culturas a fim de convertê-las aos moldes dos países avançados, obedecendo aos ditames daqueles que já haviam alcançado o topo do desenvolvimento (ESCOBAR, 2007, p. 11).

No pós-guerra, em meio à reconstrução da Europa e a consagração dos EUA como superpotência, a Ásia, a África e a América Latina foram palco de um novo descobrimento, a "pobreza" em escala global. O Norte precisaria voltar-se para o Sul para empreender um novo embate, desta vez, a "guerra contra a pobreza" (Escobar, 2007). A nova definição de subdesenvolvido, afirma Rist (2002, p. 95), afiança os Estados independentes, mas também todos os demais que caem nessa definição, medida em termos tecnocráticos e quantitativos, ao recebimento da cooperação internacional. No caso dos Estados Independentes, o binômio lhes provia um novo *telos*, todos agora caminhariam pela "trilha do desenvolvimento", ao final todos seriam agraciados com respeito e prosperidade. Porém, esta nova trilha tirou a identidade e a autonomia econômica. O discurso do desenvolvimento, constata Escobar (2007. p. 359), foi o agente principal da política de representação e da identidade do Sul no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim, os países pobres passaram a ser definidos em termos do quão distante estavam em relação ao padrão de riqueza dos países ricos. O uso de medidas para se aferir a pobreza e a riqueza, assim como métodos estatísticos foram responsáveis pela consolidação da percepção da pobreza em escala global. A pobreza foi concebida como um conceito organizador e em objeto de novas problematizações, que criaram novos discursos e práticas sobre as sociedades do Sul.

A nova divisão do mundo, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, era muito útil aos interesses da política externa dos Estados Unidos. Pois a nova divisão desacreditava o sistema colonial de forma eficaz, muito mais eficiente que o sistema de mandato, que, embora se

apresentasse como uma "missão civilizadora" servia para garantir a dominação colonial disfarçada. O paradigma do desenvolvimento incluía a toda humanidade, o que fazia sua legitimação parecer ser "natural". O novo vocabulário mostrou-se muito útil também na justificação do processo de descolonização. Os Estados Unidos não se posicionavam contra o colonialismo somente por sua tradição anticolonialista, o interesse estava, evidentemente, no acesso ao mercado dos novos Estados que viriam a surgir do desmantelamento dos impérios coloniais. Por sua vez, o "programa do desenvolvimento" permitia a criação, por parte dos EUA, de um novo "imperialismo anticolonial", que estabelecia novas formas de dominação e intervenção (RIST, 2002, p. 90).

Logo, a cooperação para o desenvolvimento resguarda traços coloniais, embora seja um produto do pós-Segunda Guerra, desde o começo ela está estruturada numa lógica assimétrica no relacionamento entre os Estados. A CID, ressalta Lacerda (2014), ao mesmo tempo em que é uma renovação do repertório das relações internacionais, ela também é manutenção de traços do modelo de intervenção, ainda que de forma implícita na forma como se apresenta enquanto política. A constituição da cooperação, inicialmente como CNS, também descaracteriza a relação de intervenção, de forma que ela dilui a conotação intervencionista da relação anterior metrópole/colônia, para a posterior numa "sociedade de Estados soberanos" em que todos compartilhariam do mesmo status.

> A manutenção da assimetria Norte-Sul, que ecoa a lógica colonial, traz em seu bojo o problema da definição a respeito do agente ativo do processo de cooperação, aquele que ocupa o papel de doador e o problema da definição do agente passivo, aquele que ocuparia o papel de destinatário, em suma, sobre quem ocupa a posição ativa e, consequentemente, quem ocupa a posição passiva neste processo, quem são aqueles que precisariam da Cooperação e quem são aqueles aptos a fornecê-las (LACERDA, 2014, p. 49).

A diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos justifica a possibilidade de intervenção, em vista de que a "sociedade internacional" não poderia permanecer passiva diante da situação de miséria de alguns países. Mas uma "intervenção" por outros meios que os anteriores. Assim, a política de CID se constituiu num substituto da intervenção direta da forma como se dava a relação entre as antigas colônias e suas metrópoles - o que não significa o fim das intervenções. A cooperação, da forma como surge e se institucionaliza, em sua modalidade Norte-Sul (CNS), serve para perpetuar a influência, que beira a ingerência, na maior parte dos casos, do Norte com o Sul.

Portanto, o "Ponto IV" é considerado como inaugural de uma nova era, ainda que tenha demandado algum tempo para que o desenvolvimento figurasse como um projeto

coletivo de toda a humanidade. O processo de descolonização ainda precisava ser concluído, mormente na África emersa em guerras de independência e conflitos nos recém-independentes Estados. Os novos Estados que entravam na arena internacional, tanto em Ásia quanto em África, precisavam ser incluídos, agora soberanos, na crença do desenvolvimento. Enfim, nos poucos parágrafos que apresentam o ponto, uma nova estratégia global foi apresentada, diz-nos Rist (2002, p. 93): "Não é que se acredite na realidade por meio das palavras, mas algumas formas de discurso traduzem mais fielmente que outras a realidade que está se criando; que alguns textos consigam melhor que outros colocar em evidência a "episteme" de uma época."[10]

A estratégia global do desenvolvimento serve aos interesses particulares da superpotência capitalista, mas sem perder de vista sua preocupação com o bem comum. Representando o desenvolvimento como um conjunto de medidas técnicas, deslocando a técnica para um campo ideologicamente neutro, apresentando o crescimento produtivo, a importância da diversificação e intensificação dos intercâmbios internacionais a margem do debate político. É como se o conceito, na sua gênese, fosse despolitizado, como se a técnica não carregasse consigo modos de organização social e econômica de onde fora produzido.

O desenvolvimento, como um conjunto de técnicas, dará origem a "políticas de cooperação para o desenvolvimento", que assumirão caráter revolucionário ou conservador, a depender das interpretações tomadas e das realidades existentes. O crescimento econômico aliado da cooperação internacional seria a única solução possível para a questão do outro lado do binômio, o subdesenvolvimento, caracterizado pelo simples estado de carência, que produz um novo tipo de população: os "subdesenvolvidos".

1.2 O desenvolvimento finca suas raízes: o surgimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

O "Ponto IV" viria para ficar, vindo de seu proponente, não havia como não trata-lo com a devida importância. Somando aos outros três pontos, a CID passava a se constituir, de fato, numa valiosa ferramenta da política externa dos Estados Unidos. Para tanto, ainda restava a sua institucionalização com a criação de instituições domésticas e internacionais encarregadas executar o programa. Os países pobres começaram a demandar cada vez mais recursos, os efeitos decorrentes do Plano Marshall vinham se tornado uma grande vitrine. Mas

[10] O texto em língua espanhola é: "No es que la realidade se cree por médio de las palavras, sino que algunas formas del discurso traducen más fielmente que otras la realidade que está creándose; que algunnos textos consiguen mejor que otros poner em evidencia la 'episteme' de uma época."

do lado soviético também havia pressão por maior cooperação, a morte de Stalin, por exemplo, foi seguida pelo início da cooperação soviética com a Índia e outros países. Durante a década de 1960, os Estados Unidos já desenvolviam projetos de cooperação com a maior parte dos países do Terceiro Mundo. E em vista da recuperação dos países Europeus mais o Japão, Washington pressionava para que esses países criassem, e em alguns casos expandissem, sua política de cooperação para o desenvolvimento.

Segundo Lancaster (2007), a pressão dos EUA para que os demais países se engajassem na CID teve papel importante no estabelecimento das agências de cooperação, mas não foi o único fator que moldou a política de cooperação desses países. Muitos deles já contavam com antecedentes da cooperação, como os países que foram potências coloniais e já haviam estabelecidos projetos em suas colônias na África, Ásia e no Caribe. É preciso notar que grande parta das colônias estavam em processo de independência no final da década de 1950.

A França e Inglaterra eram exemplos de países que tinham como política o fim da cooperação uma vez que suas colônias tivessem conquistado sua independência, como foi o caso da República da Guiné, em 1958, quando Paris retirou toda a assistência dada. Porém, tal posição durou pouco tempo, com o enorme número de independências que se seguiu e a recuperação econômica francesa, a cooperação passou a atender a manutenção de uma esfera de influência francesa sobre suas ex-colônias. O caso inglês fora muito semelhante com o francês, Londres também reviu seu posicionamento de retirar a assistência, sobretudo, devido à pressão das ex-colônias que passaram a compor a *Commonwealth of Nations* (Comunidade das Nações). A manutenção da cooperação também foi vista como forma de preservar a influência nos antigos territórios. Contudo, Londres buscava lidar com os países recém-independentes de forma a se dissociar de responsabilidades coloniais e manter uma boa reputação, também evitando que recebesse um grande fluxo de imigrantes (LANCASTER, 2007).

Em 1942, os EUA criaram duas organizações para prover assistência técnica para os países do hemisfério, o "*Institute of InterAmerican Affairs*" e a "*Inter-American Education Foundation*", de acordo com Lancaster (2007), os objetivos com a criação das duas organizações estava ligado a manutenção da influência dos Estados Unidos. Buscava-se ajudar os países que sofriam com o recrudescimento da guerra na Europa, que afetava diretamente suas exportações, mas também afastá-los da influência da Alemanha de Hitler. Neste momento também há o crescimento da atividade das fundações e igrejas, sobretudo estadunidenses, participando em projetos que se propunham a melhorar a condição de vida

dos países pobres. Os trabalhos das igrejas, e das grandes fundações, como a Fundação Rockfeller, na construção de faculdades, financiamento de pesquisas em doenças tropicais etc., antecipa o que anos à frente se tornará muito comum, a transferência de recursos públicos para ONGs, fundações e organizações internacionais.

Em julho de 1949, uma missão econômica do BIRD foi enviada à Colômbia para formular um programa de desenvolvimento para aquele país. Como relata Escobar (2007), esta fora a primeira missão do tipo do banco para um país do Sul, ela contava com 14 assessores internacionais que trabalhariam junto com seus pares colombianos. Tal programa de desenvolvimento propunha uma multiplicidade de melhorias e reformas em todas as importantes áreas da economia do país, que produziriam enormes impactos na realidade social. Desde o seu início o desenvolvimento era apresentado quase que em termos messiânicos, a opção pela via do desenvolvimento traria a salvação para o pobre país sul-americano. A Colômbia seria inspiração para o restante do mundo subdesenvolvido ao promover a transformação de sua sociedade e economia aplicando técnicas modernas, abrindo-se ao aporte científico com o planejamento e a ajuda técnica e financeira das organizações internacionais. O resultado da empreitada não se mostrou satisfatório, mas serviu como prova, naquele momento, do comprometimento da instituição com os países pobres.

Os anos 1950 marcam a expansão do conceito de desenvolvimento e sua consolidação internacionalmente, em estreita relação com o desenrolar da Guerra Fria. Esse período também marca o surgimento de novas formas de classificar o mundo em Primeiro Mundo (nações industrializadas livres), Segundo Mundo (nações comunistas industrializadas) e em Terceiro Mundo (nações pobres não industrializadas), que mais adiante com o fim do bloco comunista e o consequente desaparecimento do Segundo Mundo, dará lugar a noções como Primeiro e Terceiro Mundo e de Norte e Sul, em alusão a um regime de representação geopolítica. O discurso do desenvolvimento também tem uma dimensão geopolítica, ele está ligado a um espaço geopolítico de "geografias imaginárias", diz Escobar (2007), o discurso de desenvolvimento contém uma imaginação geopolítica que pode ser identificada nas expressões utilizadas comumente na divisão do mundo, como Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo; Norte e Sul; Centro e Periferia.

É inegável o papel central dos Estados Unidos no processo de institucionalização da CID, sobretudo bilateral. Os EUA foram os primeiros a criarem programas nacionais de cooperação internacional da forma como viria a se tornar padrão entre os países. A ciência e a tecnologias se tornaram o índice da civilização, em maio de 1950 o Congresso dos EUA

aprovou uma "Ata para o desenvolvimento internacional", que autorizava o financiamento e promoção da cooperação técnica internacional, no mesmo ano, em outubro, foi aprovada a Administração da Cooperação Técnica (*Technical Cooperation Administration - TCA)* dentro do Departamento de Estado, com o propósito de desenvolver novas políticas no campo da cooperação técnica (ESCOBAR, 2007). Em 1954 foi aprovada a Lei de Assistência ao Comércio Agrícola e Desenvolvimento (*Agricultural Trade Development and Assistance Act*), quase uma década depois em 1961, a Lei de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*) como substituto da Lei de Segurança Mútua (*Mutual Security Act*). Em consonância com o que já havia antecipado o Ponto IV, a cooperação para o desenvolvimento havia se tornado inseparável na política externa dos Estados Unidos (MILANI, 2014).

O desenvolvimento da ciência e tecnologia nos países do Sul não traria somente progresso material, mas sentido e significado (capitalistas), em linha com as teorias da modernização, a tecnologia contribuiria para a expansão dos ideais de modernidade. Para essa teorias, os processos de modernização econômicos produzem mutações sociais, que acarretam a reivindicações de participação política e que, assim, produzirão mudanças que culminarão na democracia. De forma simplificada, a teoria identifica um padrão de sociedade "tradicional" e outro de "moderna", a modernização seria o processo de passagem de um padrão a outro. O conceito de "transferência de tecnologia" torna-se o grande chavão do período, reivindicado nos projetos de desenvolvimento. Como se a transferência dependesse somente de fatores técnicos e fosse capaz supriria algo que faltava à sociedade receptora, ignorando fatores sociais e culturais. A transferência de tecnologia era considerada neutra, necessária e benéfica aos países (ESCOBAR, 2007).

Somente em 16 de novembro de 1949 foi criada a primeira estrutura especializada no tema do desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas, o "Programa Ampliado de Assistência Técnica". Embora modesto, o programa respondia ao chamamento do Ponto IV por maior assistência técnica ao Terceiro Mundo e dá início a internacionalização da concessão da cooperação para o desenvolvimento. Este primeiro momento ainda muito incipiente enfrentou dificuldades na captação de recursos para os projetos, o Banco Mundial considerava a remuneração muito baixa para o capital investido. Rist (2002) considera a década de 1950 como o período de encubação do desenvolvimento: a solução para a questão do financiamento pelo Banco Mundial, num primeiro momento, foi sanada com a criação da Sociedade Financeira Internacional (SFI), em 1953. Sua criação foi seguida pela fundação da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), em 1960. Já pelas Nações Unidas destaca-se a criação de um Fundo Especial com contribuições voluntárias, em 1958 e o

Programa Ampliado de Assistência Técnica que, posteriormente, se integraram ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965.

A criação da AID foi mais um passo no aprofundamento da participação do Banco Mundial na assistência multilateral. A AID era o oposto do Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (UNFED), uma agência da ONU, criada em 1952, para assistência técnica e financeira, sob a política de um voto por Estado, que sofreu forte oposição dos países desenvolvidos. A nova instituição, vinculada ao BIRD, era regida pelo mesmo mecanismo desigual de distribuição de voto do banco (PEREIRA, 2014b). A criação da AID no contexto da Guerra Fria cumpre papel importante na disputa Leste *versus* Oeste no regime do desenvolvimento, a nova instituição, apoiada pelos EUA e seus principais aliados inviabilizou o UNFED. De acordo com Pereira, ao estar vinculada a uma organização multilateral, a AID conferia a Washington um duplo ganho, pois ao contar com desembolsos de outros países, diminuía o desembolso do país que já havia atingido elevados patamares e também dissociava diretamente as decisões da nova instituição da política externa estadunidense.

> Na perspectiva do governo americano, mais do que nunca a ajuda econômica bilateral e multilateral deveria ser ampliada, a fim de impedir a gravitação soviética e evitar a emergência de governos que, mesmo não alinhados à URSS, pudessem de algum modo assumir uma posição hostil aos EUA. A interação entre a política externa dos EUA e a atuação do banco se tornou ainda mais intensa, em particular em duas regiões: no sul da Ásia, onde os EUA passaram a desembolsar grandes somas de ajuda financeira ao Paquistão e à Índia, e na América Latina, durante a Aliança para o Progresso (PEREIRA, 2014b, p. 538).

Em 1961, com a aprovação da Lei de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*), os EUA fundiram a Administração da Cooperação Internacional (*International Cooperation Administration* - ICA) com outras entidades ligas à cooperação em uma nova agência, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), voltada somente à cooperação internacional para o desenvolvimento criada com o objetivo de longo prazo. A USAID é uma das principais agências de cooperação do mundo e, nos EUA, ainda é central no arranjo institucional da política de cooperação do país (MILANI, 2014). A agência conta com oito mil funcionários, lotados em mais de 80 escritórios no mundo, e embora trabalhe de forma autônoma, tem estreita relação com o Departamento de Estado.

Sob a pressão do governo dos Estados Unidos para que dividissem os fardos da política de cooperação, os países europeus foram, na década de 1960, um a um inaugurando suas agências de cooperação para o desenvolvimento. França e Alemanha criaram suas agências de cooperação durante a década de 1960, ambas em 1961, na primeira, a criação do

Departamento de Cooperação, que passou a cuidar da assistência que antes estava a cargo do antigo Ministério dos Territórios Ultramarinos; e na segunda, o Ministério da Cooperação Econômica, que em 1993 viria a se chamar "Ministério da Cooperação Econômica e desenvolvimento".

Os países nórdicos (Noruega, Suécia e Dinamarca), criaram suas agências de cooperação nos anos 1960, ambos compartilham uma visão muito próxima da cooperação volta orientação social democrata de seus países (VEEN, 2011). Em 1961, a Suécia também criou sua agência de cooperação, assim como o Japão, com o estabelecimento de dois fundos de cooperação, um específico para cooperação técnica em 1962, sua agência somente seria criada em 1974. O Reino Unido, em 1963, rebatizou a Corporação de Desenvolvimento Colonial para Corporação de Desenvolvimento da Comunidade de Nações, e em 1965 para Ministério do Desenvolvimento. Ao término da primeira metade da década de 1960, a maior parte dos países desenvolvidos já contava com sua agência própria de cooperação para o desenvolvimento.

Da criação de grande parte das agências dos países desenvolvidos na década de 1960 até atingir um elevado grau de profissionalismo foram somente pouco mais de uma década, em 1975, os governos e as organizações internacionais já produziam documentos especializados, estratégias de desenvolvimento, *white papers*. Isto é, toda uma produção de documentos que passaram a orientar as políticas de cooperação dos próprios países, mas também dos demais.

Dando sequência, a Organização para a Cooperação Econômica (OECE) foi criada em 1948, para gerir o Plano Marshall, com o êxito do plano e tendo se tornado uma importante plataforma internacional, com a entrada do Canada e dos Estados Unidos, em 1960. O Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (GAD) é fundado em 1960, como um fórum de consultas entre os doadores aos países menos desenvolvidos, durante a reunião do Comitê Econômico da OECE. A primeira reunião do grupo teve lugar em Washington, entre 9 e 11 de março de 1960, mas foi somente em sua segunda reunião, em julho do mesmo ano, em Bonn, na Alemanha, que o grupo lançou sua primeira resolução visando melhorar as informações sobre o financiamento da cooperação (OCDE, 2006). A primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre a Assistência ao Desenvolvimento foi em *Château de la Muette*, Paris, sob a direção de Fritz Stedtfeld, da Alemanha, onde se avançou na consolidação do grupo.

A OECE daria lugar a "Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico" (OCDE), criada oficialmente em 1961, a organização viria a se expandir com a entrada do Japão, em 1964, contando, atualmente com 34 membros. Embora México, Chile,

Hungria e Turquia, países considerados de renda média, façam parte da organização, ela acabou sendo vulgarmente conhecida como “Grupo dos Ricos”.

Seguindo a decisão da resolução ministerial de 1960, da OCDE, o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento, deveria se constituir no Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), vinculado à organização, tendo sua primeira reunião já em 1961. O estabelecimento do CAD fez parte um amplo processo de criação das instituições do desenvolvimento, lançando as fundações do sistema da cooperação. Em 1962, o CAD lança seu primeiro “*Aid Review*”, documento responsável pela avaliação da CID dos países do Comitê, dando início a publicações de relatórios anuais sobre a cooperação. O primeiro Encontro de Alto Nível do CAD teve justamente como objeto a revisão dos resultados do primeiro “*Aid Review*”. (OCDE, 2006)

Em 1961, introduzida pela administração de John F. Kennedy, a “Aliança para o Progresso” foi lançada, ela contava com intensões ambiciosas, com um programa de 10 anos, e um orçamento de 20 bilhões de dólares para a cooperação com os países latino-americanos. O programa estava voltado à promoção do crescimento econômico e reformas políticas nos países da região. O financiamento provido pelo governo dos Estados Unidos visava à construção de rodovias, portos, usinas de geração de energia elétrica, hospitais, escolas e também assistência técnica. Como condição, em contra partida, os governos da região deveriam se comprometer a empreender reformas tributárias e políticas, assim como expandir direitos os políticos. Embora ambiciosos e respondendo uma demanda da região por mais recursos, o programa não teve êxito, os países não atingiram o crescimento econômico almejado, naquele momento visto como a solução dos problemas e caminho para o desenvolvimento, nem as reformas esperadas foram implementadas.

A Aliança para o Progresso era um típico programa da década de 1960, que acreditava que desembolsando enormes quantias, aliado a assistência técnica produziria crescimento econômico e assim se resolveriam todos os problemas. Apresentada como uma parceria entre os Estados Unidos e os países latino-americanos rumo ao progresso, como consta no nome, o projeto no decorrer de sua implementação se mostrou mais uma ferramenta expandir e garantir a influência dos EUA na região, desta vez, por meio direto da cooperação, como forma de prescrever as políticas que deveriam ser adotadas.

Segundo Taffet (2007), o fracasso do programa está ligado à própria estratégia de Washington, que, ainda que apresentasse o programa como essencialmente desenvolvimentista, estava mais preocupado com os interesses políticos da Guerra Fria. A Aliança para o Progresso é parte da história dos golpes de estado que se sucederam na região,

no caso brasileiro, por exemplo, em desagravo ao governo de João Gulart, os EUA suspenderam os financiamentos do da Aliança para o país, que foram posteriormente retomados com o golpe de estado em 1964 pelos militares. Diretamente apoiada por Washington, as ditaduras da região puderam contar com os financiamentos do projeto, desta forma, ao invés de financiar e promover reformas políticas como ampliação dos diretos políticos, o projeto financiava brutais regimes ditatoriais.

Um dos primeiros desafios do CAD estava em conseguir um acordo entre os membros, que produzisse os requerimentos necessários para definir o que seria considerada cooperação para o desenvolvimento entre os fluxos de recursos. Tendo como resultado, em 1969, o surgimento da uma terminologia padrão, a "Assistência Oficiais ao Desenvolvimento" (AOD), separando a cooperação para o desenvolvimento dos demais fluxos de recursos entre os Estados, chamados de "Outros Fluxos de Financeiros" (OFF). São considerados AOD: subsídios ou empréstimos oficiais tanto para os países quanto para agências multilaterais com algum grau de concessionalidade; os empréstimos devem contar com um elemento de doação de ao menos 25%; ela deve priorizar a promoção ao desenvolvimento econômico e o bem-estar. A assistência técnica também está incluída no rol da AOD, já empréstimos e créditos cuja finalidade seja militar não são considerados (OCDE, 2015). Recursos voltados para assistência a refugiados dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos são considerados AOD pelo CAD, assim como gastos associados com repatriação. Nestes casos, os gastos com cooperação se dão dentro do próprio país doador, por exemplo (SUMMER; MALLET, 2013).

Em 1970, os países o CAD decidiram como meta comum 0.7% do PIB gastos anualmente para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Quase todos os países não conseguem atingir a meta de 0.7%, a porcentagem em média é 0.2 a 0.4 do PIB, com mais de 140 bilhões de dólares desembolsados anualmente, valores de dólar corrente em 2013. A meta dos 0.7% do PIB para a cooperação apareceu pela primeira vez na resolução da Assembleia das Nações Unidas, como parte da estratégia para a Segunda Década do Desenvolvimento da ONU. Os parágrafos são bem claros quanto ao que se espera da cooperação:

> (43) Em reconhecimento da importância do papel especial que só pode ser realizado pela assistência oficial ao desenvolvimento, uma parte importante das transferências de recursos financeiros para os países em desenvolvimento devem ser fornecidos sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento. Cada país economicamente avançado irá aumentar progressivamente a sua assistência pública ao desenvolvimento para os

> países em desenvolvimento e irá exercer os seus melhores esforços para chegar a um valor líquido mínimo de 0,7 por cento do seu produto nacional bruto a preços de mercado na metade da década. [...] (47) Os países desenvolvidos fornecerão, na medida do possível, um aumento do fluxo da ajuda em longo prazo e de modo contínuo e simplificando o processo de concessão e desembolso rápido e eficaz da ajuda (ONU, 1970).[11]

Não há universalidade nas regras construídas pelo comitê entre os países da CNS, cada governo tem o poder discricionário quanto às decisões de política externa e em suas agendas de cooperação. Em decorrência da pouca clareza das regras do jogo e da grande seletividade, como no caso da CNS, ou da incipiente institucionalização da CSS. Além da reduzida capacidade de pressão e de controle sobre o comportamento dos Estados pela sociedade civil; dificuldade na condução multilateral do tema, em se tratando de uma discussão em que se cruzam vários interesses, tornando a construção de consensos entre os Estados e os demais atores da política internacional uma tarefa muitas vezes infrutífera. Em vista de todas estas especificidades do campo, torna-se difícil comparar a CID a regimes institucionalizados como o de comércio internacional, o de direitos humanos, o de meio ambiente etc. (MILANI, 2013, p. 04).

Do lado da CID dos países socialistas, no mesmo período do Plano Marshall, a União Soviética também expandiu sua influência e consolidou suas posições em territórios para além de suas fronteiras. A Polônia, em 1947, que já contava com assistência soviética, instaurou um regime de democracia popular, inspirando a Checoslováquia, Romênia e Hungria a seguirem o mesmo caminho (CURADO, 2014). Em 1949, com o término da guerra civil na China e a vitória do Exército de Libertação Popular, Mao Zedong proclamou a República Popular da China, marcando o início da China comunista.

Em comparação com a política externa dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra, a União Soviética demonstrou um expansionismo muito restrito. A preocupação prioritária da URSS era a reconstrução das principais capacidades produtivas e de defesa do país, resistindo à nova ordem que os Estados Unidos vinham delineando. A escolha de Joseph Stalin por não participar do sistema de Bretton Woods, reforçava a decisão dos soviéticos de manterem sua autarquia econômica, característica do seu tipo de governo desde a revolução bolchevique.

[11] O texto em língua inglesa é: "(43) In recognition of the special importance of the role which can be fulfilled only by official development assistance, a major part of financial resource transfers to the developing countries should be provided in the form of official development assistance. Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 per cent of its gross national product at market prices by the middle of the Decade. [...] (47) Developed countries will provide, to the greatest extent possible, an increased flow of aid on a long-term and continuing basis and by simplifying the procedure of the granting and effective and expeditious disbursement of aid."

Segundo Curado (2014), somente após 1953, coma morte de Stalin, somada ao processo de descolonização, que a União Soviética a redefiniu sua política externa, sobretudo, para África e Ásia, elaborando suas políticas de CID com vistas aos novos Estados independentes. Como assinala o autor (2014, p. 18), conforme se acirrava o conflito bipolar, a promoção do desenvolvimento crescia, os soviéticos, embora com menos recursos, também buscavam exportar seu modelo de desenvolvimento.

Para Curado (2014), parte da explicação da baixa intensidade da cooperação Leste-Sul soviética se deve a fatores domésticos que explicam o afastamento do país aos processos de descolonização. De acordo com o autor, desde o Sexto Congresso do *Comintern*, em 1928, imperava uma visão dicotômica que identificava dois campos dentro do sistema internacional: o comunista progressista e o capitalista imperialista. Os movimentos por independência na África e na Ásia estariam associados a reivindicações burguesas, o que afastava o envolvimento soviético. Essa visão do sexto congresso contrastava com a que vigorava desde a revolução russa, em 1917, sob a liderança de Lenin, que preconizava a preservação de uma aliança, ainda que circunstancial, com os partidos nacionalistas, dado seu caráter anti-imperialista. Contudo, pós-1928, sob a direção de Stalin, as elites nacionalistas do Sul passaram a ser vistas como cumplices do Ocidente.

Com a chegada ao poder de Nikita Khrushchev, em 1953, crítico à dicotomia dos dois campos, a União Soviética passa a se engajar diretamente na questão colonial, apresentando respostas e apresentando-se como modelo de desenvolvimento a ser emulado. No mesmo ano, a URSS se junta à ONU para a aplicação do Programa de Expansão da Assistência Técnica. O Vigésimo Congresso do Partido Comunista, em 1956, declara obsoleta as teses do Sexto Congresso do *Comintern*, considerando sua leitura dos movimentos de libertação nacional "sectarista" (CURADO, 2014). Os soviéticos, a partir da nova orientação, iniciaram um processo de revisão das abordagens anteriores, buscando apresentar uma nova orientação na relação com os novos Estados. O novo modelo precisava exemplificar o desenvolvimento soviético como o melhor dentre os modelos disponíveis. A URSS apresentava sua transformação de sociedade agrária semifeudal para sociedade industrial moderna como exemplo de sucesso de sua via "alternativa" a ser exportada.

Embora a promoção do "desenvolvimento não capitalista" e a expansão da CID soviética com os Estados recém-independentes tenha se dado com Nikita Khrushchev, em 1953, foi somente anos mais tarde, em 1960 em Moscou, na Conferência dos Partidos Comunistas e dos Trabalhadores, que foi apresentada formalmente a teoria que embasaria a promoção da via comunista. Esta atendia, entre outras coisas, a dois alvos: fornecer a resposta

soviética a Bandung que havia ocorrido cinco anos atrás; e apresentar um contraponto formal ao pensamento ligado à modernização dos Estados Unidos e do Ocidente, já muito influente. Entretanto, ainda não havia nenhuma agência de desenvolvimento permanente, algo como a USAID; a cooperação soviética era administrada por um conjunto de diferentes entidades burocráticas.

De forma resumida, os objetivos do "desenvolvimento não capitalista" seriam atingidos através da transição ao socialismo, por meio da planificação econômica e do controle estatal. O socialismo seria atingido ao seguir nove pressupostos, diz Curado (2014, p. 25), são eles: i) relativo alto grau de desenvolvimento do setor estatal; ii) reformas agrárias e o apoio a cooperativas; iii) modernização e desenvolvimento da agricultura; iv) financiamento para avançar com a industrialização e administração de outras áreas da economia através do uso de taxas e créditos; v) introdução do sistema estatal de planificação do desenvolvimento econômico; vi) aplicação de avanços tecnológicos e científicos; vii) treinamento técnico da mão de obra de forma a suprir as necessidades industriais, viii) atenção as relações econômicas, ix) aumento da independência econômica frente aos países imperialistas.

A possibilidade da via soviética permitiu que os países que optassem pelos "desenvolvimento não capitalista" tivessem acesso a financiamentos, tecnologias e outros tipos de assistência. A CID soviética era um contraponto, embora em menor escala, à cooperação Norte-Sul do CAD. O investimento soviético na CID levou aos EUA a responder flexibilizando alguns projetos quanto às condicionalidades de reformas econômicas.

Por volta de três quartos do volume desembolsado na cooperação soviética estava voltado para os países comunistas em desenvolvimento, com o propósito de estabilizar e subsidiar a economia destes países: Cuba, Vietnã, Coreia do Norte e Mongólia. Outra parte da cooperação soviética era estabelecida com países não comunistas, mas considerados parceiros e estrategicamente relevantes, como a Índia, o Egito e a Síria, normalmente por meio de projetos de infraestrutura, mineração e industrial. De acordo com Lancaster (2007), diferentemente dos países ocidentais, a União Soviética não estabelecia sua presença em longo prazo nos países com quem desenvolvia cooperação, eram financiados grandes projetos de infraestrutura e não o estabelecimento de missões nos países, muito também devido à falta de recursos e pessoal especializado.

Além da crença comum no desenvolvimento, sobretudo, no caso socialista, como etapa fundamental para a organização das forças produtivas na mão do estado, a cooperação socialista, como parte da política externa desses países, estava dentro da dinâmica da bipolaridade da Guerra Fria. Posteriormente, com o rompimento da relação entre União

Soviética e China, as disputas em torno do real representante do socialismo também entraram na dinâmica da cooperação socialista na política externa. É preciso salientar que, se comparado aos países ocidentais mais o Japão, a ajuda socialista como um todo ficava bem distante do volume dos desembolsos dos países do CAD.

A cooperação chinesa na década de 1970 estava também centrada nos países socialistas em disputa com os soviéticos, mas também com os Estados Unidos, sobretudo na Ásia. Na disputa por maior reconhecimento da República Popular da China como a representante legítima do povo chinês, frente às reivindicações de Taiwan como representante legítimo, os chineses conseguiram ocupar o espaço de Taiwan na Assembleia Geral da ONU e no Conselho de Segurança, em 1971. Segundo Lancaster (2007), a República Popular da China e a União Soviética teriam gasto, cada uma, aproximadamente 1,1 bilhões de dólares em 1970, e os países do leste Europeus 300 milhões de dólares no mesmo ano em cooperação. O montante chinês foi devido ao financiamento concedido à ferrovia Tanzânia-Zâmbia, ligando as minas de cobre ao porto de *Dar es Salaam* no oceano Índico, o que fez com que os desembolsos chineses fossem tão elevados. Posteriormente a cooperação chinesa voltou aos patamares mais baixos de costume

Como afirma Curado (2014, p. 27), tanto a teoria da modernização quanto a teoria do "desenvolvimento não capitalista" não são apenas fruto de sua época, mas também fazem parte de um contexto de clivagem política e ideológica. EUA e URSS enxergavam a CID como um instrumento efetivo da política externa, uma agenda que sob a chancela do desenvolvimento elevaria o alcance e a aceitação de seus programas políticos e ideológicos pelos países em desenvolvimento recém-emancipados. O desenvolvimento também é uma crença comum nas duas abordagens. A cooperação soviética não se diferenciava tanto da cooperação estadunidense no período, os dois países exportavam seus modelos, narrativas históricas, desenho institucional, normas, práticas e regras. Em suma, EUA e URSS, através da cooperação, no embate bipolar da Guerra Fria, criavam "periferias sistêmicas" que reproduziam seus modelos, garantindo maior grau de penetração de seus interesses em cada um (CURADO, 2014),

Para capitalistas e socialistas, o desenvolvimento é um processo de transformação, ele é evolucionista e mecanicista, preza em ambas as correntes a industrialização, e o Estado como vetor do desenvolvimento. Dada a visão processual comum do desenvolvimento, tornava-se difícil classificar em "modernistas" e "não capitalistas" muitas experiências dos países, se fosse considerado somente uma análise sobre economia política, naquele período. Portanto, a Guerra Fria produziu duas importantes consequências internacionais que nos são

altamente relevantes para entender a consolidação do desenvolvimento. A primeira, a conversão do "Terceiro Mundo" no campo de batalha ideológico das duas grandes potências, dando forças aos movimentos de independência nacionais asiáticos e africanos. A disputa entre as duas potências no contexto da Guerra Fria levou ao bloqueio do sistema de decisão política da ONU, em vista do poder de veto dos países no Conselho de Segurança, de acordo com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas (RIST, 2002). A segunda consequência foi o alçamento do desenvolvimento como um tema central, pois se tratava de um conceito consensual em meio à disputa bipolar que paralisava as Nações Unidas.

A estratégia do Ponto IV precisaria completar dois condicionantes para seu êxito, o primeiro se tratava da descolonização e o segundo de convencer a "opinião internacional" de que o desenvolvimento só traria seus frutos prometidos se contasse com um esforço mundial. O contexto da Guerra Fria, que poderia parecer adverso para os objetivos do Ponto IV, acabou avançando a agenda do desenvolvimento. Isto, pois, ao paralisarem o sistema das Nações Unidas pelo emprego do veto, os três D avançaram na agenda da ONU para o lugar de protagonismo, são eles: diretos humanos, descolonização e desenvolvimento (RIST, 2002).

1.3 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como Agenda de Política Externa

Embora a busca pelo desenvolvimento esteja no cerne da cooperação e apareça sempre como uma força motriz deste tipo de relação, a CID não pode ser dissociada dos seus objetivos de política externa, ela faz parte do aparato a disposição dos formuladores de política externa e pode ser mobilizada de diversas formas, com objetivos muito além do desenvolvimento. Embora se apresentando como puramente desenvolvimentistas. Não sem sentido, há países pobres que importam mais do que outros países pobres, há países que merecem mais se desenvolver do que outros. Este tipo de escolha é eminentemente política e é desta forma que tratamos neste trabalho.

O desenvolvimento econômico dos países estava ligado também à ideia de que os países com uma economia saudável não estariam abertos à influência comunista. Logo, a cooperação para o desenvolvimento poderia criar estabilidade nos países pobres e, assim, contendo às forças pró-comunistas, mas também garantindo a influência dos países do Norte sob o Sul. "Embora a Guerra Fria tenha acabado, a ideia de que a ajuda econômica pode ser

usada como uma ferramenta de política externa para criar um tipo particular de mundo ainda vive." [12] (TAFFET, 2007, p.3).

A cooperação internacional para o desenvolvimento tornou-se algo tão comum, afirma Lancaster (2007), que dificilmente nos lembramos de que se trata de uma invenção relativamente recente. Como vimos, não havia, da forma como conhecemos hoje antes da Segunda Guerra Mundial. Não existiam programas de doação que contassem com recursos públicos de um governo a outro ou através de organizações internacionais no formato que conhecemos. Ao olharmos para o mundo em desenvolvimento é difícil não encontrarmos diversos projetos financiados pela cooperação, que vão desde a construção de grandes projetos de infraestrutura, apoio a educação de mulheres e meninas, compra de remédios e vacinas, ao apoio a sociedade civil, partidos políticos etc. Se os projetos são os mais diversos, o mesmo também pode ser dito para organizações e países envolvidos na CID.

Segundo Veen (2001), os programas de cooperação podem ser vistos como uma ferramenta de multiuso para os formuladores de política externa, pois ela pode servir ao mesmo tempo muitos propósitos. Logo, todos os países desenvolvidos contam com um programa de CID. Nos anos recentes, os valores na cooperação já ultrapassam os 140 bilhões de dólares, isso somente entre os países que compõem o CAD/OCDE. Para alguns dos Países Menos Desenvolvidos (PMD), parte considerável dos recursos econômicos vem por meio de cooperação, muito na forma de suporte ao orçamento nacional. Citando o economista Peter Bauer, para Veen (2011, p. 16), a característica realmente comum aos países do Terceiro Mundo não seria a pobreza, a estagnação econômica, a exploração ou a cor da pele, mas o fato de todos eles receberem recursos da CID.

De acordo com Pankaj (2005), na teoria do desenvolvimento verifica-se uma clara polarização entre os que são pró CID e aqueles que são anti CID. Os que se posicionam favoráreis a cooperação argumentam que uma vez que a falta de capital, de trocas comerciais e conhecimento técnico são grandes deficiências no desenvolvimento dos países pobres e como eles não são capazes de internamente de gerar esses recursos, ao menos nos primeiros estágios, a cooperação serviria para resolver esses gargálos. Já aqueles que se posicionam contrários a CID, argumentam que a cooperação não leva necessariamente ao crescimento e ao desenvolvimento, pois os problemas dos países tem uma dimensão maior do que simplesmente restrições cambiais. E na ausência de um esforço interno, até mesmo os

[12]O texto em língua inglesa é: "Though the Cold War is over, the idea that economic aid can be used as a foreign policy tool to create a particular kind of world lives on."

recursos não seriam propriamente utilizados (PANKAJ, 2005). Para o autor, essa polarização reflete, de forma geral, duas interpretações teóricas da CID. Os que mobilizam argumentos idealistas a fim de defender que a cooperação a partir da crença de que ela promove paz e prosperidade através da relação cordial entre "doador" e "receptor". E aqueles que a partir de uma perspectiva realista enxergam a cooperação para o desenvolvimento como uma ferramenta de política externa que promove os interesses nacionais do país "doador".

Para os marxistas, segundo Lancaster (2007) a CID tem como propósito fortalecer a relação de dominação entre centro do capitalismo e periferia, um modo dos desenvolvidos dominarem e explorarem os pobres. Uma relação que reforça o papel de exportador de matérias primas dos países em desenvolvimento. Já para os liberais internacionalistas, a cooperação internacional trata-se de um meio de fortalecer a interdependência e a globalização. O crescimento dos recursos canalizados via instituições internacionais seria um meio de expandir os "bens públicos" globais e atingir os principais problemas que enfrentaria o mundo. Para os construtivistas, a ajuda internacional pode ser entendida como a expressão de uma norma que rege a relação entre os Estados, que considera que países ricos devem prover assistência aos países pobres. Nesta leitura, a base da intenção da cooperação internacional estaria numa preocupação ética em ajudar, que também estaria envolta de ideias, normas e valores que mobilizam o doador a se engajar na cooperação (LANCASTER, 2007).

Hans Morgenthau (1962) partindo de uma perspectiva instrumental, compreende que todas as ações estatais objetivam manter, incrementar e demonstrar o poder, ou seja, o realismo, enxerga a CID não como ferramenta da política econômica, mas como uma variável de poder na política dos Estados. O desenvolvimento econômico, para o Morgenthau, deveria servir como uma ideologia que fosse capaz de justificar os verdadeiros interesses da cooperação para o desenvolvimento: a promoção do interesse do país "doador" (MALACALZA, 2014). Não havendo um poder hierarquicamente superior que solucione as controvérsias no sistema internacional, a cooperação, ainda que fosse possível de ser estabelecida, encontraria muitas dificuldades para ter êxito e se manter.

Assim, a CID teria como objetivo central o incremento e a garantia da segurança, ela faz parte do arsenal de políticas que um país pode dispor, como agenda de política externa, para aumentar a influência política, fortalecer o comércio e os investimentos estrangeiros. Ou seja, a CID é uma agenda de política externa que não pode ser resumida a interesses econômicos. Pois, "[...] dado que a política militar é um assunto importante demais para ser deixada, em última análise, para os generais, assim é a ajuda externa um assunto importante

demais para ser deixado, ao final, para os economistas."[13] (MORGENTHAU, 1962, p, 309). A cooperação para o desenvolvimento em pouco tempo havia se tornado um imperativo como ferramenta de política externa, nos anos 1960 e 1970, pode, assim, ser compreendida como uma necessidade de seu tempo. A intervenção por meio da cooperação, naquele momento, era coerente com os interesses geopolíticos da Guerra Fria de usá-la como ferramenta de ingerência nos assuntos domésticos de outros países.

George Keenan (1971) apresenta a cooperação como um "interesse esclarecido", uma vez que os EUA têm a responsabilidade, sendo uma potência mundial, de liderar o mundo. Os Estados Unidos deveriam preservar equilíbrio internacional, a CID, seria, assim, uma política nacional ao refletir o próprio interesse de Washington na manutenção da ordem internacional, na promoção do desenvolvimento e na contenção soviética. Para ele, "[...] há momentos em que é preciso, obviamente, mover-se para apoiar os esforços dos outros em resistir às tentativas de subjugá-los a tais sistemas políticos."[14] (KEENAN, 1971, p. 178). Embora considere que ajudar os países que estão sob alguma ameaça não faça diretamente parte do interesse nacional estadunidense, mas ao acreditar na responsabilidade do país para com o mundo, seria necessário engajamanto na cooperação.

Como considera a CID uma política nacional, Kennan enxerga a sua padronização como um equívoco, pois segundo ele, "Não há nada de absoluto ou automático sobre a ajuda externa. A tentiva uniformizar a sua aplicação não seria consistente – isso seria uma falácia aplicada."[15] (1971, p. 179). Sendo uma agenda de política externa, o que ele chama de nacional, a CID não poderia ter padronização, harmonização, avaliação, isto é, qualquer mecanismo que constranja o Estado soberano de fazer uso da política de cooperação como útil for. Qualquer forma de controle, ou mesmo padronização, deveria ser doméstica e não externa. Interessante, pois o momento em que Kennan escreve, na década de 1970, é justamente o período em que estava se cumprindo uma década de criação do CAD da OCDE, que começava a institucionalizar seus padrões, políticas de transparência, de revisão por pares, construção do conceito estatístico de AOD. Isto é, quando o CAD se consolidou como o grupo em que os "doadores" da cooperação Norte-Sul compartilham seus dados, normas, métodos e políticas.

---

[13] O texto em língua inglesa é: "As military policy is too important a matter to be left ultimately to the generals, so is foreign aid too important a matter to be left in the end to the economists."
[14] O texto em língua inglesa é: "There are times when we must obviously move to support the efforts of others to resist attempts made to bring them into subjection to such a political system."
[15] O texto em língua inglesa é: "There is nothing absolute or automatic about foreign aid. To attempt to standardize its application would not be consistency - it would be applied fallacy."

Para Samuel Huntington (1970) a CID é claramente uma das ferramentas da política externa, e dentre muitos objetivos. Porém, ela seria um campo autônomo como alguns poderiam querer e assim ganhariam, mas uma agenda da política externa dos Estados, que, muitas vezes, se mostra muito eficiente, mas o que não significa que seja autônoma. Huntington critica justamente as tentativas de tornar a cooperação para o desenvolvimento em uma área autônoma. Já em 1970, Huntington destaca a dimensão doméstica da cooperação para o desenvolvimento, retirando a CID do campo institucional *stricto senso* da política externa e mostrando sua dimensão como uma política que mobiliza os interesses do congresso, dos grupos de pressão e da própria sociedade, uma vez que os legisladores são seus representantes.

Segundo ele, haveria três formas de uso da cooperação pelos EUA. A primeira, ao conceder assistência econômica a um governo parceiro a fim de ajudar a consolidar a sua posição depois de uma mudança governamental, citando o exemplo do Brasil pós-golpe militar de 1964 como um exemplo de sucesso de tal aplicação. A segunda, provisão de suporte financeiro a um país, que pode ou não ser um parceiro, que esteja passando por uma crise financeira a fim de conseguir algo em troca, o que seria uma "reciprocidade de interesses". A terceira, negação de assistência econômica a um país que siga um caminho que os EUA não concordem, como a ascensão ao governo de um líder que se posicione contra interesses de empresas estadunidenses, ou faça coisas que Washington não aprove.

O autor faz muitas ressalvas quanto ao uso da CID como ferramenta econômica, embora sua tipologia seja bem reduzida, ele deixa claro o papel da cooperação como ferramenta da política externa e como o grau de proximidade do Estado parceiro com os interesses dos EUA é um fator que importa muito na definição do tipo e da quantidade de recursos que serão aplicados. Salientando o uso instrumental da cooperação como uma importante ferramenta da política externa e como ela, em muitos casos, está imbricada com os interesses econômicos. Portanto, para Hungtinton (1970, p. 163) a cooperação deve refletir: "[...] (a) a importância relativa dos fins a que serve a ajuda externa em comparação com outros objetivos, e (b) a eficácia relativa da ajuda externa como um meio para atingir esses fins em comparação com outros meios."[16]

Por que alguns países, na mesma condição, recebem mais recursos que outros? Parte da resposta está nos objetivos associados às políticas de cooperação que cada país empreende.

[16] O texto em língua inglesa é: "The scope and nature of U.S. foreign aid presumably should reflect: (a) the relative importance of the ends to be served by foreign aid in comparison with other goals;and (b) the relative effectiveness of foreign aid as a means to achieve those ends in comparison with other means ."

E quais os motivos que levam os países a se engajarem na cooperação internacional para o desenvolvimento? Essas perguntas feitas por Veen (2011) têm muitas respostas que vão além das explicações idealistas que situam a cooperação como forma de ajudar os necessitados do mundo, como um empreendimento nobre. Ou das mais críticas que enxergam na cooperação o expansionismo ocidental e a cooperação como uma forma de neocolonialismo. Por ser dotada de uma ampla gama de objetivos possíveis, o autor compara a CID a um avançado canivete suíço dentre os demais instrumentos de política externa. Com muitas funcionalidades, ao longo da trajetória de cada país, os objetivos dos projetos de cooperação variaram, assim como suas abordagens, que brevemente apresentaremos nos parágrafos subsequentes.

Por exemplo, a cooperação para o desenvolvimento pode financiar institutos culturais do país doador nos países receptor, que podem ter ligações com o mesmo idioma, comum em ex-colônias, como projetos portugueses (lusofonia) e franceses (francofonia). Mas também podem ter caráter educacional de forma geral, apresentando a cultura do país, como instituto Confúcio, da China ou o Instituto Goethe, da Alemanha. Pode também estar ligadas a comunidades religiosas, com a construção de igrejas e mesquitas.

A promoção da democracia também pode ser um dos propósitos da cooperação, comum na África, Ásia e América Latina, promovendo mudanças institucionais no sistema político. Para Lancaster (2007), o objetivo de espalhar a democracia, que está ligado de forma geral ao êxito do desenvolvimento e a promoção da paz e segurança, também tem em si um fim em si mesmo. Ele é reflexo da crença real de alguns países do elevado valor da democracia na promoção de direitos civis e políticos. Para garantir acesso às matérias-primas, os doadores podem financiar projetos que visem o desenvolvimento de minas ou outra produção de matérias-primas financiadas pelo doador, que torna-se o principal comprador do produto. Ela também pode ser usada como pagamento por obras ou compras de produtos, preservando o fluxo de investimentos.

A cooperação com objetivos mais comerciais tem com propósito a expansão das exportações de um país e a garantia de segurança ao acesso à importação de matérias-primas. No âmbito do CAD, este tipo de ajuda é mais evidente no Japão e nos países escandinavos. Geralmente este tipo de cooperação se dá via financiamento de exportação e incentivos à importação de bens pelo país receptor do país doador, normalmente ligados à projetos específicos, este tipo de prática é conhecida como "*tied-aid*" cooperação ligada. A cooperação ligada é um tipo de cooperação com condições restritivas, pois aplica condições que obrigam o país que receberá os recursos a adquirir produtos e serviços do país que financia os projetos.

Neste trabalho, quando nos referimos à política externa, estamos partindo da definição de Christopher Hill, em "*The Changing Politics of Foreign Policy*" cuja definição é: "[...] o conjunto de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais (2003, p. 3)."[17] Seu conceito de política externa representa uma superação das visões centradas no Estado como agente unitário e racional, agregando também outros atores atuantes nas relações internacionais. O Estado não deixa de ser considerado um ator fundamental, ele ainda é detentor do monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território, característica definidora enquanto um Estado soberano. A definição de Hill (2003), ao abandonar o ceticismo realista, enxerga os eventos internacionais sujeitos a influência de muitos atores, o que supera o Estado como ator central na política externa. Ao fazê-lo, Hill amplia o escopo da própria política externa, pois a sua politização quebra o modelo de Estado como único ator no processo de formulação.

De acordo com Hill (2003), as teorias realistas e neorrealistas apresentariam insuficiências para a análise da política externa, primeiramente pela definição de Estado unitário e racional, mas especificamente ao negligenciar a interação entre o ambiente doméstico e externo na formulação e implementação da política externa. O sistema internacional contemporâneo é formado por uma multiplicidade de atores transnacionais com relações estreitas com países e organizações internacionais e eles têm a capacidade de influenciar os processos internacionais mesmo no nível doméstico. Essa interação é marcada por uma interpenetração que precisa ser considerada, uma vez que o processo decisório em política externa é complexo e envolve diversos atores.

Hill também critica as teorias de escolha racional e ator racional, pois seriam modelos que limitariam a política externa a jogos com regras fechadas, onde a maximização dos interesses individuais é o objetivo final dos atores. Neste caso, como se a maximização do poder fosse o objetivo final dos Estados, colocando o interesse nacional como algo fixo numa estrutura natural, quando ele também é fruto da interação entre os atores. Para o autor, a diversidade dos atores domésticos e suas relações implicam em processos bem mais complexos do que puramente um jogo pautado na escolha de preferências políticas de modo estratégico com a finalidade de maximização de poder. Há interesses como a cooperação internacional para o desenvolvimento, dotados de motivações e objetivos altamente complexos e que envolvem diversas entidades que vão muito além do próprio Estado.

[17] O texto em língua inglesa é: "[...] the sum of official external relations conducted by an independente actor (ussualy a state) in international relations."

Ao considerar outros atores, ele abre a possibilidade de que se enxergue que entidades supranacionais, que tenham uma estrutura governamental e de responsabilização, como a União Europeia, tenham uma política externa. A definição de Hill (2003), leva em conta a influência dos fenômenos globais que modificaram o sistema internacional nas últimas décadas e seus efeitos na política externa dos Estados, em suas agendas e seu processo decisório. O processo de formulação e a implementação da política externa dos Estados se complexificou ao longo dos anos, não somente com a entrada de novos atores, mas uma série de eventos que mudaram a cena internacional, entre eles: o término da Guerra Fria; o avanço dos processos de globalização, que já estava em curso, e que reduzem as barreiras do externo e interno; o crescimento da interdependência econômica entre os Estados, muito em decorrência da própria globalização; e o surgimento de novos atores não estatais transnacionais, que passam a ter maior peso nas relações internacionais. Assim, para Hill:

> O desafio da ação política externa do ponto de vista técnico, é como gerenciar relações ao longo de um número de dimensões simultaneamente. De um ponto de vista mais amplo, ético, é como perseguir seus próprios interesses sem tratar os de fora simplesmente como "outros" (2003, p. 155)[18].

Conforme avançam os processos de democratização das relações entre Estado e Sociedade, a temática internacional torna-se mais presente nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, citando Christopher Hill, Milani (2014), argumenta que esse processo de configura em uma nova "*politics*" da política externa. Quando os demais ministérios se engajam internacionalmente sem a participação do ministério das relações exteriores, mas também aumenta o fluxo de demandas e interações de outros órgãos públicos, que podem tanto convergir nos objetivos quanto produzir dissensos, protestos e denúncias, por exemplo, no campo da CID. É preciso salientar que não há consensos no ambiente externo sobre o que é a cooperação internacional para o desenvolvimento, no ambiente doméstico os interesses dos atores quando à cooperação também nem sempre são consensuais, o que leva a tensões e conflitos. O que pode se agravar ainda mais, de acordo com Milani (2014), em caso de não haver uma política pública institucionalizada de cooperação que conte espaços democráticos para debates, arbitragem de litígios e das escolhas políticas.

A maior parte das teorias que buscam explicar a cooperação, ainda que avancem muito no que se propõem, perdem de vista um elemento primordial: o impacto da política doméstica

[18] O texto em língua inglesa é: "The challenge of foreign policy action from the technical point of view is how to manage relations along a number of dimensions simultaneously. From a wider, ethical viewpoint, it is how to pursue one's own concerns without treating outsiders simply as 'others'."

na CID. Afinal, estamos falando de gastos oriundos do orçamento público, que são objeto de interesse do poder executivo e legislativo, passando pelo escrutínio do último como parte do orçamento do Estado. Os gastos também estão abertos ao debate público, aos grupos de pressão, que abarcam de ONGs empresas transnacionais.

Como coloca Milani (2012), o contexto doméstico da CID importa, pois cada vez mais as agendas de cooperação para o desenvolvimento estão ligadas às demais políticas públicas, o que mobiliza vários atores desde governos subnacionais, militares, organizações da sociedade civil, outros ministérios do governo, entre outros. Novos atores que antes não apareciam na cooperação ganham mais espaço, o maior interesse dos meios de comunicação e o maior interesse do público forçam o campo da política externa a se abrir. Para o autor, o alargamento do campo da política externa depende mais diretamente dos impactos distributivos internos frutos da ação externa dos Estados, que tornam os resultados assimétricos entre os diversos segmentos sociais. Por exemplo, ações como a adesão a acordos comerciais bilaterais ou multilaterais impactam de forma distinta a sociedade.

Assim como o ambiente internacional muda, o ambiente doméstico também muda, a política externa é formulada de forma a se adaptar as novas circunstâncias que surgem, característica comum a uma política pública. Como uma agenda da política externa dos países, é formulada levando-se em consideração determinantes domésticos e internacionais que os governos enfrentam. Tanto no Norte como no Sul, a política externa e suas agendas de CID estão conectadas às demais políticas públicas.

Compreendemos que a diversidade de temas e atores que compõem as agendas da política externa, que perpassam tanto o doméstico quanto o externo, refletem a política externa como política pública, consideramos, a partir de Milani e Pinheiro (2013, p. 21), que, ainda que atores da sociedade civil, entidades governamentais, empresas e movimentos sociais exerçam forte influência sobre o conteúdo da política externa, esta é, em última instância, de responsabilidade do governo que a implementa. Mas os posicionamentos e as preferências do executivo não definem sozinhos a agenda de CID. Ao afirmarmos que a política externa é política pública, estamos reconhecendo que sua formulação e implementação fazem parte das coalizações, negociações, disputas e acordos entre diversos setores da sociedade, que expressam a dinâmica da própria política (MALACALZA, 2014). Assim,

> [...] Os próprios governos devem criar coalizões de apoio para a ajuda externa no âmbito das suas legislaturas e públicos para sustentar as despesas de entrega da ajuda ao longo do tempo. Os constituintes dessas coalizões, por sua vez esperam que suas agendas políticas sejam refletidas nos

> programas de ajuda. Como resultado, os efeitos da ajuda são frequentemente tanto o resultado do que acontece dentro das fronteiras de um governo doador como o que acontece fora delas (LANCASTER, 2007, p. 04)[19].

Especificamente olhando o caso dos EUA, Milner e Tingley (2010) concluem que o ambiente doméstico afeta diretamente a definição da agenda, os legisladores responderiam diretamente a ele, com olhos no eleitorado. A importância do Congresso já havia aparecido nos trabalhos de Huntington na década de 1970, segundo o autor, em 1969, o *Foreign Assistance Act* (Lei de Ajuda Externa) havia acumulado 84 páginas apresentando restrições que acumulavam com as demandas dos legisladores e dos lobbys, o que demonstra como no campo da CID congrega interesses dos representantes e também dos *lobbies*. Importante ressaltar que o executivo não pode aprovar o orçamento que pretende para a cooperação sem a aprovação do Congresso, o que é comum, ao menos em regimes democráticos, e modo geral.

Segundo Milner e Tingley (2010), como outas ferramentas da política externa, a CID cria vencedores e perdedores em casa. Olhando mais precisamente para a Câmara dos Representantes, na votação referente aos gastos em cooperação. É muito comum a ideia de que, diferente de políticas comerciais ou de imigração, a cooperação não conta com um eleitorado. No que tange a cooperação, não haveria nenhum grupo estável de legisladores ou eleitores em favor da temática. Entretanto, uma vez que os legisladores buscam a reeleição, a ideia de transferir dinheiro público através da cooperação para estrangeiros não seria algo que engajaria os legisladores a simplesmente sempre delegar a decisão ao executivo. Para Milner e Tingley (2010), como qualquer outra temática, a posição tomada pelos legisladores em matéria de cooperação, não é diferente das demais. Os legisladores buscam não ser responsáveis por políticas que afetem negativamente a maior parte do seu eleitorado.

Não somente os interesses importam no voto do legislativo, mas a ideologia também. Milner e Tingley (2010), afirmam que os legisladores respondem não somente ao interesse material dos eleitores, mas também a predisposições ideológicas. Por exemplo, legisladores que respondem a distritos eleitorais de esquerda, tendem a favorecer mais a cooperação econômica. Enquanto que legisladores que respondem a distritos eleitorais de direita, tendem a favorecer mais a cooperação militar. Os distritos eleitorais e eleitores que apoiam mais papel

[19] O texto em língua inglesa é: "[...] aid-giving governments themselves must create coalitions of support for foreign aid within their legislatures and publics to sustain aid expenditures over time. The constituents of these coalitions in turn expect their political agendas to be reflected in aid programs. As a result, the purposes of aid are frequently as much the result of what happens inside of a donor government's borders as what happens outside them."

do governo na economia e assumem posições igualitárias, estariam mais dispostos à cooperação, sobretudo, com interesses econômicos.

A economia política internacional pode não ser um fator de mobilização dos eleitores, mas é inegável que ela tenha consequências distributivas domésticas que afetam as suas vidas. Assim, para os autores, a percepção do impacto da cooperação no eleitorado importa para os legisladores, mesmo que estejam respondendo a interesses difusos, os legisladores parecem entender os impactos distributivos da cooperação e, desta forma, votar em consonância com a preferência do eleitorado, mesmo que eles não façam lobby.

O executivo precisa conseguir o suporte da maioria, como na aprovação do orçamento para outras políticas públicas, no Congresso. De acordo com Milner e Tingley (2010, p. 228), nos Estados Unidos, por exemplo, os representantes não votam artigos que versem sobre a cooperação de forma aleatória, eles levam em conta seus efeitos no seu eleitorado, ou seja, os efeitos redistributivos dela, e votam de acordo com isso. Afinal, os recursos reservados para a cooperação, ao menos nos EUA, não são superficiais, como podemos ver na citação abaixo:

> Os EUA deram mais de US$ 20 bilhões em assistência ao desenvolvimento em 2004, mais do que qualquer país doador. Enquanto uma pequena fração do PIB americano, este montante foi regularmente perto, ou até mesmo maior do que, do financiamento para outras grandes rubricas orçamentais na política americana. Na década de 1990, por exemplo, a ajuda externa foi, em média, 0,5% do orçamento do governo dos EUA, enquanto gastos em categorias muito faladas, como o apoio ao rendimento agrícola e financiamento do ensino superior, foi aproximadamente a mesma magnitude do gasto (cada um em 0.9%) (GBO, 2007). A ajuda não é uma parte insignificante da política externa americana. Também não é despesa de ajuda pequena em comparação com várias das principais áreas da política interna (MILNER; TINGLEY, 2010, p. 203)[20].

O estabelecimento de uma área específica da cooperação dentro dos governos, seja numa agência própria ou em sub-organismos com graus variados de independência, tem a capacidade de institucionalizar os interesses e os propósitos da cooperação, com a capacidade de influenciar a política de cooperação de forma constante mesmo com a mudança de administrações no executivo. O nível de institucionalização das agências de cooperação, e mesmo a existência ou não delas, dentro da estrutura dos governos nacionais varia

[20] O texto em língua inglesa é: "The U.S. gave over US$20 billion in foreign development assistance in 2004, the most of any donor country. While a small fraction of American GDP, this amount was regularly close to, or even greater than, funding for other major budget items in American politics. In the 1990s, for instance, foreign aid claimed on average 0.5% of the U.S. government budget, while much talked about spending categories, like farm income support and higher education funding, took up roughly the same magnitude of spending (each at 0.9%) (GBO, 2007). Aid is not an insignificant part of American foreign policy. Nor is aid spending small compared with several major domestic policy áreas."

enormemente, mesmo dentro do CAD/OCDE, local onde seria esperada maior harmonização entre as estruturas dos países membros.

Por exemplo, o Reino Unido possui uma agência de cooperação separada que congrega todas as atividades relacionadas à cooperação na forma de uma agência independente, a "Agência Britânica para o Desenvolvimento Internacional" (DFID, sigla em inglês). Já a Dinamarca, por exemplo, conta com a administração de sua cooperação dentro do ministério de relações exteriores. A cooperação para o desenvolvimento, entre os membros do CAD, na sua estrutura organizacional encontra-se de regra integrada à política externa, podendo o departamento ou a agência estar sob a responsabilidade dos ministérios das relações exteriores (MILANI, *et. al*., 2013). De acordo com os autores, existiriam quatro principais modelos organizacionais adotados:

> [...] o ministério assume a liderança e é responsável pela política e implementação (Dinamarca, Noruega); (ii) o departamento de cooperação para o desenvolvimento ou a agência dentro do ministério lidera a agenda e é responsável pela política e implementação (Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Nova Zelândia, Suíça); (iii) um ministério tem a responsabilidade global pela política e uma agência independente de execução é responsável pela implementação (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Luxemburgo, Portugal, Suécia); (iv) um ministério próprio ou uma agência para a CID, para além do ministério das relações exteriores, é responsável tanto pela política quanto pela implementação, como no caso da Austrália, do Canadá e do Reino Unido (OCDE, 2009, p. 30). (MILANI, *et. al*., 2013, p. 10).

Veen (2011) desenvolve marcos interpretativos capazes de analisar as políticas de cooperação, olhando para a organização e qualidade dos programas, mas também para os efeitos. Para o autor, a literatura em CID é muito insulada em si mesma, historicamente absorvendo pouco de outras disciplinas, o que explicaria o fato do altruísmo e o humanitarismo serem tão proeminentes na literatura de cooperação para o desenvolvimento e pouco nas Relações Internacionais e na Ciência Política, de forma geral. Assim, poderíamos classificar a cooperação em sete categorias gerais: segurança; poder e influência; interesse econômico próprio (riqueza); interesse próprio esclarecido (*enlightened*); autoafirmação e reputação; obrigação e dever; e humanitarismo. Segundo ele, cada uma dessas categorias gerais vem sendo mobilizada pelos formuladores de políticas para explicar e defender as políticas de CID. A categoria de "segurança e poder" é proeminentemente utilizada pelos pesquisadores que enxergam a cooperação em termos mais realistas, toda uma tradição que tem suas origens em Morgenthau. A explicação mais comum do interesse dos Estados na cooperação está na busca por interesses econômicos próprios como a abertura de mercados,

proteção de fornecimento de matérias primas etc. A busca por reputação, por exemplo, também já está presente em Morgenthau na ênfase que ele dá a importância o prestígio da ajuda, a importância do efeito da cooperação na imagem de um país.

Não nos aprofundaremos aqui nas categorias elaboradas por Veen (2011) como método de análise da CID. Mas consideramos que elas abrem um amplo leque de possibilidades, sobretudo, pela importância dada pelo autor ao marcos interpretativos nacionais que levam em conta as tradições de cada país, o contexto social, político e econômico. Assim como as crenças presentes e mobilizadas em torno da cooperação enquanto uma política desses Estados. Isto é, a forma como o contexto doméstico relaciona as sete categorias de maneira que produzam diferentes tipos de políticas de cooperação.

Os propósitos da cooperação internacional não estão sempre claros e, com frequência, não são somente os que são explicitados no discurso oficial. Cada país combina os propósitos da forma como lhe serve melhor. A criação de tipologias é um exercício útil para a classificação das formas como a cooperação internacional para o desenvolvimento é empregada por cada país, contudo, é preciso estar alerta para a perda de conexão entre a cooperação e a política externa. Outros objetivos podem estar presentes no discurso oficial dos Estados que não são apresentados para o público. A construção de modelos que permitem olhar além do que é apresentado cabe aos pesquisadores, tradicionalmente os objetivos não ditos são identificados com questões de segurança, poder e economia (riqueza), mas muitos outros são possíveis de serem identificados. Como visto acima, a cooperação enquanto agenda de política externa reflete os objetivos dos Estados, que podem diferir do discurso oficial ou da generosidade que a população pode acreditar que realmente motiva a CID.

O conceito mais comum de cooperação para o desenvolvimento do CAD, a AOD, só pode ser efetuada em forma de dinheiro, que pode ser tanto na forma de subsídios quanto de empréstimos concessionados, em produtos, como ajuda alimentar, hospitalar etc., ou na forma de alívio de dívida (LANCASTER, 2007). As transferências podem ser para financiar o orçamento ou a balança de pagamentos do país, investimento em pesquisa, assistência técnica, reforma política e econômica, projetos de combate doenças, de produção de alimentos. Ou seja, há uma enorme variedade de projetos diretos ou indiretos. A AOD também pode ter como objetivo o desenvolvimento das capacidades produtivas de um país, melhorando sua infraestrutura, capacitando sua mão-de-obra, sua burocracia especializada para que o país passe a fazer uso eficiente de suas fontes de financiamento.

Entretanto, a definição do que é compreendido dentro do arcabouço da cooperação não se limita a definição do que os países da OCDE entendem por AOD. Ela é muito mais ampla

para a CSS, cobrindo um terreno mais extenso, podendo abarcar investimento estrangeiro direto (IED), acordos, subsídios comerciais, empréstimos, perdão de dívidas, intercâmbios de commodities e transferências de conhecimento (DI CIOMMO, 2014). No caso chinês, os impactos se dão também pelo entrelaçamento da AOD, como definida pelo CAD, com fluxos comerciais (OFF). O modelo da assistência oficial ao desenvolvimento do CAD durante muitos anos fez parecer que não houvesse alternativa à cooperação. O ponto é que os novos doadores desafiam a estrutura montada pelo CAD e impactam diretamente na arquitetura da ajuda, discussão que será aprofundada no capítulo 3 deste trabalho.

A cooperação também pode ser considerada uma forma de demonstrar a generosidade do país, que este não se preocupa somente com as vidas dentro de suas fronteiras, mas com o bem estar das demais pessoas. Há uma ideia de missão em ajudar os pobres do mundo, cujo único interesse estaria em propósitos elevados, evidente na cooperação Norte-Sul. É difícil refutar tão nobre intensão na construção de escolas, hospitais, casas e cisternas em regiões tão castigas pela pobreza e desigualdade. A imagem de que o país ajuda os necessitados do mundo é bem vista pelos seus nacionais, para Taffet (2007, p. 03), além de ser uma ferramenta de política externa, a cooperação seria também uma janela para a "alma" nacional.

Segundo Veen (2011), o campo da CID tende a estar polarizado em dois lados: aqueles que enxergam a cooperação na forma de objetivos primordialmente humanitários e aqueles que enxergam a cooperação como forma de satisfação do interesse próprio dos Estados (ou os atores dentro dele) como primordiais. Outros tentam conciliar as duas perspectivas e apresentar o campo da CID como uma arena de disputas entre os dois objetivos. Neste trabalho, afirmarmos que o desenvolvimento é um fio condutor na cooperação, e que este se trata de uma preocupação real para os Estados. Porém, aliado a ele há vários outros objetivos, que podem estar claros ou não, e que podem de fato não ter nenhum interesse no bem estar das populações.

A partir do quadro teórico elaborado por Bertrand Badie (2014), que identifica a humilhação como fator estruturante e organizador do sistema internacional, analisamos a relação estabelecida entre os Estados no âmbito da CID. A humilhação nas relações internacionais tornou-se fator comum e manifesta-se, sobretudo, na negação do status almejado pelos diferentes Estados, o que produz quatro tipos diferentes: de negação da igualdade, de estigmatização, de rebaixamento e de relegação. A humilhação tornou-se algo comum nas práticas diplomáticas dos Estados, a "[...] humilhação traveste-se de leis, tratados e do direito: não é apenas uma questão de atos individuais, mas também de normas; ela não se

restringe a uma relação limitada, ela torna-se rapidamente um efeito sistêmico." [21] (BADIE, 2014, p. 9).

As práticas de humilhação nas relações internacionais se banalizaram e manifestam-se no rebaixamento do status de um Estado, em sua condição de tutelado pelos demais, em sua posição à parte dos espaços de decisões e na estigmatização de suas lideranças (BADIE, 2014). Em decorrência, uma "diplomacia de clube" se desenvolveu e torna-se cada vez mais comum, como, por exemplo, o G7 e o próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas, agregando os países desenvolvidos. Do outro lado, os que têm seu lugar negado nestes "clubes" ficam limitados a assumir estratégias de desvio, no sentido, de conformarem seus próprios "clubes", como no caso mais recente dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

De modo geral, o conceito de humilhação que trabalhamos pode consiste em:

> [...] recusar ao outro a identidade que ele reivindica e, assim, o status que lhe permite alcançar seu objetivo definido. O "dano moral", portanto, torna-se uma formidável arma diplomática. Associado a credibilidade (física e/ou simbólica) daquele que a causa, ela engendra uma humilhação objetiva, a de ser excluído ou marginalizado no jogo internacional, e uma humilhação subjetiva, a de ser considerado inferior ou, de qualquer, forma incapaz (BADIE, 2014, p. 33)[22].

A humilhação ocorre tipicamente em contextos de disparidade de poder e status, afirma Jacobson (2013), porém, isso não significa que os humilhados não possam empregar "técnicas de contra-humilhação", no sentido de diminuir o grau de humilhação, o poder daquele que humilha e de restaurar algum senso integridade, de poder e autorrespeito. A necessidade do reconhecimento dos demais é fundamental para a criação e sustentação da identidade nacional. Desta forma, a negação da dignidade, da honra e da identidade não é somente poderosa no momento do ato, mas imprimi danos que podem ser permanentes aos indivíduos ou aos grupos sociais. Os efeitos da humilhação podem ser devastadores. Jacobson (2013) constata a existência de formas de humilhação sistêmicas (*systemic forms of humiliation*), muito comuns tanto no plano doméstico como externo, como a negação de status e o racismo.

---

[21] O texto em língua francesa é: "[...] l'humiliation se pare de lois, de traités et de droit: elle n'est plus seulement affaire d'actes individuels, mais aussi de normes; elle n'est pas limitée á une relation, elle devient très vite effet de système."

[22] O texto em língua francesa é: "[...] refuser à l'autre l'indentité qu'il revendique et, partant, le statut qui lui permet d'atteidre l'objectif qu'il s'est fixé. La "blessure morale" ainsi viséé devient une arme diplomatique redoutable. Associée à la crédibilité (matérielle et/ou symbolique) de celui qui en est la cause, elle engendre une humiliation objective, celle d'être exclu ou marginalisé dans le jeu internacional, et une humiliation subjective celle d'être réputé inférieur ou, en tout cas incapable."

Para além do componente moral da cooperação, um dos objetivos práticos é a relação de poder estabelecida entre as partes, a influência que um Estado passa a ter sobre outro. Este tipo de relação assimétrica de poder responde às capacidades materiais e também simbólicas das partes, mas não implica naturalmente numa relação de dominação. A forma como seria feita a cooperação e se a assimetria entre as partes será explorada são escolhas feitas pelos países ao implementarem suas políticas de CID. Se o objetivo dos países com a cooperação é exercer sua influência sob os demais, há essencialmente duas opções: o uso de ameaça ou violência; e de atração (sedução). Embora para muitos a cooperação seja dotada somente da segunda forma de atuação, a dependência criada, em muitos casos, pela CID coloca os países reféns do recebimento dos recursos. Essa dependência pode ser explorada de diversas formas, como a ameaça do corte da ajuda em caso do não cumprimento das condicionalidades vinculadas à cooperação. Ou seja, enquanto uma ferramenta da política externa dos Estados, a CID, pode e é usada como política de humilhação *par excellence* pela CNS.

A prática comum de aplicação de condicionalidades políticas pela cooperação Norte-Sul, apresentada sob a justificativa de que o cumprimento de contrapartidas que garantiriam os resultados esperados de promoção ao desenvolvimento. De forma resumida, as condicionalidades são um conjunto de instrumentos de incentivos num relacionamento entre dois atores, no qual um ator busca mudar o comportamento do outro estabelecendo condições para o relacionamento, manipulando seu cálculo de custo-benefício através do uso de incentivos materiais (positivos e negativos) (KOCH, 2015, p. 03). Elas são um dos traços mais característicos e evidentes da relação de humilhação estabelecida neste tipo de cooperação. A CNS, ao aplicar as condicionalidades políticas à sua cooperação, não está somente promovendo seu modelo de desenvolvimento e com ele suas normas, seus valores e visão de mundo como universais e posicionando-os no topo de uma hierarquia entre os Estados. O uso da condicionalidade política como política de humilhação serve para reforçar a posição de superioridade do "doador" e de inferior dos "receptores". A condicionalidade aproveita-se de uma relação assimétrica constitutiva da própria da CID para subjugar o outro a aceitar seus ditames, a aceitar seu lugar subalterno na relação.

Badie (2014) questiona o que as diplomacias de humilhação podem nos revelar. No âmbito da CID, a condicionalidade política é onde identificamos a violação da soberania e submissão dos países a relações desiguais e de dominação material e simbólica. Também identificamos a reação dos humilhados, remontando à Conferência de Bandung em 1955, ela convida-nos a outra governança, a outras lutas por reconhecimento reivindicando espaço e participação que caberiam a potências emergentes que conquistaram maior capacidade

material e simbólica no campo da cooperação para o desenvolvimento. Isso pode ser observado na re-emergência da cooperação Sul-Sul no século XXI, mobilizando outro regime simbólico pautado na solidariedade, nas relações de "ganha-ganha", empatia, identidade compartilhada. E também pode ser verificado em um aspecto que particularmente nos importa neste trabalho: na não imposição das condicionalidades políticas na cooperação para o desenvolvimento. Aqui identificamos um dos elementos mais distintivos da CSS, que não adota um instrumento de humilhação, como é esse tipo de condicionalidade, para pautar o relacionamento entre os Estados.

1.4 Os Antecedentes da Cooperação Sul-Sul

Tendo sido excluídos do processo que desenhou a ordem econômica internacional, na conferência de Bretton Woods, os países em desenvolvimento tiveram como caminho a Assembleia Geral da ONU, onde são numericamente superiores, para introduzirem o tema do desenvolvimento. A pressão política dos países do Sul conseguiu que a Assembleia Geral, por meio da Resolução no 1.383/1959, reorientasse a Cooperação Norte-Sul, revisando o conceito de assistência técnica com a substituição pelo de cooperação técnica. Tal mudança, afirma Ayllón (2014, p. 59), retomou o ideal de uma relação em bases mais equitativas. Os países do Sul buscavam apresentar a CID como "um instrumento para impulsionar seus processos de desenvolvimento, e não mera assistência técnica vinculada a fins político-estratégicos, ou à recepção passiva de recursos" (VALLER, 2007 *apud* AYLLÓN, 2014, p. 59).

É possível identificar uma genealogia da cooperação Sul-Sul (CSS) em uma série de eventos e articulações dos países do Sul anteriores ao período da Segunda Guerra Mundial. Desde muito tempo países em desenvolvimento – como China, Argentina, Índia, Brasil e Cuba – já desenvolviam programas de cooperação técnica e faziam parte de instituições que trocavam conhecimentos com outros países, embora muito restrita a própria região ou Estados com afinidades ideológicas (AYLLÓN, 2014). De acordo com o autor, as primeiras iniciativas de CSS costumam ser situadas em meados dos anos 1950, entre os países do Sudeste Asiático, com programas pontuais de cooperação técnica. Tratava-se de países que eram ao mesmo tempo "receptores" de AOD e cooperantes com a sua região, embora muito restrita e localizada. Em 1954, A República Popular da China e Índia acordaram em 5 princípios de coexistência pacífica, são eles: i) respeito mútuo pela sua integridade territorial e a soberania;

ii) não agressão; iii) não intervenção em assuntos internos; iv) igualdade cooperação em prol de benefícios mútuos; v) a coexistência pacífica (MINILLO; ADAD, 2015).

Decidimos tomar o final desse período como marco histórico do início dos primeiros esforços de articulação do Sul, devido a ser um momento de inflexão comercial, econômica e política em meio aos processos de descolonização asiática e africana, durantes os anos de 1945 a 1978. Muitos desses eventos podem não ter tido consequências diretas para dar forma à CSS, mas de fato, mesmo que com parcos resultados obtidos num cenário de extrema dificuldade para os países do então Terceiro Mundo, eles são prova de que o Sul não se manteve passivo diante das mudanças na economia política internacional dos últimos 60 anos.

Embora não haja consenso historiográfico quanto o "início" da cooperação Sul-Sul, aqui consideramos a Conferência Afro-asiática de Bandung como o primeiro marco da CSS (MILANI, 2012; CABANA, 2014; AYLLÓN, 2014). Bandung é considerada o primeiro esforço de cooperação política entre os países do Sul, de lá surgiram importantes posturas diplomáticas e geopolíticas de distância equilibrada em relação à disputa bipolar da Guerra Fria. O movimento dos não alinhados, que vem a surgir somente em 1961, tem na Conferência forte "inspiração" (MILANI, 2012). Antes de Bandung, segundo Cabana (2014), dois eventos precisam ser incluídos na trajetória da CSS: a fundação da Liga Árabe, em 1945, e os processos de independência no Oriente Médio naquele mesmo ano; e o estabelecimento do Plano Colombo, em 1950, introduzido em sete países da Comunidade de Países do Sudeste Asiático, em 1950.

Em 1955, buscando uma política comum favorável ao desenvolvimento dos países africanos e asiáticos, alimentados por uma crítica comum ao colonialismo, as trocas desiguais e, de alguma forma, fazendo eco ao chamamento do "Ponto IV", foi convocado em Bandung, na Indonésia, uma das mais importantes Conferências internacionais[23]. Sob o signo da Guerra Fria, que marca o começo do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). As principais reivindicações da Conferência de Bandung gravitaram em torno da crítica ao colonialismo, o que também incluía a influência soviética. Reivindicava-se a independência de todos os países colonizados, a admissão dos novos Estados independentes nas Nações Unidas e daqueles que

[23] Na Conferência de Bandung os líderes do Terceiro Mundo puderam compartilhar as suas dificuldades que todos eles sofriam no contexto da Guerra Fria. Seu objetivo era manter um posicionamento neutro durante o conflito Leste-Oeste, conseguindo garantir o desenvolvimento econômico, o combate à pobreza e a independência das colônias, opondo-se ao colonialismo, ao imperialismo e ao neocolonialismo. Ao todo 29 países participaram da Conferência, foram 15 asiáticos: Afeganistão, Birmânia (atual Myanmar), Camboja, Ceilão (atual Sri Lanka), República Popular da China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, Vietnã do Sul, e a Tailândia; 8 do Oriente Médio: a Arábia Saudita, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, e Turquia; e 6 africanos: Costa do Ouro (atual Gana), Etiópia, Egito, Líbia, Libéria e Sudão, grande parte do continente africano ainda estava sob o jugo colonial.

ainda não faziam parte, como a República Popular da China. A Conferência sintetizava as principais demandas do Terceiro Mundo: a descolonização e o desenvolvimento. Os dez princípios de Bandung não fogem do estabelecido na Carta das Nações Unidas e no direito internacional, importantes ganhos do pós-Guerra. No tocante ao não alinhamento, está presente a forte negativa quanto à obrigação dos pactos de defensa mútua que serviriam aos interesses particulares das grandes potências.

O desenvolvimento aparece em Bandung a partir do prisma da cooperação econômica entre os países, como explícito nas citações que seguem abaixo, a Conferência antecipa um arcabouço institucional da cooperação sul-sul:

> 1. A Conferência Áfro-Asiática reconheceu a urgência de promover o desenvolvimento econômico da região asiática e africana. Existe um desejo geral pela cooperação económica entre os países participantes, com base no interesse mútuo e no respeito à soberania nacional. As propostas relativas à cooperação econômica nos países participantes não se opõem ao desejo ou a necessidade de cooperação com os países de fora da região, incluindo o investimento de capital estrangeiro. Foi também reconhecido que a assistência recebida por certos países participantes de fora da região, através de acordos bilaterais ou internacionais, teve uma contribuição valiosa para a implementação dos seus programas de desenvolvimento.
> 2. Os países participantes concordaram em fornecer assistência técnica um ao outro, na medida do possível, sob a forma de: especialistas, estagiários, projetos-piloto e equipamentos para fins de demonstração; intercâmbio de *know-how* e o estabelecimento institutos de treinamento e pesquisa nacionais, e sempre que possível, de formação regional para a transmissão de conhecimentos técnicos e habilidades em cooperação com as agências internacionais existentes (Conferência da Ásia-AFRICANO de Bandung, 1955, p. 02)[24].

O caminho para desenvolvimento, como está na Declaração Final de Bandung, passa pela necessária integração à economia mundial. Através da produção e acumulação baseadas no investimento privado e cooperação internacional, que pelas técnicas modernas desenvolveriam a indústria mudando a matriz econômica do Terceiro Mundo baseada nas matérias primas (RIST, 2002). A conferência se estabeleceu na memória coletiva como marco

[24] O texto em língua inglesa é: "1. The Asian-African Conference recognised the urgency of promoting economic development in the Asian African region. There was general desire for economic co-operation among the participating countries on the basis of mutual interest and respect for national sovereignty. The proposals with regard to economic cooperation within the participating countries do not preclude either the desirability or the need for co-operation with countries outside the region, including the investment of foreign capital. It was further recognised that the assistance being received by certain participating countries from outside the region, through international or under bilateral arrangements, had made a valuable contribution to the implementation of their development programmes. 2. The participating countries agreed to provide technical assistance to one another, to the maximum extent practicable, in the form of: experts, trainees, pilot projects and equipment for demonstration purposes; exchange of know-how and establishment of national, and where possible, regional training and research institutes for imparting technical knowledge and skills in co-operation with the existing international agencies."

inicial, reunidos expressando a vontade comum dos países do Sul frente às grandes potências. Contudo, ainda que o comunicado final reconheça o direito das nações decidirem seu próprio sistema político e econômico, e o seu modo de vida sem a interferência externa, o conteúdo do desenvolvimento tinha espaço reduzido para discussão. Importante lembrar que naquele período o desenvolvimento aparecia como uma necessidade universal estimulado pelo capital estrangeiro e pela tecnologia moderna, tanto no campo socialista como no campo capitalista.

Todos esses eventos influenciaram as elites dos países em desenvolvimento a avançarem na cooperação política, embora sejam sociedades muito distintas, afirma Ayllón (2014), todos contavam com a característica comum de serem países da periferia do sistema internacional. Neste momento, configurou-se uma identidade diferenciada dos países da periferia, equidistantes dos blocos do mundo bipolar, que deu início a coordenação de ações entre os países em desenvolvimento em temas comuns, e o desenvolvimento, por excelência, era um deles (AYLLÓN, 2014, p. 61). Funda-se a "solidariedade dos povos do Sul", o que posteriormente será revivido pela cooperação Sul-Sul em seus discursos.

Embora o conceito de "cooperação Sul-Sul" tenha somente recentemente se tornado a forma mais comum de classificar a cooperação entre os países do Sul. A CSS já havia sido introduzida muitos anos atrás como expressão da solidariedade entre países em desenvolvimento, aparecendo primeiramente sob a definição de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e da Conferência sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CEPD). A CSS não conta com um organismo como o CAD da OCDE, que serve à CNS como *locus* de produção de normas, avaliações e socialização. Ao contrário, ela teve a contribuição de diferentes fóruns internacionais, regionais e bilaterais, assim como uma variedade de projetos e modalidades distintas entre cada país, que diretamente ou indiretamente foram dando forma ao que viria a se constituir como a cooperação Sul-Sul.

Tanto o MNA quanto o G77[25] foram promotores da CTPD e trabalharam juntos no começo como meio de aproximar as experiências dos países em desenvolvimento. Nos anos iniciais a CTPD fazia parte do plano de ação de cooperação econômica do MNA, mas posteriormente veio a ganhar identidade própria com muitos demandantes. Os dois fóruns, dada a convergência de membros entre eles, buscaram coordenar – dar voz – as reclamações e

[25] Trata-se de uma coalizão de países em desenvolvimento, que busca promover os interesses econômicos de seus membros e elevar a capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas. Foi fundado em 1964 pela "Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países" emitida na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O grupo teve a sua primeira reunião em Argel, em 1967, quando foi adotada Carta de Argel, que lançou as bases para as estruturas institucionais permanentes do G77.

reivindicações em torno da cooperação (CABANA, 2014). Os dois fóruns serviram como espaços de gestação da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI).

Os países em desenvolvimento apresentavam a NOEI como uma resposta as injustiças produzidas pela ordem econômica internacional. Condenavam a desigualdade no comercio internacional, nos fluxos financeiros e o crescimento da pobreza. A CTPD viria a se separar da CEPD tornando-se uma entidade própria dentro da ONU com a criação do grupo de trabalho designado para analisar este tipo de modalidade de cooperação, em 1972. Cabana (2014) considera que o estabelecimento do grupo de trabalho marcou o primeiro passo para o reconhecimento da CTPD como fórum multilateral, em meio ao crescimento da demanda por esse tipo de cooperação. Seu ponto alto foi em 1978 na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, na cidade de Buenos Aires, na Argentina. A Conferência teve como produto, além do reforço às relações e solidariedade entre os países do Sul, a aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), em setembro do mesmo ano, que se tornaria uma referência para a cooperação Sul-Sul. Os objetivos do PABA podem ser definidos em três pontos centrais: o fortalecimento da interdependência econômica, social e política dos países em desenvolvimento; a aceleração do desenvolvimento; e correção das distorções no sistema internacional herdeiras das relações assimétricas de poder da época colonial (MINILLO; ADAD, 2015). A adoção do PABA ocorreu em 12 de setembro, data que não sem sentido veio a ser o Dia Internacional da Cooperação Sul-Sul.

O plano é considerado um marco na CSS, pois nele foi finalmente sedimentado o novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de conhecimento e informações entre os países em desenvolvimento, demanda gestada em Bandung. Como relata Ayllón (2014, p. 65), o plano foi resultado do trabalho de um grupo de peritos que detalharam todas as necessidades e possibilidades da CTPD. Logo, a Conferência de Buenos Aires é considerada um dos momentos-chave da cooperação Sul-Sul. Em 1978, com a Resolução no 22/134, a Assembleia Geral da ONU também "adotou" o conteúdo do PABA, ao torna-lo também parte da organização.

O PABA também estabeleceu nove objetivos da CTPD, respondendo às demandas do Sul, são eles: a promoção da autossuficiência dos países em desenvolvimento através do reforço para encontrar soluções para seus problemas de desenvolvimento em linha com as suas próprias aspirações, valores e necessidades; a promoção e fortalecimento da autossuficiência coletiva entre os países em desenvolvimento através do intercâmbio de experiências e da utilização dos recursos técnicos; o desenvolvimento de capacidades

complementares; o aumento da quantidade e da qualidade da cooperação internacional para o desenvolvimento; aprimoramento da eficácia dos recursos destinados à cooperação técnica por meio da partilha de capacidades (MINILLO; ADAD, 2015).

Quanto ao PABA, segundo Aylllón (2014, p. 66):

> Os principais aportes do Paba foram a elaboração de conceitos de maneira conjunta entre os países em desenvolvimento e as perspectivas inovadoras para melhor funcionamento da CTPD. Os elementos mais destacados do texto final podem ser sintetizados no caráter instrumental que se atribuiu a esta modalidade de cooperação: a ênfase na sua origem e sua prática pelas instâncias governamentais dos países em desenvolvimento; o espaço existente para sua implementação não somente pelas agências públicas, mas também pelas organizações não governamentais (ONGs) e pelo setor privado; e a natureza multissetorial da CTPD em qualquer âmbito de interesse compartilhado por dois ou mais países em desenvolvimento.

O Comitê de Alto Nível para a CSS (órgão da Assembleia Geral da ONU) foi criado como o espaço intergovernamental para a revisão dos processos da cooperação entre os países em desenvolvimento. Cabe a esse comitê a tarefa de preparar o relatório sobre a implementação do PABA, além de propor atualizações para o mesmo. Ele conta com representantes dos principais países em desenvolvimento que tem status de Estado-membro do PNUD, reunindo-se a cada dois anos desde 1980 (AYLLÓN, 2014). Dentro do sistema das Nações Unidas, o comitê é o principal órgão normativo no que tange a cooperação. Rist (2002) considera o surgimento de novas instituições internacionais como a principal contribuição de Bandung no campo do desenvolvimento, estas atuariam e influenciariam as já existentes no sentido do fomento do desenvolvimento no Terceiro Mundo. As novas instituições também serviriam de espaço de discussão para os países do Sul e de apresentação de suas propostas de forma conjunta.

Para Milani e Duarte (2015), o Plano de Ação de Buenos Aires, embora muito importante, pode também ser interpretado como a simples expressão da agenda mínima possível de CID naquele período para os países do então Terceiro Mundo. O mundo caminhava para o término do conflito bipolar e para a periferia do sistema havia cada vez menor capacidade de negociação em torno dos termos de trocas no comércio internacional, assim como poder de barganha entre as duas potências. De acordo com os autores, o impulso que o PABA dá a cooperação técnica pode ser também interpretado como a margem de manobra possível diante da redução do escopo da cooperação, que antes era mais política e focada numa dimensão mais estrutural do que puramente técnica.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, UNCTAD, criada em 1964, em linha com as demandas por estabilização do preço das matérias primas e dos termos de trocas econômicas. A UNCTAD tinha como cerne ideológico direcionar o mercado às regras que favorecessem os países mais pobres, indo contra o discurso da reciprocidade do jogo da oferta e da procura, que lesava aos mais pobres a uma disputa injusta com os países mais desenvolvidos (FONSECA JR, 2014). Em pouco tempo, a UNCTAD consagrou-se como o principal meio pelo qual os países menos desenvolvidos poderiam trazer demandas acerca do desenvolvimento para o campo do comércio internacional, que estava alheio a essa discussão. A Conferência cumpriu importante papel em manter a coesão entre os países do G77, como grande facilitadora do diálogo entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento nos processos de negociação.

O relacionamento entre os países em desenvolvimento está diretamente ligado às dinâmicas de integração desses países ao comércio internacional, afirma Cabana (2014, p. 14). Assim, frente a grande influência dos países desenvolvimentos nos processos regulatórios tanto no GATT quanto na UNCTAD, os países em desenvolvimento aprenderam que somente associados e com posicionamentos conjuntos seria possível exercer uma pressão eficiente e com isso lograr melhores acordos para suas economias. Os anos de 1960 e 1970, assim, assistiram a emergência de diversas iniciativas, dentre as quais a criação da UNCTAD, como assinala Sennes (2000, p. 03), "foram claramente o estabelecimento de relações e espaços de autonomia, tendo como parâmetro o distanciamento relativo em relação às grandes potências". O Brasil participou das principais conferências responsáveis pela elaboração da estrutura de governança da ordem pós-Segunda Guerra, sendo membro fundador das Nações Unidas, assim como do GATT e da Organização de Comércio Internacional (ITO).

A importância da UNCTAD para os países Terceiro Mundo materializou-se em importantes consolidações, dentre elas a importante conquista do "Programa Integrado de Commodities", que tratava especificamente da estabilização do mercado de commodities. Porém, o maior avanço estava na consolidação do Sistema Geral de Preferências (SGP). Considerado a maior conquista obtida no âmbito da Conferência, o (SGP) foi projetado para responder as enormes disparidades no comércio internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. É um sistema preferencial de regras que permite que alguns produtos manufaturados e agrícolas entrem nos mercados desenvolvidos com tarifas reduzidas ou sem. Objeto de intenso debate, a proposta de tarifas preferenciais para ingresso nos países desenvolvidos foi apresentada por Raul Prebisch, Secretário-Geral da UNCTAD. O SGP só viria a ser aprovado em 1968 na II Conferência, em Nova Deli.

Na África, além da Organização da Unidade Africana (OAU), criada em 1963, que fundou os pilares centrais a defesa da soberania e da não-intervenção nos Estados africanos, grande maioria recém-independente. Outros eventos de integração no Sul também são importantes de ser pontuados, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1972; a criação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1967; a criação da Comunidade Andina (CAN), em 1969; e em 1972 o Mercado Comum do Caribe (CARICOM) (MINILLO; ADAD, 2015).

Após Conferência de Buenos Aires os debates em torno da CSS tiveram avanços, sobretudo, quanto a maior institucionalização da CTPD. Primeiro em 1980 com a criação do Comitê de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Revisão da CTPD. No ano seguinte com a inauguração do Comitê de Coordenação Intergovernamental de Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento. Em 1986 com o lançamento da Comissão Sul e a criação do Centro de Cooperação Sul-Sul Técnica do MNA, em 1995, na Indonésia (CABANA, 2014). Entre as décadas de 1970 e 1990, houve um crescimento exponencial de fóruns específicos sobre CTPD e CEPD, fruto do fortalecimento da articulação entre os países do Sul.

A Comissão Sul também é precisa ser considerada na trajetória da CSS, sobretudo pelo lançamento do relatório da Comissão, que estava sob a presidência de Julius K. Nyerere, por iniciativo do Primeiro Ministro da Malásia, Mahathir Mohamad, trata de indicar os desafios dos países do Sul, o primeiro trabalho desse período a apresentar o que seria a contribuição do Sul ao tema do desenvolvimento. De acordo com a definição de desenvolvimento apresentada pelo relatório, este deve ser um esforço do próprio povo e voltado para seu próprio povo, portanto, “orientado para os seres humanos”. Entretanto, para Rist (2002), o texto se perde ao apresentar os erros do Sul ao tentar “imitar” o desenvolvimento dos países do norte, sempre chamando atenção à necessidade de se ater as especificidades dos países do Sul, mas sem avançar em meios realmente autênticos para mudar a realidade, reforçando em muitos casos o modelo de desenvolvimento Norte-Sul hegemônico. A definição de desenvolvimento do relatório é tão nobre que não se encontra mesmo nos países considerados desenvolvidos.

Ao mesmo tempo em que a Comissão Sul declara a importância de se perseguir a independência política e econômica para um desenvolvimento autônomo e a cooperação Sul-Sul, ela coloca a importância da ajuda dos países do norte para que os do sul diminuam a distância entre eles. Se o relatório não avança no seu plano de ação, ele apresenta uma importante análise da conjuntura do Sul até a última década do século XX. Como a situação econômica só tem se deteriorado ano a ano, como os países agravam sua relação de

dependência e se tornam cada vez mais impotentes, enquanto o número de pessoas vivendo na miséria nunca foi tão grande.

Originado dos debates da Comissão Sul, em 1995 foi o Centro do Sul, um *think-tank* intergovernamental, na Suíça, cuja missão era apoiar os países do Sul, sendo uma organização em que os países em desenvolvimento poderiam construir marcos comum. Não deixa de ser, no mínimo, curioso que sua localização seja no Norte. Em todo caso, em 2000, sua primeira cúpula ocorreu em Havana, sob os auspícios do G77, discutindo temas relacionados com a globalização e o desenvolvimento. Neste momento, segundo Cabana (2014), o conceito de cooperação Sul-Sul aparece como um instrumento para o desenvolvimento e reforço da independência econômica dos países, abrangendo a CTPD e a CEPD. De acordo com a autora, somente na década de 1980 que a expressão cooperação Sul-Sul tornou-se comum, ainda assim seu uso era majoritariamente feito pela academia na produção de artigos e relatórios. No nível governamental, o termo já havia aparecido na VII Cúpula do MNA, em 1983, e na VI Cúpula da UNCTAD no mesmo ano. É somente no começo dos anos 2000 que a o termo CSS se consolida, tendo coexistido com os termos CTPD e CEPD (CABANA, 2014).

Dando sequência, no próximo capítulo nos dedicaremos à análise dos principais eventos internacionais que identificamos na trajetória do desenvolvimento, destacando suas implicações para a CID. Começamos pelo advento da Primeira Década do Desenvolvimento, na década de 1970, uma década que parecia ser do Terceiro Mundo, marcada pela NOEI, pelo relatório Hammarskjöld, e pela ideia de *self-reliance*, mas que se encera com a agenda do desenvolvimento capturada pelo Banco Mundial, com a eleição de Ronald Reagan para a presidência dos Estados Unidos no início da década de 1980. O mundo havia se voltado ao conservadorismo e, não à toa, aquela fora considerada a "década perdida". Discutiremos também os impactos do fim da Guerra Fria, e finalizaremos com o período de grande desilusão com o desenvolvimento, na década de 1990.

2 AS NARRATIVAS DO DESENVOLVIMENTO

Em 1963, U Thant, Secretário Geral interino das Nações Unidas conclama a Assembleia Geral a proclamar a "Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento". Seu comunicado introduz temas em torno do desenvolvimento que constituiriam a argumentação basilar de todos os discursos sobre o desenvolvimento a partir de então.

> O desenvolvimento não é apenas sinônimo de crescimento econômico. É um crescimento econômico acompanhado de transformações. As intenções, é claro, a luta contra o reducionismo econômico, mas sem negar, apesar disso, o carácter determinante da economia. O "núcleo duro" do "desenvolvimento" é claramente o crescimento, mas que temos de acrescentar algo, neste caso, "algumas mudanças" que ainda estão por definir. Trinta anos mais tarde PNUD dirá. "Assim como o crescimento econômico é necessário para o desenvolvimento humano, o desenvolvimento humano é essencial para o crescimento econômico". [...] A aceitação do princípio da assistência aos países em desenvolvimento [...] é uma das manifestações mais marcantes da solidariedade internacional, e ao mesmo tempo do interesse bem compreendido dos países contribuintes (RIST, 2002, p. 108-109)[26].

É interessante notar, como destaca Rist (2002, p. 109), que já aparece no Relatório de U Thant, em 1962, a tentativa de harmonizar solidariedade e interesse no discurso do desenvolvimento, atendendo aos que valorizam o componente humanitário da ajuda e aos que valorizavam o interesse nacional. De um lado, declara que a solidariedade seria desinteressada; de outro, que a solidariedade seria do interesse dos países doadores. Essa dupla exigência levaria a uma ajuda que se apresentaria como nobre, solidária e sem interesses, que viria a se constituir nas reivindicações simbólicas da CNS (MAWDSLEY, 2012). A repetição constante desse argumento pode ser considerada uma estratégia para fazer desaparecer a antinomia que ele contém (solidariedade-interesse), quando de fato os interesses por detrás da ajuda, em muitos casos, saltam aos olhos quando se conduzem pesquisas empíricas.

Embora o relatório de U Thant para a "Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento" tenha lançado as bases para o discurso do desenvolvimento nos anos

[26] O texto em língua espanhola é: "El desarrollo no es simplemente sinónimo de crecimiento economico. Es un crecimiento económico acompañado de transformaciones." La intenciones, desde luego, luchar contra el reduccionismo económico, pero sin negar, pese a ello, el caracter determinante de lo económico. El "nucleo duro" del "desarrollo" es claramente el crecimiento, al que hay que añadir alguna cosa, en este caso "unas transformaciones" que quedan sin definir. Treinta años más tarde el PNUD dirá. "Del mismo modo que el crecimiento económico es necesario para el desarrollo humano, el desarrollo humano es esencial para el crecimiento económico. [...] "La aceptación del principio de ayuda a los paises en vías de desarrollo [...] es una de las manifestaciones mas sorprendentes de la solidaridad internacional al mismo tiempo que del interés bien entendido de los paises contribuyentes."

seguintes, isso não significa que novos conceitos mais elaborados e novas metas não tenham surgido. A década de 1960 cumpriu o papel de elaborar o marco geral do desenvolvimento que segue atual até hoje, deu forma mais precisa ao Ponto IV de Truman, o desenvolvimento ganhou as mentes tanto ao Norte quanto ao Sul da geopolítica mundial.

2.1 O Imperativo do Crescimento Econômico e seus Críticos

Walt. W. Rostow em seu célebre texto "As Etapas do Crescimento Econômico: Um Manifesto Não-comunista", publicado em 1960, responde uma questão fundamental que se colocava em sua época: "Como criar o caminho para o desenvolvimento?". Ele mostra como os países do Terceiro Mundo, em referência aos países avançados, poderiam se desenvolver e como a via comunista não deveria ser o meio para tanto. A teoria de Rostow foi uma das mais controversas e debatidas no campo do desenvolvimento econômico: para alguns se trata de um "manifesto não comunista"; para outros, a abordagem de Rostow utiliza dados de grande agregados, também utilizados por outros economistas proeminentes como Kuznets e Nurkse (SARMENTO, 2012). A generalização "simples" de Rostow parte da Inglaterra como epicentro de mudanças na sociedade moderna, a Revolução Industrial, fazendo uso dos dados sobre razão capital-produto, formação bruta de capital fixo, renda nacional e demografia, a fim de mapear os principais pontos que caracterizam as etapas do desenvolvimento econômico de certas nações.

Segundo Sarmento (2012, p. 146), a teoria rostowiana busca explicar a concepção do desenvolvimento econômico como uma teoria dinâmica, através de etapas subsequentes culminando no pleno desenvolvimento econômico das sociedades, esse processo rumo ao crescimento econômico começaria com o deslanche (*take-off*), o ponto crítico quando as sociedades, neste caso as atrasadas, ver-se-iam livres das amarras e se dirigiriam rumo à modernização.

> Rostow termina sua análise a respeito do arranco com preocupações quanto ao crescimento demográfico e à ajuda externa para o financiamento das nações subdesenvolvidas contemporâneas. Essa ajuda externa seria necessária, posto que a maioria dessas nações estaria em sérias dificuldades na formação de capital. Tal auxílio, que ele classifica como "auxílio internacional sob a forma de assistência técnica, empréstimos suaves ou subsídios (grifo meu) – inclusive grandes quantidades de alimentos e fibras excedentes", injetadas na economia para sanar as necessidades mais básicas, faria com que essa tivesse mais liberdade no que se refere à formação de capital e à solução dos outros três principais entraves da decolagem (capital social fixo, agricultura e setores que atraem moeda estrangeira). (SARMENTO, 2012, p. 155)

Assim, a teoria da modernização tornou-se tão atrativa aos tomadores de decisão ao redor do mundo, pois ela apresentava uma forma de criar e de promover o desenvolvimento econômico. Para Rostow, bem financiados programas de cooperação econômica poderiam servir como o estímulo necessário para que os países atingissem o estágio de "*take-off*", rumo ao crescimento econômico e desenvolvimento. No caso dos países latino-americanos, sobretudo Brasil, Argentina e México, estariam dentro do segundo estágios elaborado prontos para o "*take-off*", à espera do estímulo necessário.

Rostow tornou-se membro do governo Kennedy e aconselhou a política de cooperação dos Estados Unidos naquele período, antes do lançamento da Aliança para o Progresso, ele chamava atenção para o erro do governo anterior de Eisenhower que gastava os recursos da cooperação em projetos militares e programas de curto-prazo. Os projetos de cooperação dos EUA precisavam visar ao longo-prazo, também desembolsar os recursos necessários para impulsionar os países no sentido do desenvolvimento de forma que os países possam a partir dos próprios recursos seguir em frente. Esse era o único caminho, segundo Taffet (2007, p. 22), Rostow afirmava que era preciso ajuda-los a aprender como crescer.

A teoria da modernização exercia poder de sedução tanto para o Norte quanto para o Sul. Ao Norte a modernização servia para a manutenção das políticas que favoreciam o crescimento interno e a ajuda internacional em oposição a estratégia comunista; ao Sul a teoria da modernização trazia consigo a promessa de uma futuro melhor. A "inquestionabilidade" do crescimento econômico estava ligada a fé na ciência e tecnologia e a esperança de levar a prosperidade material para o resto do mundo. O crescimento econômico pressupunha a existência de uma linha contínua entre os países pobres e ricos, conferindo caráter progressivo, ordenado e estável aos processos de acumulação e desenvolvimento levando países considerados atrasados ao status de países desenvolvidos. O Sul deveria fazer dentro de poucas décadas transformações econômicas e políticas que os países do Norte levaram algumas gerações para atingir, esse processo deveria ser acelerado desde os primeiros programas de transição econômica nas sociedades do Sul (ANDREWS; BAWA, 2014).

A teoria rostowniana, que apresentamos esquematicamente acima, representa os interesses do *establishment* estadunidense e internacional, ao passo que a teoria da dependência se localiza no outro campo reunindo opositores e críticos à política dos Estados Unidos. Denunciando a desigualdade no funcionamento do sistema internacional que minava a prosperidade do Sul e ao mesmo tempo exacerbava sua situação de dependência e dominação, a "escola da dependência" surge congregando intelectuais de distintas disciplinas, sem um limite claro de atuação, mas com raízes claras no continente Americano. Entre seus

principais nomes, inicialmente destacam-se: Paul Baran, Paul Sweezy, Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Celso Furtado, Andre-Gunder Frank, Orlando Fals Borda e Rodolfo Stavenhagen (RIST, 2002).

A teoria cepalina e a teoria da dependência foram os aportes mais importantes da América Latina para o debate sobre o desenvolvimento. Trata-se do maior esforço no Sul de se pensar uma teoria autônoma a respeito dos problemas específicos de uma economia periférica. A duas, de forma geral, ressaltam que o subdesenvolvimento é um fenômeno que tem suas raízes históricas e particularidades que precisam ser compreendidas para serem superadas. Uma das ideias principais tanto para os cepalinos quanto para os teóricos da dependência é a divisão do mundo capitalista entre um centro e uma periferia, embora essa elaboração já tenha sido feita pelas teorias do imperialismo no século XX, as duas teorias dão maior consistência e uma perspectiva vinda da própria periferia (GONÇALVES, 2006). Inicialmente nas Américas, mas posteriormente também abrindo frentes de investigação nos outros continentes com nomes como Samir Amin, Pierre Jalée, Dieter Senghas e Johan Galtung, ou seja, tornando-se uma teoria do Sul sobre o desenvolvimento.

As origens da teoria da dependência na América Latina remontam aos anos 1950 com a CEPAL, no Chile, encarregada de promover o desenvolvimento na América Latina, sob a direção de Raúl Prebisch, que em 1964, viria a ser o primeiro secretário geral da UNCTAD. Criticando a doutrina dominante de sua época, a CEPAL afirmava que os países da periferia não deveriam se especializar em exportadores de matéria prima, mas sim no desenvolvimento de sua indústria e, para tanto, o caminho via substituição de importações era o indicado, sem abrir mão do capital estrangeiro nesta tarefa. O fortalecimento do Estado para que este intervenha a fim de prevenir as desigualdades via reforma agrária e melhor distribuição dos investimentos eram medidas indicadas pela Comissão que, embora mínimas, eram encaradas como “socialismo camuflado” pelo centro.

As formulações cepalinas impactaram o ideário latino-americano influenciando academia e vários governos da região em suas políticas econômicas. A teoria do desenvolvimento periférico da Cepal elabora um amplo e original *corpus* analítico, que forneceu um instrumento próprio para a compreensão dos processos de transformação de economias periféricas, olhando para os países latino-americanos. A Cepal em seu período inicial dos anos 1950 defendia a industrialização por substituição de exportações como caminho para o desenvolvimento econômico na periferia, com a participação ativa dos Estados. Já a partir da década de 1990, a comissão assume uma postura neoestruturalista, com

uma agenda de “transformação produtiva”, em que o Estado assume o papel de coadjuvante das forças de mercado (GONÇALVES, 2006).

Uma das linhas de expansão da economia industrial europeia foi em direção as suas antigas colônias, nesse caso, toda a América Latina, por exemplo, financiando as atividades produtivas exportadoras, que veio a caracterizar o setor capitalista da região. A América Latina se integrou no sistema de divisão internacional do trabalho da ordem econômica internacional de forma rápida basicamente por três fatores: a disponibilidade de terra e mão de obra farta; devido a um importante grupo social burguês voltado para a produção e exportação para o mercado internacional; e pela capacidade do Estado como uma organização político-burocrática capaz de ser instrumento desse grupo social para apoiar e superar os obstáculos dessa inserção (GONÇALVES, 2006).

Para os cepalinos, a divisão internacional do trabalho, onde a periferia se especializava pela produção de produtos primários para exportação para os países centrais, esses que, por sua vez, proveriam aos países periféricos produtos manufaturados gera um abismo entre os países. O centro experimentaria elevado desenvolvimento industrial, progresso técnico em todos os setores de sua economia e a melhora de vida de sua população. A periferia nessa relação agregaria somente progresso técnico aos setores voltados a exportação e manteria o restante dos setores econômicos em condições de atraso com grande parte da população na pobreza. Diante dessa constatação, surge a tese da deterioração dos termos de troca, que impacta negativamente na periferia. Isso porque à medida que os países centrais produziam avanços técnicos, esses ajudariam a poupar matérias-primas, e elevar sua produtividade sem muito onerar a produção. Contudo, para os países periféricos esses avanços do centro refletem na diminuição de suas exportações e com isso na queda do preço relativo dos produtos primários em relação aos produtos industrializados no mercado internacional.

Esta situação garante aos países centrais dinamismo em sua economia, uma vez que essa vem do reinvestimento da renda poupada, mas nos países periféricos, o reinvestimento dessa renda não ocorre diretamente no país, o que produz uma estrutura dual, em que convive um setor com uma estrutura capitalista e outro que permanece com uma estrutura pré-capitalista. Por sua vez, o dualismo das economias periféricas faz com que a concentração da renda oriente o investimento, que leva a redução da eficiência econômica e a estagnação. Essa situação na América Latina tornou-se estrutural já que o marco institucional dos países é controlado por grupos que obtém vantagem dessa concentração de renda (GONÇALVES, 2006). Assim, a Cepal avança:

> [...] ao combinar sua tese sobre as transformações históricas do sistema centro-periferia com a análise das estruturas produtivas periféricas, foi capaz de prover um instrumental analítico engenhoso, através do qual uma série de importantes tendências típicas do crescimento em países subdesenvolvidos – tais como déficits externos, deterioração dos termos de troca, desemprego e inflação – podia ser prevista e estudada de maneira particularmente acurada. (BIELSCHOWSKY, 2004 *apud* GONÇALVES, 2006, p. 06).

A teoria cepalina, embora tenha representado um avanço frente à teoria ortodoxa do desenvolvimento, sustentou a ideia do desenvolvimento enquanto um *continuum*, no qual o subdesenvolvimento seria um processo histórico da acumulação. Sua preocupação era permitir que os países latino-americanos, através da adoção de políticas necessárias, pudessem atingir o desenvolvimento. As críticas da esquerda à CEPAL denunciavam a Comissão de não estar interessada além da acumulação de capital sem se preocupar com as condições da acumulação, isto é, as relações de classe. É neste ponto em que se insere a teoria da dependência, repensando o modelo cepalino, aportando outra interpretação da realidade social e econômica da América Latina. Os intelectuais da teoria da dependência criticavam aqueles que afirmavam que o capitalismo era inviável na periferia do sistema mundial. Quando o desenvolvimento capitalista também ocorreria na periferia, mas sob a forma de subdesenvolvimento (RIST, 2002).

Para seus teóricos, a dependência se dá na subordinação entre o centro e a periferia, ela limita o desenvolvimento da periferia, sua situação de atrasada frente ao centro não se explica simplesmente pela condição de exportadora de matérias primas, mas pelo padrão capitalista dos países e sua inserção no sistema capitalista internacional. A superação dessa situação não viria da industrialização, mas do rompimento da dependência, o que é uma questão estrutural. Para Teotônio dos Santos (2008), a situação de dependência não se explica somente pela relação externa, mas ela é uma condição interna que estrutura as sociedades latino-americanas, na medida em que favorece as burguesias dominantes da região.

A teoria da dependência rompe com a ideia do desenvolvimento enquanto um *continuum* que enxergava no subdesenvolvimento e desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo. Seus teóricos enxergam ambos os processos como realidades distintas e contrapostas, embora fazendo parte de uma estrutura comum. O subdesenvolvimento passa a ser encarado como uma forma específica do capitalismo, produto do desenvolvimento capitalista mundial. A Teoria da dependência trouxe importantes contribuições ao campo do desenvolvimento, sobretudo, frente ao "etapismo" do desenvolvimento econômico tão forte a época. Foi graças aos teóricos da dependência que o fenômeno do "desenvolvimento" e do "subdesenvolvimento" pôde ser pensado de outra forma que não a que havia sido estabelecida

como etapas do crescimento econômico. Mas pela visão histórica das transformações do capitalismo na periferia em função de como este está inscrito no sistema capitalista mundial.

A teoria da dependência pode ser classificada em duas grandes correntes - o que não esgota as possibilidades de classificação de seus autores e suas visões: a corrente weberiana cujos expoentes são Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto; e a corrente marxista, que tem André Gunder Frank e Ruy Mauro Marini, e no Brasil Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra, como principal expoente.

A corrente weberiana da dependência, conhecida também como da "interdependência", ou do capitalismo dependente-associado, também surge fruto das críticas às teorias econômicas tradicionais. Ela parte da crítica às proposições cepalinas, diante do fracasso do processo de substituição de importações e do projeto nacional-desenvolvimentista. Cardoso e Faletto (1981) argumentam que o "desenvolvimento para dentro", muito defendido a época era incapaz de produzir as modificações que criariam uma sociedade dotada de autonomia política e econômica capaz de ordenar seu próprio caminho de desenvolvimento. Era então preciso fazer uma análise do capitalismo latino-americano a fim de compreender historicamente como ele se constituiu e reproduziu sua base produtiva, e como as economias nacionais se integrarem ao mercado internacional (DUARTE; GRACIOLLI, 2007).

Cardoso e Faletto são contrários à noção de "dualismo estrutural", que considerava as sociedades latino-americanas compostas por formações "tradicionais", que caminhariam para outro tipo, a "moderna", tal como se deu o processo nos países desenvolvidos. Para os autores, os conceitos de "moderno" e de "tradicional" não dariam conta de todas as situações sociais e muito menos seriam capazes de distinguir entre as sociedades os elementos estruturais que definem seu modo de organização (DUARTE; GRACIOLLI, 2007). Essa corrente demonstra que o mesmo regime de acumulação dos países industrializados não pode simplesmente ser reproduzido na periferia e que a periferia não está fadada ao papel de exportadora de matérias primas, podendo se desenvolver, mas de forma dependente associada tendo em vista a estrutura política interna e a dominação exterior.

A corrente marxista da dependência parte da constatação de que as economias latino-americanas apresentariam características que as impedem de se desenvolverem na mesma trajetória que as economias consideradas avançadas trilharam. Para a corrente marxista, a dependência é uma relação de subordinação entre Estados formalmente independentes, mas que têm suas economias condicionadas ao crescimento de outras. Assim, os países periféricos só poderiam expandir suas economias como um reflexo da expansão das economias centrais,

que por sua vez, seriam capazes de se auto-sustentar dado seu elevado desenvolvimento técnico (DUARTE; GRACIOLLI, 2007).

Para esta corrente, a compreensão do processo de formação socioeconômico latino-americano passa, impreterivelmente, pela integração da região à economia capitalista mundial. Ao passo que países centrais controlariam os mercados, os países periféricos perderiam o controle sobre seus próprios recursos, visto que o setor exportador de produtos primários levaria a transferência da renda obtida aos países centrais na forma de juros e dividendos. Isso revela que a relação desigual está no cerne da relação entre centro-periferia, porque uma parte do sistema se desenvolve sob o subdesenvolvimento de outra. Diante dessa situação, mostrava-se impossível escapar da armadilha da condição dependente, embora houvesse liberdade no manejo da política econômica.

Essa relação decorre da forma como os países da região se inseriram no comércio internacional, que já era dominado pelos países centrais. A inserção latino-americana como fornecedora de produtos primários responde às necessidades físicas da acumulação nos países industrializados, que foi fundamental para o desenvolvimento industrial nos países centrais (SANTOS, 2008). No entanto, o que coloca a periferia dependente das mudanças nas economias centrais é a deterioração dos termos de troca, síntese do intercâmbio desigual de mercadorias entre os países, permitindo que sejam realizadas transferências de valor, ao invés de ser a expressão de trocas equivalentes. Portanto, essa é a dinâmica da acumulação de capital na relação centro-periferia, que possibilita que o "[...] o capitalismo dependente cresça e contorne sua restrição externa, intensifica em graus cada vez maiores a distribuição regressiva da renda e da riqueza, que nada mais são que consequências inevitáveis da dependência" (DUARTE; GRACIOLLI, 2007, p. 10).

Apesar dos importantes aportes da teoria da dependência, ela traz consigo problemas que precisam ser destacados, dentre eles: primeiro, a ideia de que o desenvolvimento do centro dependeu e seguia dependendo exclusivamente do subdesenvolvimento da periferia; segundo, a oposição, ponto a ponto, da teoria da dependência com a da modernização, que faz questionar se a oposição centro/periferia não seria outra versão da dicotomia tradição e modernidade; terceiro, a teoria da dependência também não se preocupa com os aspectos culturais e subjetivos do desenvolvimento, nem sobre as consequências ambientais da industrialização (RIST, 2002, p. 140-141).

> Do ponto de vista pós-colonial, a dependência ignora (em sua a maior parte) a cultura e as políticas de representação. Frank não lhes dá nenhum lugar em sua análise, e Cardoso e Faletto, enquanto incluindo a ideologia (por exemplo, o nacionalismo, o populismo) e grupos socioculturais em sua

> abordagem dialético, tendem a tratá-los como superestrutural ou epifenômeno. Isto é, a cultura é um fator, mas ele é visto apenas em relação à economia política. É importante apenas na medida em que ela ajuda ou atrapalha o desenvolvimento dependente. Assim, eles olham para ela como um elemento entre muitos, e mais precisamente como um elemento subordinado, em suas políticas. (KAPOOR, 2008, p. 10)[27].

2.2 Novos Adornos ao Desenvolvimento

Em 1970, as Nações Unidas proclamam a "Segunda Década para o Desenvolvimento", trazendo o conceito de "estratégia" de desenvolvimento global e integrado. No mesmo ano, na Conferência de Lusaka, os países não-alinhados adotam o princípio de "autonomia coletiva" cujas sementes foram plantadas em Bandung, convocando para uma sessão extraordinária da Assembleia Geral da ONU a fim de se discutir a produção de matérias-primas e o desenvolvimento.

Celebrada em abril de 1974, a sessão torna pública a "Declaração para a instauração de uma nova ordem econômica internacional" (Resolução 3.201 - 1º de maio de 1974), dotada de um "Plano de Ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica" (Resolução 3.202 - 1º de Maio de 1974). Esta declaração foi seguida, em dezembro do mesmo ano, pelo lançamento da "Carta dos direitos e deveres dos Estados" (Resolução 3.281 - 12 de Dezembro de 1974), anunciando assim as bases da NOEI (RIST, 2002). Na vanguarda desse processo e na elaboração dos textos estavam o Presidente argelino, Huari Bumedian, o Chá do Irã, o Presidente mexicano, Luis Echevarría Álvarez, e o antigo presidente do Grupo dos 77 e secretário geral da UNCTAD, o venezuelano Manuel Pérez Guerrero.

A NOEI representava a preocupação dos países em desenvolvimento quanto à situação da desigualdade econômica e social no sistema internacional. Nesse sentido ela pressupunha o surgimento de uma nova noção do Direito Internacional que se converteria num instrumento de mobilização da sociedade internacional capaz de reconhecer e corrigir os desequilíbrios econômicos entre os Estados. As principais reivindicações da NOEI eram: estabilidade de preços para commodities e matéria prima, transferência de recursos de países ricos para pobres, industrialização e tecnologia, acesso a mercados, reforma no Sistema Monetário Internacional e maior poder nos fóruns internacionais para os países em desenvolvimento. Segundo Sousa (2015, p. 08), citando Garcia-Amador (1987, p. 43), a NOEI:

---

[27] O texto em língua inglesa é: "From the postcolonial standpoint, dependency ignores (for the most part) culture and the politics of representation. Frank gives them no place in his analysis, and Cardoso and Faletto, while including ideology (eg nationalism, populism) and sociocultural groups in their dialectical approach, tend to treat these as superstructural or epiphenomenal. That is, culture is a factor, but it is viewed only in relation to the political economy. It matters only to the extent that it helps or hinders dependent development. Thus, they look at it as one element among many, and more precisely as a subordinate element, in their politics."

> [...] aponta uma 'filosofia' que inspira a NOEI, desdobrada nas seguintes determinações: i) a equidade, a igualdade soberana e a cooperação entre todos os Estados constituem as bases dessa nova ordem; ii) a NOEI se propõe a eliminar as diferenças acentuadas e crescentes entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos; iii) a discriminação racial, o *apartheid* e o neocolonialismo são óbices ao processo de desenvolvimento, e devem ser eliminados; iv) os países não desenvolvidos se transformam em uma nova força de pressão junto à sociedade internacional e sua influência deve ser considerada.

Entretanto, para Rist (2002), a NOEI contém ambiguidades em suas principais intenções: a crítica dos Estados do Sul a ordem internacional deve-se ao fato de que estes não logram enriquecer, porém, a nova ordem nada mais seria do que a partilha dos benefícios do crescimento econômico, sem uma mudança nos meios para se atingir o desenvolvimento – industrialização. Embora critique as empresas transnacionais e o capital financeiro, e arroguem o direito à "autonomia coletiva" e a defesa da igualdade soberana dos Estados, o que já aparece em Bandung, a NOEI continua a reforçar a antiga ordem ao não propor algo novo para a promoção do desenvolvimento que se mantém nas mesmas bases do pensamento dominante: o crescimento econômico, a expansão do comércio internacional e o incremento da ajuda internacional dos países industrializados. A crítica de RIST é de natureza construtivista, sobre a natureza do conceito de desenvolvimento adotada pelos formuladores e apoiadores da NOEI.

Outro aspecto crítico, agora de natureza material, ainda merece destaque. Diferentemente da teoria da dependência, que enxergava o internacional como um campo onde se davam os efeitos da dominação dos Estados periféricos, problematizando a participação dos países no comércio internacional, a NOEI, por sua vez, enxergava na expansão do comércio internacional o motor do crescimento dos países do Sul. Potencializando o acesso aos mercados dos países industrializados, aumentando a CID, por meio da renegociação da dívida etc.. A Nova Ordem internacional não foi elaborada tendo em vista a realidade das populações do Sul, a redistribuição de que trata a NOEI não foi formulada para diminuir a desigualdade social e econômica interna, mas para incrementar a parte dos recursos de suas burguesias nacionais. Se, por um lado, o chamamento da NOEI à "comunidade internacional" expressando a existência de "interesses mútuos" entre os países do Sul no sentido de mudar as regras era um avanço dos países da periferia, por outro, ele perdia de vista a política dos Estados e a dimensão material existente no sistema internacional.

No bojo dos eventos da NOEI, foi produzido por iniciativa da Fundação Hammarskjöld e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e um grupo de pessoas críticas ao "desenvolvimento" reunidas em Upsala, Haia e Argel, um

relatório mais conhecido pelo título “Que fazer?” no âmbito do desenvolvimento. O relatório trazia pontos de vistas originais, como a mudança no sistema das Nações Unidas para que o organismo torne-se mais representativo das mudanças que ocorreram desde o pós-Guerra, agilizando e descentralizando a ONU para que a cooperação internacional com um incremento de seus recurso via taxa sobre a exploração de patrimônios da humanidade, entre outras inovações.

Tanto o relatório Hammarskjöld e quanto a NOEI, considera Rist (2002, p. 182), buscam tirar proveito das turbulências da década de 1970, mas as sua conclusões sobre o desenvolvimento tomam caminhos diametralmente distintos. Hammarskjöld avança na questão do conteúdo do crescimento econômico em função das suas consequências no longo prazo, sobretudo ecológica, promovendo um “desenvolvimento distinto” que combinasse a satisfação das necessidades, a *self-reliance*, a harmonia com a natureza e as mudanças estruturais.

Dando sequência, a menção oficial ao termo “necessidades básicas” remonta ao discurso anual do Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, ao Conselho de Governadores do Banco Mundial (1972). Tratando da situação de tamanha pobreza nos países do Sul, McNamara destaca a incapacidade dos governos desses países de saírem dessa situação, buscando em sua apresentação combinar o imperativo do crescimento econômico com a justiça social. A convocação aos países de economia avançada era para que voltassem seus esforços para as necessidades humanas das populações do Sul, tais como: nutrição, higiene, educação, habitação, emprego e saúde. Para tanto, a CID deveria ser elevada consideravelmente, mas aliada a maior vigilância na aplicação da ajuda aos países congregando medidas estruturais na sua difusão.

A abordagem das necessidades básicas surge, assim, como resposta à crise da estratégia de modernização, a promessa do crescimento econômico rápido e da transição para a moderna economia industrial que nunca chegara para os países do Sul durante os anos 1960 e 1970. Durante a década de 1970, a OIT e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) também passaram a defender uma estratégia de desenvolvimento que tivesse como alvo as necessidades básicas, associadas às condições de trabalho (OIT) e à dimensão cultural do desenvolvimento (UNESCO).

Obviamente, esta mudança elaborada pelo presidente do Banco Mundial não o tornava uma humanista, embora a justificativa da ajuda internacional esteja em bases morais. O aumento da atuação do Banco nos países do Sul e em projetos de pequena escala estava em consonância com o objetivo da instituição de elevar a produtividade dos mais pobres para

incluí-los no sistema econômico. Não à toa, as instituições internacionais ligadas ao desenvolvimento como o Banco Mundial e o FMI adaptaram suas políticas de condicionalidades conforme novos conceitos surgiam e ganhavam espaço (ANDREWS; BAWA, 2014). Do lado comunista, o desenvolvimento também se renovava com novas estratégias de participação e planificação econômica.

Coube, então, à gestão McNamara consolidar o Banco como uma grande "agência de desenvolvimento", aumentando exponencialmente a assistência multilateral, obviamente, sob os auspícios dos EUA. Para Washington, segundo Pereira (2014a, p. 84), a maior participação do Banco Mundial junto aos demais bancos multilaterais de desenvolvimento cumpria importante papel do ponto de vista geopolítico e sem o custo de precisar aumentar o desembolso doméstico. Isso permitiu aos EUA, ademais, usar da roupagem multilateral para despolitizar a cooperação para o desenvolvimento, evitando tensões diretas com outros Estados.

McNamara havia anunciado que o Banco dobraria seus empréstimos nos cinco anos seguintes, marcando o crescimento do envolvimento do Banco Mundial na CID. De fato, ao final da década de 1970, os desembolsos que no início estavam em 162 milhões de dólares, alcançaram os 1.6 bilhões de dólares (LANCASTER, 2007). Já havia uma expectativa crescente entre os países de que as instituições multilaterais se engajassem mais na cooperação frente à cooperação bilateral. A visão positiva das instituições multilaterais assentava-se na crença de que eles seriam menos propensos a utilizarem seus recursos como ferramenta para outros interesses que não o desenvolvimento.

O Banco também avançou na produção de um crescente e regular número de publicações especializadas em desenvolvimento, na criação de indicadores sociais e econômicos. Indicadores que se incorporariam às políticas de desenvolvimento *mainstream* e se tornariam referência obrigatória para todos os Estados clientes, tais como a agenda de redução da pobreza (PEREIRA, 2014a). Logo, de maneira prescritiva, o Banco Mundial atua em relação ao tipo de políticas públicas de desenvolvimento que os países que recebem seu financiamento ou programas devem implementar.

> A amplitude com que o faz também é significativa, abarcando desde educação, saúde, habitação, energia, agropecuária, política econômica, transporte, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, indústria, comércio, meio ambiente e administração pública, até a reconstrução nacional em países pós-conflito e a assistência internacional ao desenvolvimento. Por sua vez, dentro de cada uma dessas áreas, o Banco atua em praticamente todos os âmbitos de especialização. Em outras palavras, não há política de desenvolvimento que não seja objeto da ação financeira e não financeira do Banco. (PEREIRA, 2014a, p. 78).

O novo conceito do Banco Mundial chocava-se com uma das principais bandeiras da NOEI, a defesa da soberania dos Estados, o princípio da soberania rejeitava qualquer ingerência externa, o que já estava explícito desde Bandung. Contudo, o novo conceito de necessidades básicas sofisticava a ingerência dando-lhe novos meios de legitimação, por exemplo, sob a bandeira da solidariedade aos mais pobres, no combate ao flagelo da pobreza.

As "necessidades básicas" contaram com o apoio do Banco Mundial, da FAO, da OIT e do Fórum do Terceiro Mundo, o que contribuiu consideravelmente para o avanço da proposta e para a aproximação das ONGs com o Banco Mundial naquele momento. Entretanto, ainda que ampliasse o conceito de desenvolvimento, o aporte do conceito de necessidades básicas, tal como baseada em metáforas biológicas, buscava naturalizar o social, assevera Rist (2002). Compreende-se que desenvolver é lutar contra a escassez para atingir um estado de abundância a fim de acumular e, assim, acumular preenchendo as necessidades básicas. Isso é, obviamente, coerente com a economia dominante, que supõe que a história da humanidade é a da luta contra a escassez e que todos os povos precisam vencer este processo.

A luta contra a pobreza também respondia a reivindicações legítimas de organizações internacionais como a CEPAL e a UNCTAD por alguma redistribuição de recursos dos países do Norte para o Sul, diante da enorme desigualdade entre as nações. Entretanto, esta não pode ser dissociada à luta contra o comunismo e a promoção da segurança dos EUA no contexto da Guerra Fria. Para Kapoor (2008, p. 22), ainda que seja um avanço em relação à preocupação estrita com a modernização e o crescimento econômico, a institucionalização do conceito de necessidades básicas traz um fundamento cultural tão problemático quanto a modernização. De forma arbitrária, a nova abordagem classifica o que é "básico" a partir de um referencial universal, primário e natural, como se o sentido de básico fosse o mesmo para todas as sociedades. E o mesmo para quais seriam as "necessidades" dos pobres do mundo que, incapazes de mudar sua própria situação, precisariam ser resgatados. Como se a situação de pobreza dos países do Sul fosse um problema que decorresse da incapacidade dos pobres de melhorarem seus padrões de vida, desconsiderando as desigualdades estruturais nacionais e globais.

Os projetos de desenvolvimento na base construídos a fim de atacar o problema da pobreza/escassez através da CID ganharam o título de "desenvolvimento centrado no homem e nas suas necessidades básicas" e com suporte cada vez maior do Banco Mundial. As necessidades básicas mantém sua influência nas políticas de desenvolvimento ainda na atualidade, sobretudo, no tocante à redução da pobreza via expansão do consumo de um

conjunto fundamental de produtos e serviços. Isso difere da redução da pobreza através de políticas que garantam níveis básicos de renda para a população.

Após a euforia das Décadas do Desenvolvimento, os anos 1970 foram marcados por grandes preocupações quanto à qualidade da CID. De acordo com Veen (2011), a preocupação com a transferência de mais recursos aos países menos desenvolvidos, em linha com a abordagem de "necessidades básicas", tornou-se tema de debates dentro do CAD. Em 1977, em seu Encontro de Alto Nível, o CAD adotou a abordagem das "necessidades básicas", lançando a "Declaração sobre Cooperação para o Desenvolvimento e para o Crescimento Econômico e a Satisfação das Necessidades Básicas Humanas".[28] Nela o comitê afirma que a busca por atender as necessidades básicas humanas não são um substituto do crescimento econômico, mas parte integrante dele, que congrega modernização, melhora na infraestrutura e industrialização dos países pobres. Políticas que contribuam para elevar a utilização dos recursos, sobretudo trabalho e melhora na produtividade, deveriam ser os objetivos, pois levariam ao crescimento e expansão do capital.

Na década de 1970, as agências bilaterais como também as agências multilaterais implementaram suas políticas de avaliação dos programas de cooperação, transcorridos uma década desde a criação de muitas delas. Em se tratando de projetos de infraestrutura, o método de avaliação da agência quanto ao nível de desenvolvimento dos países não parecia ser suficiente. Segundo Sasaki (2006), o tipo de metodologia desempenhada não era apropriada para programas e projetos sociais. Eventos que debateram a avaliação de programas e projetos na CID foram celebrados e modelos de avaliação experimentais foram aplicados em larga escala, por exemplo, na Colômbia (1971-175) e na Nicarágua (1974-1978).

No entanto, segundo Sasaki (2006, p. 66), tendo em conta a dificuldade de aplicação desses de muitos desses modelos experimentais, e o fato de terem se mostrado exageradamente complexos, lentos, e caros, a "comunidade do desenvolvimento" concluiu que eles deveriam ser substituídos por modelos mais rápidos e econômicos. Outro conceito surgido no período e que foi trazido para a CID foi o de "gerenciamento de resultados", através da introdução de planejamento estratégico e gerenciamento de desempenho. A especialização no campo da CID também chegou aos métodos de avaliação, com a introdução em 1971 de um novo método para desenho e avaliação de projetos, o "*logical framework*", ou somente "logframe", introduzida pela USAID.

[28] O texto em língua inglesa é: "Statement on Development Co-operation for Economic Growth and Meeting Basic Human Needs."

2.3 A Revolução Verde e as Políticas de Ajuste Estrutural

No campo, a Revolução Verde, desenvolvida entre as décadas de 60 e 70, com o apoio direto da Fundação Ford e da Fundação Rockfeller, elevou os níveis de financiamento a pesquisa com novas variedades de sementes, melhores condições de solo, avanço no uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas. Produzidos por agroindústrias americanas e europeias, ou seja, ela tratou de elaborar todo um pacote tecnológico. A Revolução Verde não foi apenas um avanço técnico para o aumento da produtividade agrícola, através da aplicação de técnicas e máquinas modernas, tratava-se de uma transformação na estrutura social e econômica do campo nos países do Sul. Naquele momento, parte significativa da população destes países vivia no meio rural, sob o discurso do progresso e do benefício da técnica, a revolução produziu impactos que deixaram suas marcas ainda na atualidade. Tais como o aumento da concentração da renda e da terra, o êxodo rural, a exploração da mão-de-obra no campo, envenenamento dos agricultores, a contaminação dos ecossistemas, compactação do solo, contaminação de nascentes, etc. (ANDRADES; GANIME, 2007).

O papel do Banco Mundial na agricultura ainda era limitado à infraestrutura até o início da década de 1960, com projetos em drenagem, irrigação, etc. As grandes empresas de fertilizantes, máquinas agrícolas, assessorias técnicas pressionavam tanto a USAID como os organismos internacionais para que provessem linhas de financiamento para difusão do pacote tecnológico da revolução verde na Ásia, na África e na América Latina (PEREIRA, 2014b, p. 519).

Enquanto que a revolução verde estava em curso, mudando o panorama do campo nos países do sul, desenvolvendo-os nas técnicas modernas, Europa e EUA subsidiavam seu setor agrícola. Em pouco tempo a produção dos países realmente aumentou, mas acompanhada de um crescimento tão grande quanto em suas dívidas externas e da dependência tecnológica e financeira. A abertura dos mercados no Sul sob o slogan do "*free market*" e as promessas do incremento das trocas comerciais favorecendo os países pobres submeteram o setor agrícola destes países – tão importante para a economia – aos interesses diretos das grandes corporações e dos países centrais do capitalismo. O resultado foi a deterioração da autossuficiência e da segurança alimentar do Terceiro Mundo que se via em competição desleal num cenário vendido como a salvação (SHIVA, 1988; PEREIRA, 2014b).

> O controle mundial sobre os alimentos tem sido um objetivo estratégico da política externa dos EUA como o sistema militar. O sistema alimentar

> mundial está sendo reestruturado artificialmente através do sacrifício dos interesses do Terceiro Mundo e os agricultores estadunidenses não só através da política agrícola dos EUA, mas também através do GATT, do Banco Mundial e do FMI (SHIVA, 1988, p. 881)[29].

De acordo com Shiva (1988), o controle dos EUA sobre a comida no mundo tem propósitos políticos e militares, ocupando uma posição central na agenda de política externa de Washington desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Washington utilizou da ajuda alimentar simultaneamente para fins comerciais, políticos e militares, sobretudo, durante o período da Guerra Fria. A Revolução Verde estava em consonância com raciocínio geopolítico norte-americano durante a Guerra Fria no tocante à fome. A solução para a fome, e para a pobreza estava nas inovações tecnológicas, no aumento da produtividade e na reprodução do capital. Importante salientar que o problema da fome nem sempre está na carência na produção de alimentos, mas no acesso a estes pela população pobre, que não consegue arcar com os elevados preços (ANDRADES; GANIME, 2007).

As políticas de "ajuste estrutural" entram em cena na década de 1980 e tornam-se a nova solução encontrada pelo Norte para resolver o "problema" do desenvolvimento do Sul, a nova máxima era que antes de se desenvolver, os países pobres precisam fazer os ajustes necessários através dos "planos de ajuste estrutural".

A crise da dívida de 1982 com o estopim no México e seu consequente espalhamento para outros países e regiões contaminando os bancos do Norte levou os programas de ajuste estrutural para toda a periferia. O ajuste era apresentado pelos FMI como a resposta a "desordem monetária" dos países, que precisavam urgentemente ajustar suas economias e corrigir sua balança de pagamentos. O "ajuste estrutural" era apresentado como remédio para a crise da dívida, mas que somente cabia aos países devedores, excluindo àqueles responsáveis pelos empréstimos que levaram a tal situação.

O primeiro passo na estruturação da política de ajuste estrutural partiu da proposta do secretário de Tesouro dos Estados Unidos durante a administração Reagan, James A. Baker III, tendo se encontrado com os principais executivos dos bancos norte-americanos *Chase Manhattan Bank*, *Citibank* e *Bank of America*, temendo que a deterioração da situação da dívida levasse a uma situação de pressões sociais e políticas, especialmente na América Latina. O plano finalmente fora lançado, ficando conhecido como "Plano Baker" (PEET, 2004). O déficit dos Estados Unidos cujos bancos eram tão culpados pela situação quanto os

[29] O texto em língua inglesa é: "Control over world food has been as strategic an objective of US policy as military systems. The world food system is being restructured artificially through sacrificing the survival interest of third world and American farmers not only through the US Farm Policy but also through the GATT and the World Bank and the IMF."

países endividados pela falta de rigor monetário, não estava em questão, posto que o dólar como principal meio de pagamento internacional, colocava Washington numa posição confortável de julgar aos demais pela falta de responsabilidade. Assim, o ajuste estrutural servia para que os países ajustassem suas economias às novas condições da economia política internacional.

De acordo com Peet (2004, p. 103), tanto o FMI quanto o Banco Mundial, diante da crise, mobilizaram um montante de crédito que estaria disponível aos países em crise, mas que estaria condicionado a "melhora da política econômica" através de reformas que supostamente fortaleceriam suas economias para, assim, saírem da crise da dívida. As reformas implementadas tinham orientação voltada ao mercado de capitais: redução de impostos, privatização de empresas públicas, redução de barreiras tarifárias e a liberalização dos investimentos.

Durante a década de 1980, os grandes países devedores, um total de 15 países do Sul, deviam por volta de US$ 473 bilhões. Foram realizadas várias rodadas de reescalonamento e estruturação de suas dívidas nacionais e privadas, dado o tamanho dos déficits, alguns pareciam impagáveis, somente na América Latina eram US$ 30 bilhões de pagamento de juros ao ano. "O Tesouro e o Departamento de Estado consideraram necessárias soluções 'estruturais' de longo prazo, e queriam que o Banco Mundial aplicasse mais na 'modernização' das economias dos países devedores." [30] (PEET, 2004, p. 103). O que constatava o fracasso do Plano Baker levando a aplicação de medidas mais extremas para a redução das dívidas. Os efeitos do ajuste foram dramáticos, pois o rigor nas contas públicas incidia diretamente nos gastos sociais, nos subsídios aos mais pobres e nas políticas sociais, sobretudo educação e saúde. Ao passo que tratava de liberalizar o mercado e aumentar o contingente da população desempregada.

Durante a administração de George Bush em 1989, sob um novo secretário de Tesouro, Nicholas Brady, um novo plano fora lançado para enfrentar a crise da dívida, conhecido como "Plano Brady" foi lançado. Os países aplicariam os ajustes estruturais, como já vinham fazendo desde o "Plano Baker", mas agora teriam a redução de sua dívida e novos empréstimos à medida que avançassem com os ajustes. Como relata Peet (2004), o FMI de imediato adotou o plano e em maio de 1994, ao todo 18 países haviam realizado este novo tipo de acordo. Desta forma, os Estados Unidos, o FMI e o Clube de Paris poderiam exercer

[30] O texto em língua espanhola é: "El tesoro y el Departamento de Estado consideraron necesarias soluciones 'estructurales' a largo plazo, y quisieron que el Banco Mundial se implicasse má em la 'modernización' de las economias de los países deudores."

diretamente pressões políticas sobre os Estados endividados, o arranjo garantia a preservação do sistema bancário internacional frente à possibilidade de um generalizado calote nas dívidas impagáveis para muitos Estados.

O ajuste estrutural coloca por terra o keynesianismo internacional tão ativo nas últimas décadas preocupado em organizar os intercâmbios comerciais, iniciando um período em que a máxima era a desregulação generalizada e a economia do crédito internacional. No entanto, não seria a década perdida que colocaria fim a aventura ocidental do desenvolvimento, a década de 1980 não havia sido perdida para todos. As instituições internacionais de Bretton Woods, o sistema do Banco Mundial e o FMI, tiveram papel central na reestruturação social e econômica dos países periféricos, seja pelos condicionantes dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, ou pelas políticas ortodoxas neoliberais do FMI. Durante esse processo, os países periféricos foram se "financeirizando" como nunca antes, isto é, o capital financeiro foi dominando o processo produtivo desses países, e expandindo enormemente a sua influência política. Desta forma, os mercados internacionais passaram a ter grande importância na vida de todos os indivíduos desses países, mesmo que isso não esteja explícito (CONDE, 2015).

As crises da dívida no Sul, aliada ao avanço dos governos conservadores nos Estados Unidos (Ronald Reagan) e no Reino Unido (Margareth Thatcher) favoreceu o avanço das políticas neoliberais no mundo em desenvolvimento, que passaram a fazer parte do receituário das instituições financeiras e da CID (MILANI, 2014). Com o fim da Guerra Fria e o processo de transição das ex-Repúblicas Soviéticas profundas mudanças estavam em curso nas concepções de desenvolvimento. O discurso triunfalista reverberava a vitória do capitalismo liberal, do mundo livre.

Neste momento, o socialismo real passava por uma profunda crise, a esquerda via-se desacreditada e nesse contexto o processo de globalização se acelerava fortalecendo os fluxos financeiros e produzindo mudanças nos padrões de desenvolvimento. Na Europa o Estado de bem-estar-social se enfraquecia, e na América Latina o planejamento econômico herdado das políticas de substituição de importação de décadas anteriores via-se em abandono frente às reformas neoliberais implementadas pelos governos da região. Todos esses eventos impactaram na CID e, segundo Milani (2014, p. 42), foram o pano de fundo que resultou na reorientação das prioridades da cooperação, a partir do período 1990-2000.

Os países passaram a integrar às suas agendas de CID os programas de ajuste estrutural como forma de enfrentamento das crises de endividamento nos países do Sul. Neste momento, com as políticas do ajuste a cooperação abandona os discursos relacionados à transformação estrutural das relações Norte-Sul frente o agravamento da desigualdade entre

os países pobres e ricos, as condicionalidades do ajuste estrutural ao recebimento da AOD surge como regra. A aceitação das condicionalidades políticas é alçada à condição primordial para que os países possam ter acesso aos recursos da cooperação. Naquele momento, tratava-se da submissão ao pacote de austeridade fiscal, à liberalização e financiarização das economias nacionais, além do corte de gastos sociais e adesão ideológica e teórica do Estado Mínimo, e o abandono dos modelos nacional-desenvolvimentistas (MILANI, 2014).

2.4 A Ecologia entra em Cena

A temática já havia aparecido na Primeira Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972, a primeira cúpula internacional a tratar das questões do Meio Ambiente com o objetivo de estabelecer os princípios que ordenariam as questões ambientais mundiais. A relação do homem com o meio ambiente, a gestão dos recursos naturais e da qualidade de vida, sua Declaração final sobre o Ambiente Humano também ficou conhecida como "Declaração de Estocolmo". A conferência contou com a participação de 113 países e foi um marco, sendo o primeiro grande evento mundial que abordasse diretamente a temática do meio ambiente. A ecologia retornaria aliada ao desenvolvimento com a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, dirigida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega. O grupo, formado por políticos e especialistas de diferentes países, realizou audiências públicas em diferentes regiões do globo, ouvidas associações de militantes que diretamente lidavam com o tema do meio ambiente e a favor da ecologia (RIST, 2002).

Publicado em 1988, o relatório da comissão Brundtland, intitulado "Nosso Futuro Comum" esmiúça os problemas que se colocam diante do equilíbrio ecológico do planeta. O documento final propõe a ideia de "desenvolvimento sustentável", para RIST (2002), o melhor termo para a ideia seria "desenvolvimento duradouro", que atenderia melhor às propostas do documento. Em linhas gerais, a Comissão expressa sua preocupação quanto ao meio ambiente que se estaria deixando para as gerações futuras, a natureza estaria atingindo seu limite máximo e todos deveriam voltar-se a preservação dos recursos naturais.

A recomendação do relatório para que as Nações Unidas estabelecessem uma conferência internacional para examinar os progressos e os acordos mundiais no campo do meio ambiente foi a que mais êxito teve ao abrir caminho para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como

Cúpula da Terra ou Eco-92, em junho de 1992. Vinte anos após Conferência de Estocolmo, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil.

Sob os auspícios da Comissão Brundtland, a Cúpula da Terra seria a mais avançada até então, ideias como desenvolvimento sustentável, menos consumismo, equilíbrio ecológico dominaram a pauta do evento nos seus 12 dias de duração. As ONG's, em paralelo à CNUMAD, organizaram o Fórum Global também na cidade do Rio de Janeiro. A Conferência Oficial contou com delegações de 178 países e 114 Chefes de Estado e de Governo, mobilizando 8.000 jornalistas, um total de quase 30.000 pessoas, uma centena de chefes e chefas de Estado, número que excedia e muito os participantes de Estocolmo. O Fórum Global contou com 6800 ONGs de 177 países e de movimentos sociais das mais variadas temáticas, com 19.000 participantes (OLIVEIRA, 2012).

A CNUMAD, por fim, produziu importantes documentos oficiais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Convenção-Quadro sobre Mudança Climática; A Convenção sobre Biodiversidade; Declaração sobre as Florestas; e a Agenda 21. A Convenção da Biodiversidade foi aprovada por 156 países e uma organização regional. Esta versa sobre a conservação da biodiversidade no planeta, sobre o uso sustentável do meio ambiente e da divisão equitativa e justa dos benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos. A Agenda 21 é o programa de ação da Conferência e apresenta um novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional aos países, que busca conciliar os métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Carta da Terra trata-se de uma declaração de princípios éticos básicos a construção de uma sociedade melhor mais justa e igualitária, com bases na sustentabilidade e na ecologia.

A Conferência, segundo Oliveira (2012), foi a celebração das diretrizes dominantes sobre a questão ambiental travestida de desenvolvimento sustentável, a aproximação do meio ambiente somente se constituiu de fato na Rio – 92 a partir do momento em que a melhor utilização da natureza entra na ordem econômica naquele contexto político econômico mundial, "[...] o desenvolvimento sustentável tornou-se, inapelavelmente, um consenso, particularmente na esfera das Nações Unidas" (OLIVEIRA, 2012, p. 12). A Cúpula da Terra e o Fórum Global acontecendo em paralelo produziram a falsa impressão de diálogo entre os dois eventos. Para Munck (2010, p. 43), "Enquanto que as vertentes radicais no campo enfatizavam o desenvolvimento e fortalecimento das bases, a 'máquina do desenvolvimento'

dominante adotou uma postura frouxa e básica de "desenvolvimento sustentável" como seu *leitmotif"*[31].

Fundado em 1991, o Global Environmental Facility (GEF), ou Fundo Global para o Meio Ambiente, surge com o propósito de operacionalizar uma nova forma de estrutura de governança que integrasse a todos os países e que fosse capaz de que ser flexível e adaptável às mudanças em curso nas questões ambientais (STRECK, 2015). O GEF é um mecanismo internacional de financiamento que provê subsídios e recursos para os governos em projetos que visem a proteção do meio ambiente global em seis áreas: biodiversidade, mudança do clima, águas internacionais, camada de ozônio, a degradação da terra, e combate a poluentes orgânicos persistentes. Durante a Cúpula do Rio, em 1992, o GEF foi reestruturado e tornou-se uma instituição separada permanente, antes fazia parte do Sistema do Banco Mundial, passando a ser gerenciado de forma tripartite entre o Banco, o PNUD e PNUMA, com o objetivo de proteger os bens públicos globais. Porém, embora seja uma iniciativa inovadora a organização dividida entre as três instituições, de acordo Streck (2015), o Banco Mundial age como ator de maior influência dentro do fundo e faz com que, em muitos casos, as outras duas instituições sejam sub-representação. O PNUMA, por exemplo, sediado em Nairóbi, no Quênia, enfrenta problemas de recursos de pessoal e financeiro, o que impacta em suas ações, deixando espaço para o que o Banco tenha maior poder de decisão.

De toda forma, a independência dada ao GEF reflete o comprometimento daquele momento com a temática do meio ambiente. Ele reúne atualmente 183 países em parceria com instituições internacionais, organizações da sociedade civil dos países, e do setor privado. O GEF é considerado o maior fundo com recursos públicos para projetos para o meio ambiente a nível global. Entretanto, o fundo sofre com a assimetria de poder entre seus participantes em diferentes setores, o que enfraquece todo o sistema. Os maiores doadores são os que ocupam as principais cadeiras no concelho, e tem a sua disposição pessoal e material especializado. Enquanto os países em desenvolvimento, na maior parte dos casos, não dispõem nem de recursos financeiros, nem de conhecimento para coordenar suas ações.

2.5 O Crescente Desconforto e as Críticas Subalternas

[31] O texto em língua espanhola é: "Mientras que las vertientes radicales en el campo enfatizaban el desarrollo y la obtención de poder desde las bases, la «máquina de desarrollo» dominante adoptó una laxa postura básica de «desarrollo sustentable» como su leitmotif."

Desde os anos 1970, a revisão de alguns conceitos convencionais sobre o desenvolvimento ganhou corpo. Mas de acordo com Weber (2007), diferindo das críticas anteriores ao não se engajar num debate convencional ao nível macropolítico do desenvolvimento, mas questionando as epistemologias ocidentais do desenvolvimento, as identidades e as práticas discursivas. O pós-estruturalismo e o debate pós-colonial crescem e se somam a crítica ao desenvolvimento, mobilizando uma enorme literatura de diversos campos disciplinares, dedicando-se a um escrutínio crítico da trajetória do desenvolvimento nos países do Sul (RADOMSKY, 2011).

Contrastando com as críticas anteriores, como a teoria da dependência, com origem metodológica no campo das ciências sociais, a teoria pós-colonial emerge dos estudos literários (KAPOOR, 2008). Os estudos pós-coloniais ganham proeminência a partir da década de 1970, no contexto das descolonizações, porém, um "pensar pós-colonial" já se gestava desde muito antes com os trabalhos do antilhano Frantz Fanon, entre eles o célebre "Os Condenados da Terra", de 1961, e "Peles Negras, Máscaras Brancas", de 1952. Do martinicano Aimé Césaire, "*Discours sur la négritude*", de 1950, e "*Discours sur le colonialisme*", de 1955, Albert Memmi, entre tantos autores tratando, sobretudo, da condição colonial dos sujeitos sob o jugo colonial francês.

Fanon (2010) ressalta que qualquer ambiente que recebeu os europeus sofreu, de imediato, uma desestruturação independente se eles foram o mais ordeiro possíveis com os nativos. Antes não havia diferença entre a cor, o europeu mostra que o homem é separado em brancos e pretos, e este último é inferior ao primeiro. Instaura-se uma condição racial de desigualdade que não havia anteriormente, logo, reivindicar igualdade passa a ser um novo imperativo. Os sujeitos sofrem um violento apagamento dos vínculos identitários, da consciência de si mesmo frente aos demais, agora hierarquizada de forma também violenta pela cor da pele.

Em "Condenados da Terra", em seu prefácio, Jean-Paul Sartre ressalta que Fanon (2008) não está preocupado em mostrar aos Europeus seus crimes inexpugnáveis nas colônias, mas "usar os europeus como objeto do discurso aos negros para contribuir no desmantelamento das táticas do colonialismo", como o racismo está inscrito na estrutura social do regime colonial. Como que não há fuga da condição colonial se não se começa questionando e rompendo essas estruturas que inferiorizam e perpetuam a dependência. Lutar contra uma dominação colonial que teima em resistir na forma indireta ou mesmo direta, apoiada pelas elites locais, formada pela metrópole, mesmo que por gente nativa e levantar-se contra uma estrutura social racista-colonial que fora herdada.

Fanon (2008) também alerta que o colonialismo busca dificultar o empreendimento da luta nacional mudando o foco, o objeto do discurso, situando-o na economia. Segundo ele, o colonialismo recorre ao economicismo para obnubilar o real causador da situação de exclusão, pobreza e violência, as estruturas sociais racistas do colonialismo, que a ferro e fogo tentam resistir e impedir a luta nacional. O economicismo usa de estímulos econômicos para impedir a cristalização da consciência nacional. Contudo, a estratégia economicista não inclui e nem dá conta das aspirações da população, assim, ela está fadada ao fracasso, e o que pode fazer é retardar um processo que está em vias de eclodir, a luta nacional. No entanto, o colonialismo não cederia, ele recrudesceria o regime de terror colonial, usaria da violência para manter o regime a todo custo.

Na leitura de Escobar (2007, p. 23), a realidade social havia sido colonizada pelo discurso do desenvolvimento, porém, o avanço na criação de novos instrumentos analíticos permitiu uma avaliação mais apurada da "colonização da realidade", o autor cita os trabalhos de Michel Foucault acerca da dinâmica do discurso e do poder na representação da realidade social, como a aplicação e o aprofundamento dessas análises à situação colonial e pós-colonial por autores como Edward Said, V.Y. Mudimbe, Chandra Mohanty e Homi Bhabha, possibilitando novas formas pensar as representações sobre o Terceiro Mundo.

Neste sentido, segundo Escobar, pensar o desenvolvimento em termos do discurso, no sentido foucaultiano, nos possibilita concentrar em sua forma de dominação. Portanto, enxergar o desenvolvimento como um discurso produzido historicamente implica em examinar as razões que levaram muitos Estados a assumir o status de subdesenvolvido e mirar o seu desenvolvimento como tarefa primordial. Era preciso "des-subdesenvolver-se", submetendo o país a intervenções e avaliações internacionais no auxílio de tornar-se desenvolvido. Pensar o desenvolvimento como discurso se assemelha ao "Orientalismo – o oriente como invenção do ocidente", do autor palestino Edward Said, de 1978. Isto é, uma análise do desenvolvimento como um regime de representação. Said (2007) parte do conceito de Oriente como uma criação do Ocidente, analisando como os "orientais" são representados em obras ocidentais e como o signo do "exotismo", "inferioridade", "incapacidade", "atraso" estão sempre fixados ao sujeito e as sociedades do Oriente.

O orientalismo parte da premissa de uma distinção ontológica e epistemológica entre Oriente e Ocidente. Esta definição coloca o orientalismo como um meio de acessar o Oriente a partir do Ocidente, mas de forma legítima, do ponto de vista ocidental é claro. Assim, o orientalismo pode aferir, explorar, explicar, governar e colonizar o oriente a partir de um estilo ocidental do que é o oriente, que lhe permite autoridade para tanto. A ideia que se tem

de oriente é, mesmo que limitada, a partir de experiências reais no oriente. Esse descolamento do Orientalismo com o real, não se trata de necessidade imaginativa para pensar o outro que não se conhece, mas uma relação de poder, um discurso que reforça o poder, imagem que produz/reproduz dominação do Ocidente sob o Oriente. Ou seja, o orientalismo não se trata de devaneios descolados da realidade acerca do Oriente, o fato dele resistir enquanto corpo teórico e discursivo por tanto tempo e com tamanha força, reflete o investimento acadêmico, material ao longo dos anos, que produziu o orientalismo como um sistema de conhecimento sobre o Oriente.

> É a hegemonia, ou melhor, o resultado dela em ação, que confere ao orientalismo a durabilidade. [...] a hegemonia das ideias europeias sobre o Oriente, que por sua vez reiteravam a superioridade europeia sobre o atraso oriental, desconsiderando normalmente a possibilidade de que um pensador cético pudesse ter opiniões diferentes sobre a questão. [...] De maneira bastante constante, o orientalismo depende, para a sua estratégia, dessa superioridade *posicional* flexível que põe o ocidental em toda uma série de relações possíveis com o Oriente, sem que ele perca, jamais a vantagem relativa (SAID, 2007, p. 19).

Porque o orientalismo não se trata somente de um discurso de superioridade do Ocidente sob o Oriente, mas ele investe em teoria e método numa investigação que parte desta premissa, mas produz textos e discursos valiosos do ponto de vista acadêmico da sociedade/cultura do outro. O orientalista não produz descrições "naturais" de um Oriente existente, mas ele produz representações do Oriente. Logo, o sentido do Oriente é mais tributário do Ocidente do que dele mesmo.

Contudo, como ressaltam Feres Jr. e Pogrebinschi (2010), ainda que os textos deste período inicial de reflexão pós-colonial sejam predominantemente franceses, os estudos pós-coloniais se constituiriam hegemonicamente na língua inglesa. A ruptura com a história única, sustentada pelas metanarrativas presentes e que legitimam relações de dominação em nome do "processo civilizatório". O pós-colonialismo critica o colonialismo e busca desconstruir as metanarrativas do discurso colonial. Para Kapoor (2008, p. XIV):

> O Pós-colonialismo traz o olhar de volta para o colonizador para melhor revelar as táticas e práticas de representação do dominante. Muito esforço está investido na investigação da produção do conhecimento ocidental, criticando as grandes narrativas de Europeias-Norte Americana (sobre a história, o progresso, a modernização, a democracia), enquanto valorizando posições alternativas e saberes subjugados (do Terceiro Mundo, minorias, os subalternos). [...] a descolonização tem uma intenção política inconfundível, destinada a interromper a potência hegemônica em todas as suas formas. Em parte, isso envolve chamar a atenção para contra-discursos subalternos e atos de insurgência. E, em parte, isso significa explorar as práticas mais complexas transnacionais culturais - hibridismo, criolização, política de

> fronteira - na maioria das vezes sendo evoluído por aqueles nas margens (os deslocados, os migrantes, os exilados, mulheres, minorias) para desafiar as representações e instituições fixas ou fechadas.[32]

Homi. K. Bhabha, indiano, converteu-se num dos maiores nomes do pós-colonialismo, mobilizando a tradição dos Estudos Culturais e a Crítica Literária em seus trabalhos, lança em 1994, "O local da cultura", trabalho que problematiza a construção e a desconstrução da identidade do outro frente o colonizador europeu sempre de forma depreciativa. Porém, Bhabha vai além ao criticar tanto o multiculturalismo quanto o pós-colonialismo de Said, pois não haveria uma pureza cultural passível de síntese.

Para o autor indiano, há uma ambivalência nos discursos coloniais, que também estaria presente em toda situação de interpretação cultural, pois a produção de significado entre o sistema cultural nativo e o do colonizador só pode se dar a partir do surgimento de um "terceiro significado", que teria como marca o hibridismo "[...] pelo qual identidades e significados estariam sempre contaminados com identidades e significados outros". (FERES JR.; POGREBINSCHI 2010)". Segundo Escobar (2007, p. 29), a definição de Bhabha do que se trata o "discurso colonial" pode ser transposta para ao desenvolvimento, mesmo que certas terminologias sejam mais apropriadas ao contexto colonial, pois esta tem se tornado uma maneira eficaz de produzir conhecimento sobre o exercício do poder sobre o Terceiro Mundo.

Escobar (2007, p. 364) propõe a desconstrução do desenvolvimento, esta seria a única saída, ainda que não seja fácil, para o autor, cada vez mais é possível ouvir aqueles que clamam pelo fim do desenvolvimento, através de estratégias e práticas, um número maior de movimentos sociais e intelectuais dissidentes inventam novas formas de liberdade e indicam o que pode ser uma era do pós-desenvolvimento. Para ele, o desmonte do desenvolvimento significa uma ruptura e que impõe uma descontinuidade à práticas discursiva, políticas e à programas que se mostraram autodestrutivos. Grupos sociais de várias partes do mundo que resistem à destruição do desenvolvimento estariam se tornando cada vez mais conscientes, e reforçando suas práticas tradicionais, outros ao discurso do pluralismo cultural, da biodiversidade e da etnicidade, outros criando novas práticas de convivência solidária:

---

[32] O texto em língua inglesa é: "Postcolonialism turns the gaze back onto the colonizer to better reveal the tactics and representational practices of the dominant. Much effort is thus invested in probing Western knowledge production, critiquing the grand narratives of EuroNorth America (about history, progress, modernization, democracy), while valorizing alternative positions and subjugated knowledges (of the Third World, minorities, the subaltern). [...] decolonization has an unmistakable political intent, aimed at disrupting hegemonic power in all its forms. Partly, this involves bringing attention to subaltern counter-discourses and acts of insurgency. And partly it means exploring the more complex transnational cultural practices — hybridity, creolization, border politics — most often being evolved by those on the margins (the displaced, migrants, exiles, women, minorities) to challenge fixed or closed representations and institutions."

> A defesa do local como pré-requisito para se articular com o global, a crítica da situação em si, valores e práticas do grupo como uma forma de esclarecer e reforçar a identidade, a oposição ao desenvolvimento modernizante, e formulação de visões e propostas concretas no contexto das restrições existentes parecem ser elementos-chave para a construção coletiva de alternativas que tais grupos estão buscando (ESCOBAR, 2008, p. 378)[33].

Escobar não está sozinho entre aqueles que propõem uma virada ao pós-desenvolvimento, entre os demais autores estão Ivan Illich, Majid Rahnema e Wolfgang Sachs, etc. Eles partem da constatação de quão catastrófico seria a continuação da busca pelo padrão de desenvolvimento do norte. Sob o risco da devastação ainda maior do meio ambiente, da perda da diversidade cultural, do desmantelamento das sociedades tradicionais que ainda resistem à padronização dos costumes e práticas pela técnica moderna. O pós-desenvolvimento deveria se voltar para a valorização do bem-estar, para os valores comunitários.

Para esses autores, o abandono do desenvolvimento não significa desistir do afã de melhorar a situação precária de vida de muitos. Mas ao contrário, essa busca estaria na linha de frente do pós-desenvolvimento, mas a partir do estabelecimento de novas formas de solidariedade, de socialização, de aprendizagem e valorização das outras culturas, assim como valorizando o comunitário, as experiências e trajetórias dos demais (CALDEIRA, 2014). Andrews e Bawa (2014), por sua vez, argumento que o desenvolvimento ainda pode ser útil, mas somente se as suas normas e práticas se tornarem *context-specific*, isto é, especificas ao contexto e elaboradas a fim de beneficiar as pretensões do beneficiário e não interesses externos de qualquer ordem.

> De um lado, a desconstrução do desenvolvimento adquire força ao descentrar o viés eurocêntrico sob o qual está erigida a teoria social, o que introduz uma geopolítica da epistemologia e uma virada político-interpretativa para as contribuições que se orientam pela noção geral de descolonização. De outro, como a contra-crítica ao pós-desenvolvimento sugere, ao problematizar o lugar da enunciação e ao interpretar o desenvolvimento como uma máquina, a perspectiva parece não encontrar ecos no mesmo momento que nega a sedução das narrativas, a agência efetiva dos que vivem as políticas e os programas, e os desejos articulados a ambos (RADOMSKY, 2011, p. 150).

Katz (2014) critica as insuficiências do localismo do pós-desenvolvimento proposto por Escobar, que ao rejeitar projetos totalizadores priorizando o resgate da ação comunitária,

[33] O texto em língua espanhola é: "La defensa de lo local como prerrequisito para articularse con lo global, la crítica de la propia situación, valores y prácticas de grupo como manera de clarificar y fortalecer la identidad, la oposición al desarrollo modernizante, y la formulación de visiones y propuestas concretas en el contexto de las restricciones vigentes parecen ser los elementos principales para la construcción colectiva de alternativas que dichos grupos están buscando."

estaria perdendo de vista a economia política subjacente. Pois o localismo não permitiria projetos estratégicos de transformação social para os países do sul, que dependem de ações em áreas como energia, finanças, industrialização, etc. que não podem ser implementados somente a partir da escala local. Para Katz (2014, p. 02), a trajetória histórica mostra-nos que as experiências locais não consegue erradicar o capitalismo e nem fugir do atual sistema de concorrência, benefício e exploração. "As estruturas econômicas ou políticas que condicionam o devir da sociedade são ignoradas e desaparece a possibilidade de interpretar os processos sociais".

> Este abandono pós-estruturalista do esclarecimento histórico explica a gravitação atribuída à classificação em detrimento à interpretação. A aversão à indagação racional também suscita uma crescente tentação de equiparar a compreensão fornecida pela ciência com as intuições trazidas por qualquer modalidade do saber. O enfoque de Escobar incorre nestes problemas conceituais. Estes desacertos não anulam a contribuição de seu trabalho. É um crítico do capitalismo que atua junto aos movimentos sociais e comunidades. Seus escritos incluem acertadas denúncias da exclusão, da repressão e da crueldade que a opressão imperial do Terceiro Mundo impõe. Esse posicionamento o coloca no campo dos rebeldes que lutam pela igualdade social. Para alcançar esse objetivo é necessário afinar as caracterizações, as teorias e as propostas. (KATZ, 2014, p. 05).

Assim como Radomsky (2011), identificamos na análise de Rist sobre o desenvolvimento uma preocupação de trazer uma crítica histórica apresentando as principais experiências, iniciativas e expressões do desenvolvimento. Como que mantendo suas bases numa concepção linear da história e no mito do progresso se constituiu a crença no desenvolvimento. Rist (2002) não apresenta uma superação conceitual do desenvolvimento no sentido ou da reelaboração do conceito ou mesmo numa fase seguinte. A sua preocupação está em revelar como este conjunto de práticas e discursos contraditórios, que ao longo de sua trajetória receberam as mais variadas críticas e reformulações, dão forma à crença no desenvolvimento, que se constitui num todo que se mantém ainda forte na atualidade, embora "tropeçando nos próprios pés". Nesse sentido, embora Rist e Escobar se encontrem em muitas de suas críticas ao desenvolvimento, ambos partem de concepções distintas, e terminam com propostas que sinalizam para caminhos diferentes. Diferentemente de Rist, Escobar traz uma reflexão contundente e crítica aos programas de desenvolvimento e à modernidade (como um simulacro do Ocidente), porém acolhe projetos que mesmo que ainda partam de referências no desenvolvimento, possuam objetivos e práticas que possam ser transformadoras, abrindo a possibilidade de reconfiguração e superação do desenvolvimento (RADOMSKY, 2011).

2.6 O Triunfo do Mundo "Livre"

A queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da União Soviética marcam o fim da Guerra Fria, tempos de esperança e paz estariam à frente, o mundo se beneficiaria dos dividendos da paz. O fim da Guerra Fria não veio acompanhado de uma nova arquitetura institucional do sistema internacional, ainda que algumas novas instituições tenham sido criadas, como o Tribunal Penal Internacional, em 2002. Contudo, um processo efetivo e abrangente de reforma das Nações Unidas, reivindicação de longa data dos países em desenvolvimento, não viu avanço sequer, a ONU continua a refletir a correlação de forças do passado, sobretudo o Conselho de Segurança (FONSECA JR, 2014).

O liberalismo econômico vencera e com ele um mundo de oportunidades e liberdades se abria para aqueles países outrora integrantes do bloco soviético. Seria o fim dos interesses geopolíticos imiscuídos nos temas do desenvolvimento e mais recursos estariam disponíveis para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Os vultosos orçamentos militares sustentados durante o período poderiam, finalmente, decrescer abrindo espaço sua aplicação em áreas mais candentes como a CID. Entretanto, a queda da URSS dá impulso ao projeto neoliberal que já estava em curso no sentido de subordinar as economias nacionais ao capital financeiro, reforçado pelas políticas do FMI e do Banco Mundial (CONDE, 2015).

O "consenso de Washington", a agenda política e econômica norte-americana para os países do Terceiro Mundo, promovida pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Secretaria de Tesouro do governo dos Estados Unidos, continha "[...] dois pressupostos teóricos: a economia neoclássica como ciência reitora da organização política e social, e a globalização como força devastadora a partir da qual se analisa as diversas problemáticas e realidades nacionais" (VILAS, 2010, p. 102 *apud* CONDE, 2014, p. 17). O discurso da "globalização neoliberal", com seu receituário de ajustes monetários ortodoxos, corte de gastos sociais e elevação de impostos, aprofundou o descontentamento generalizado no Sul global, o que repercute numa maior organização dos movimentos sociais e partidos de esquerda, a fim de reverter o quadro de desigualdade e miséria fruto do neoliberalismo.

O que se vê é um eclipse do tema desenvolvimento no centro das discussões, mesmo na UNCTAD, afirma Kugelmas (2007), vários motivos explicariam tal eclipse, entre eles a não realização das promessas do desenvolvimento, ou mesmo seu êxito e, com ele, a criação de novos problemas. Segundo o autor, essas duas décadas foram marcadas pelo surgimento de abordagens "pós-desenvolvimentistas" e por outras "pós-modernas", que criticavam e

negavam a questão do desenvolvimento, como sendo uma "falácia destrutiva". Essas abordagens colocaram à sombra a questão do desenvolvimento.

No começo da década de 1990, duas abordagens se sobressaiam na cooperação sendo adotadas por grande parte das agências de cooperação: a primeira, associada ao Banco Mundial, priorizando reformas econômicas e políticas, a USAID é um exemplo; e a segunda, mais associadas às ONGs, priorizando a redução da pobreza por meio de projetos locais, uma cooperação mais pulverizada, os países escandinavos tendem a desenvolver projetos mais desta forma (LANCASTER, 2007). Isto não significa que ambas as abordagens se antagonizavam, as ONGs reconheciam a importância de um ambiente político e econômico estável para êxito dos projetos, do lado do Banco Mundial, sob a presidência de James Wolfensohn, maior ênfase foi dada ao papel dos governos locais nas intervenções para o êxito dos projetos.

Em suma, ao mesmo tempo em que na década de 1990 a AOD cai em 30% em termos reais, o escopo da CID se expande para uma "nova agenda" em consonância com as reformas neoliberais que estão sendo empreendidas em vários países, no sentido de maior liberalização, reforma econômica. Mas também agrega a agenda a democracia e a promoção dela, os direitos humanos, a gestão pública, a igualdade entre os gêneros, a ecologia, e, sobretudo, a luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006). Muito do que estamos chamando de "nova agenda" da CID na década de 1990, é resultado das muitas conferências e debates sobre o desenvolvimento, com incremento a partir da década de 1970, eventos já apresentados nas páginas anteriores. Parte substantiva dessas inovações virá a se materializar, nos anos 2000, num conjunto de metas internacionais de desenvolvimento, com o suporte das agências de cooperação e das organizações multilaterais (ONU, FMI, Banco Mundial, OMC).

De forma simplificada, esses são os principais fatores que levaram a queda de recursos da cooperação: restrição orçamentária nos países desenvolvidos durante a década; mudança de orientação ideológica nos governos e mercados (neoliberalismo e ajuste estrutural); aumento no número de países competindo pelos recursos da cooperação (programas de transição nas ex-Repúblicas socialistas); questionamentos sobre a classificação do que constituía a cooperação; e crítica de que grande parte dos recursos não estava endereçado ao desenvolvimento (SHAH, 2014, p. 24).

Para Milani (2012), na década de 1990 três temas foram centrais na CID. O primeiro com o surgimento do conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O segundo com as diferentes conferências da ONU que deram destaque a educação (Jomtien em 1990), ao meio ambiente (Rio de Janeiro em 1992), aos direitos humanos (Viena em 1993), aos direitos

reprodutivos e a demografia (Cairo em 1994), aos direitos da mulher e as questões de gênero (Beijing em 1995), ao desenvolvimento social (Copenhague, 1995), a gestão urbana e a internacionalização das cidades (Istambul em 1996), e a discriminação racial (Durban, 2001). E o terceiro com o surgimento ao final da década, início dos anos 2000, dos Objetivos do Milênio, os ODM, conjunto de metas para o desenvolvimento que os países, organizações internacionais, organizações não governamentais, organizações filantrópicas e pessoas de destaque internacional, sobretudo celebridades, se comprometeriam para se atingir o desenvolvimento.

As agências de desenvolvimento avaliam e estruturam seus programas tendo por base os dados das muitas organizações internacionais de direitos humanos, que englobam três áreas principais: diretos civis e políticos; direitos sociais e econômicos e direitos coletivos e culturais (KAPOOR, 2008). Muitos desses direitos elencados acima são criticados por enfatizarem concepções ocidentais e individualistas de direitos (hegemônicas) e que se impõem sobre o Sul. Essa crítica se insere num amplo debate sobre as bases culturais do discurso dos direitos humanos no desenvolvimento entre universalismo e relativismo cultural. De um lado os universalistas defendem a aplicabilidade geral das leis – direito internacional – tendo como base uma ideia de essência universal ou natureza humana que seria trans-histórica e axiomática. Ou seja, padrões e norma ocidentais que são adotados (implícita ou explicitamente) pelas principais agências e organizações de desenvolvimento internacionais. Do outro lado estão os relativistas culturais, que criticam o individualismo do sistema jurídico ocidental que se impõe sobre a agenda do desenvolvimento obnubilando valores comunitários de tradições não ocidentais (islâmicas, confucionistas, hindu, etc.).

Outro destaque do final do século XX foi o *Global Compact* (Pacto Global em português), lançado em julho de 2000 em resposta ao chamado do Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, para que as empresas privadas trabalhassem junto com a ONU. Trata-se de um pacto entre Estados, organizações intergovernamentais (ONU) e empresas transnacionais para compartilhar valores e princípios, que dariam uma "cara humana", ou seja, humanizariam o mercado global (DEVA, 2006). O pacto chama as empresas a se aproximarem das Nações Unidas e apoiarem seus objetivos o que, em setembro de 2000, viriam a ser lançados na forma dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em consonância com os debates sobre o desenvolvimento na década passada, quando se sai de uma agenda voltada para a preocupação estrutural para uma agenda individual. O foco muda do âmbito nacional, estrutural e coletivo, para uma preocupação do bem-estar coletivo

individual, de acordo com o ideário liberal que havia dominado os debates na década de 1990 (MILANI, 2012).

Como salienta (DEVA, 2006), as empresas transnacionais devem ter achado uma oferta tentadora fazer uma parceria com as Nações Unidas e com ela a obtenção de uma "cidadania corporativa" chancelada pela instituição, num momento em que as discussões sobre responsabilidade das corporações estava em alta. Uma associação com a ONU poderia diminuir a resistência dos grupos anticapitalista e antiglobalização, para a autora, de todas as formas, as empresas viram no pacto uma situação de "ganha-ganha". Desde seu lançamento, o pacto evoluiu e cresceu e é considerado por muitos como a maior iniciativa global de cidadania corporativa e como um dos mais significantes feitos de Kofi Annan a frente da ONU.

No final do século XX, apesar do fetichismo do mercado, das políticas neoliberais, da imaginada "saída do Estado", do aprofundamento da globalização, são poucos os indícios de que o desenvolvimento tenha perdido seu fôlego, muito menos que o Estado-nação esteja definhando, como categoria analítica ou como a encarnação da soberania e do poder – o Estado enquanto monopólio legítimo do uso da força. A partir da segunda metade dos anos 1990, ressalta Ayllón (2014), após a década perdida para os países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul foi recuperando lentamente o vigor visto durante a década de 1970, com a paulatina recuperação dos países do Sul. Neste período, o Comitê de Alto Nível Encarregado da CTPD, vinculado a ONU, divulga um documento que traz novas orientações para a cooperação técnica.

Durante a 9ª sessão do Comitê de Alto Nível das Nações Unidas para a revisão da CTPD, em 1995, uma maior integração entre CTPD e CEPD era promovida pelos políticos e técnicos encarregado. Os conceitos de "países em desenvolvimento" e "países pivôs" também surgem nesse momento, designando países que tem capacidades e experiências na promoção de Cooperação Sul-Sul, o que condicionaria seus papéis na promoção e aplicação de CTPD, como aqueles países em desenvolvimento com maior capacidade material-técnica (MINILLO; ADAD, 2015). O avanço em relação aos documentos anteriores denominação dos "países pivôs" (*pivotal countries*), países que teriam protagonismo na nova fase da CSS. Os pivôs serviriam como alavancas para o crescimento econômico em suas regiões, mas também, em alguns casos, com efeitos no sistema internacional. O Comitê identificou 22 Estados[34] que

[34] São considerados: Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Malta, Malásia, Ilhas Maurício, México, Nigéria, Peru, Coréia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidade e Tobago, Tunísia e Turquia.

seriam capazes de desenvolver a cooperação entre os países em desenvolvimento, mas na função de catalisador da execução da cooperação técnica (AYLLÓN, 2014, p. 71). Em 1998, durante a crise financeira asiática, foi realizada a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica Regional e Sub-regional entre países em desenvolvimento em Bali, na Indonésia, lá foram firmados a Declaração e o Plano de Ação de Bali para reforçar a Cooperação Sul-Sul técnica e financeira, impulsionando acordos comerciais preferenciais para fortalecer a cooperação regional (MINILLO; ADAD, 2015).

Os anos 2000 marcam uma inflexão, ainda que recente se tomarmos a hegemonia do Norte no campo do desenvolvimento, com surgimento das potências emergentes[35], tais como Brasil, Índia, China, Rússia, Turquia, México, etc., há o aporte novos fluxos de desenvolvimento aos já existentes fluxos. Eles são caracterizados como um grupo de países em desenvolvimento, que dispõem de capacidades tanto materiais quanto imateriais, que levam a cabo uma cooperação diferenciada, calcadas na experiência comum de países do Sul. São países que rejeitam a relação hierárquica entre doador e receptor, que valorizam a cooperação com benefícios mútuos para as partes envolvidas, que mobilizam seus discursos em torno de um ideal de solidariedade entre os países do Sul. Isto é, um grupo de países que faz reemergir a cooperação Sul-Sul, apresentando outro regime simbólico em relação à cooperação Norte-Sul.

No capítulo seguinte, pretendemos discutir as mudanças na arquitetura da Cooperação Internacional do Desenvolvimento no início do século XXI, reflexo das mudanças em curso na geopolítica e na geoeconomia lideradas pelas potências emergentes, que são centrais nessa mudança, mas também outros países em desenvolvimento. Estes Estados identificam sua cooperação como cooperação Sul-Sul (CSS), aportando ao campo da CID novos discursos e abordagens que destoam do CAD, sobretudo, quanto às condicionalidades políticas vinculadas à cooperação. Nosso esforço estará também em analisar, ainda que de forma concisa, as diferenças entre a CNS e a CSS, destacando a não aplicação de condicionalidades políticas - aqui considerada uma política de humilhação -, pela CSS como elemento distintivo da cooperação Norte-Sul. Para tanto, apresentaremos dois modelos de cooperação como tipos-ideias dessas duas modalidades: a brasileira (CSS) e a francesa (CNS).

---

[35] As potências emergentes são países que na contemporaneidade têm experimentado elevado crescimento econômico, militar e político; apresentam-se com alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos regionais ou globais, sustentado por algum grau de coesão interna e capacidade estatal efetiva (HURREL, 2009, p. 10). Esses países compartilham a crença que têm direito a um papel mais influente nos assuntos internacionais. As potências emergentes também aparecem na literatura sob outros nomes, com algum grau de semelhança entre os conceitos, tais como "grandes mercados emergentes", "*new powers*" e "*rising states*" (LIMA, 2005; ALEXANDROFF; COOPER, 2010; FLEMES, 2010; NARLIKAR, 2010).

3 MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA

Os países do Terceiro Mundo, no contexto da Guerra Fria, foram o destino prioritário da cooperação internacional para o desenvolvimento, que "vendia" seu modelo de desenvolvimento como horizonte atingível para a superação do estado de subdesenvolvimento. Nas três últimas décadas do século XX, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, seguidos pela cooperação bilateral dos países do CAD, passaram a vincular o desembolso dos recursos às reformas políticas e fiscais nos países beneficiários. Como já visto, a condicionalidade política tem seu germe inicial com a cobrança de reformas políticas de orientação de mercado aplicadas aos empréstimos do FMI, objetivando a redução dos déficits fiscais e em conta corrente dos países com problemas econômicos, conhecida como política de ajuste estrutural.

O Consenso de Washington sintetiza as principais reformas econômicas que deveriam ser empreendidas, impondo uma série de reformas estruturais a fim de atualizar as economias dos países para o modelo de mercado. As reformas do ajuste estrutural no âmbito das condicionalidades e prescrições do Banco Mundial (tais como a liberalização dos mercados comerciais e financeiros externos, a privatização ou a desestatização da economia doméstica, bem como a reforma administrativa do Estado segundo os termos das agências internacionais) foram também assimiladas como condicionalidades na AOD do CAD. Como afirma Montinola, (2007, p. 02), "os doadores bilaterais muitas vezes fazem o desembolso de sua ajuda com a condição de que aos beneficiários estejam 'em linha' com os programas do FMI e/ou do Banco Mundial."[36]

O termo condicionalidades políticas aparece de diversas formas na literatura sobre cooperação para o desenvolvimento, mas ganha proeminência a partir da década de 1990, embora sua primeira aplicação tenha sido durante o período do ajuste estrutural na década de 1980. As condicionalidades assumem duas formas: "positiva", quando os recursos da cooperação são liberados havendo o preenchimento dos requisitos; e "negativa" ou "restritiva", quando a cooperação é suspensa devido ao cumprimento dos requisitos, neste caso, são empregadas "sanções à cooperação", do inglês "*aid sanctions*" (CRAWFORD, 2007; EMMANUEL, 2010; KOCH, 2015; DEL BIONDO, 2015). A condicionalidade positiva, empregada antes do início dos projetos ou programas, tende a ser pouco pesquisada

[36] O texto em língua inglesa é: "Bilateral donors often made disbursement of their aid conditicional on recipients being 'on track' with IMF and/or World Bank programs."

na literatura, uma vez que seu impacto - como um instrumento de política externa - é menor, o que leva a sua baixa aplicação pelos países doadores, que preferem a segunda forma. A maior opção pela condicionalidade negativa levanta muitas questões, afirma Fisher (2015), sobretudo quanto à seletividade de seu emprego na CID. Afinal, sua aplicação confere ao doador maior poder sobre o país beneficiário, que deve frequentemente prestar contas da implantação das reformas acordadas, ela explora a assimetria da relação entre as partes na cooperação.

As condicionalidades políticas implicam uma "adaptação forçada" às normas, valores, conceitos e paradigmas do "doador". Trata-se de uma alteração dos marcos legais e da própria organização das sociedades nacionais, o que pode acarretar grandes desequilíbrios no médio e longo prazo, minando a capacidade de criar as bases necessárias para um desenvolvimento sustentável e endógeno. Alguns tipos de condicionalidades aplicadas à cooperação são motivados por fatores ideológicos, as reformas refletem determinadas posições ideológicas. As políticas de ajuste estrutural, por exemplo, contam com forte componente ideológico neoliberal, que demanda amplas reformas políticas e fiscais de orientação de mercado.

As condicionalidades, especialmente as que requerem como contra partida o respeito aos direitos humanos, a democracia, e direitos políticos e econômicos soam bem intencionadas, pois esses são, de fato, temas muito frequentemente de luta política de atores domésticos (ONGs, movimentos sociais, acadêmicos e militantes). Porém, há muitos não ditos quando se trata da promoção de reformas por meio da imposição de condicionalidades políticas. Primeiro, as reformas são concebidas e lideradas pelos países do Norte, e representam instituições, valores e códigos ocidentais. Segundo, trata-se de um mesmo modelo de reformas para todos os países, como se fosse um modelo "mágico" que se aplicasse a todas as realidades dos países em desenvolvimento. Terceiro, o resultado é a perda de agência dos governos quanto às decisões sobre as políticas que melhor se aplicam a realidade local.

Em outras palavras, a condicionalidade política é um conjunto de metas de reforma econômica, administrativa, regulatória e institucional que os países beneficiários se comprometem a cumprir em troca do acesso aos desembolsos de recursos. A aplicação das CPs seria reflexo da falta de confiança dos doadores na capacidade ou compromisso dos países em empreenderem as reformas esperadas, que fariam com que os recursos da cooperação gerassem mais desenvolvimento. Desta forma, ao não considerarem os países em desenvolvimento capazes de fazerem as escolhas adequadas a seu contexto para a promoção do próprio desenvolvimento, as condicionalidades políticas serviriam como meio de "educar"

e “disciplinar” esses países no sentido da adesão às políticas identificadas como pró-desenvolvimento segundo os termos das agências internacionais e das principais potências ocidentais. No discurso oficial, a cooperação Norte-Sul, ao aplicar as CPs, o faz visando o desenvolvimento sustentável dos países, ela é apresentada na forma de puro altruísmo, o que é uma agradável ficção. Quando tais políticas funcionam como um instrumento de humilhação entre os Estados na CID, pois os beneficiários têm sua soberania violada quando, porque diante da necessidade dos recursos se submetem aos termos desiguais dos acordos.

Desde o fim da Guerra Fria, a democratização e o respeito aos direitos humanos tornou-se um importante objetivo dos países da OCDE. Em pouco tempo, as condicionalidades políticas tornaram-se um dos principais instrumentos para impor as preocupações dos doadores aos países em desenvolvimento, sobretudo, nos países mais dependentes da cooperação. As condicionalidades políticas, ressalta Koch (2015), não são uma exclusividade da política de cooperação para o desenvolvimento, desde muito tempo elas são empregadas em relação à política comercial dos países, como no caso dos EUA e da União Europeia.

Assim, segundo Crawford (2007), na esteira das mudanças do pós-Guerra Fria, havia grande consenso quanto à ligação da AOD à agenda de direitos humanos, da democracia. Os objetivos declarados eram a promoção de liberdades civis e políticas, de governos democráticos e responsáveis, e uma administração pública eficiente. Ao aliar a AOD a tais objetivos, ela assumiria duas faces: a primeira, dar suporte aos programas e projetos voltados ao fortalecimento dos direitos humanos e práticas democráticas; e a segunda, sancionar os países que violavam os direitos humanos, e em que houvesse falta de progressos no sentido da democratização ou no combate à corrupção. Esta seria a nova cara das condicionalidades políticas após a fase do ajuste estrutural na década passada. Não havendo progresso na implementação de tais reformas, uma série e sanções econômicas poderiam ser implementadas como instrumento de política externa, desde a redução dos recursos da cooperação até a suspensão de todos os desembolsos. Contudo, para Crawford (2007), não havia consenso na literatura quanto à eficácia das CPs como meio de reforma política e consequente promoção do desenvolvimento.

A França, junto ao Reino Unido, esteve entre os países que mais se posicionaram a favor da aplicação de condicionalidades políticas na CID. O presidente francês, François Miterrand, no término da Cúpula Franco-Africana, em 1990, declarou que toda a cooperação francesa se uniria ao esforço fazer avançar mais as liberdades políticas nos países (DE FELICE, 2015, p. 01). Num curto período de tempo, as condicionalidades passaram a

dominar as agendas de cooperação dos países do CAD, consideradas por seus críticos como o surgimento de uma tendência coercitiva na cooperação e o surgimento de "novos padrões" sustentados e legitimados pela assimetria de poder entre os países doadores e beneficiários.

Desta forma, a despeito da ineficácia das políticas de ajuste estrutural, a década de 1990 foi testemunha da emergência de um conjunto de condicionalidades políticas, consideradas como a primeira geração das CPs. O caldo necessário para o seu "retorno", afirma Molenares (2015), era composto dos seguintes fatores: (i) a "vitória da democracia" e do "mundo livre" do pós-Guerra Fria; (ii) as ondas de democratização que dominaram a década, sobretudo nas ex-Repúblicas soviéticas; (iii) os conflitos interestatais, os genocídios e os governos autoritários no continente africano. Essa confluência de eventos colocou a promoção da democracia em destaque na cooperação internacional para o desenvolvimento.

A condicionalidade política é um fenômeno complexo e não consensual, há um amplo conjunto de definições disputadas na Ciência Política, na Economia e no Direito. A primeira geração das condicionalidades políticas, segundo Koch (2015), surgiu com foco em medidas punitivas com a ameaça de interrupção ou término da cooperação, em meio aos debates sobre a eficácia da CID que iam surgindo. Essa forma negativa inicial fez com que as condicionalidades fossem muitas vezes confundidas com as sanções econômicas, destaca o autor.

> Embora a reforma democrática e os direitos políticos e civis continuem a ser importantes para o uso da condicionalidade política, a segunda geração de direitos humanos (direitos sociais e econômicos) e elementos da terceira geração de direitos humanos (direitos ambientais) tornaram-se cada vez mais relevante no contexto de intensificação da globalização. Na política comercial, por exemplo, a condicionalidade política tem como objetivo principal garantir a conformidade com as normas internacionais do trabalho e, mais recentemente, também pretende influenciar o desenvolvimento sustentável dos parceiros comerciais. (KOCH, 2015, p. 02)[37].

De acordo com Koch (2015, p. 03), a partir da literatura especializada, é possível identificar duas tipologias de condicionalidades, articuladas em duas dimensões. A primeira dimensão conta com duas tipologias. A primeira diz respeito a um mecanismo *ex ante*, isto é, quando as condicionalidades precisam ser cumpridas num período anterior ao começo da cooperação, ou ao estabelecimento de algum acordo entre as partes. Neste caso da

[37] O texto em língua inglesa é: "Although democratic reform and political and civil rights remain important for the use of political conditionality, the second generation of human rights (social and economic rights) and elements of the third generation of human rights (environmental rights) have become increasingly relevant against the background of intensifying globalization. In trade policy, for example, political conditionality mainly aims at ensuring compliance with international labor standards and, more recently, also aims at influencing the sustainable development of trade partners (Hafner-Burton, 2009; Orbie, 2011; Orbie & Tortell, 2009)."

condicionalidade *ex ante*, o interesse na cooperação é usado como impulso para que o país beneficiário empreenda as mudanças necessárias para receber os recursos. A segunda tipologia, *ex post*, se refere às condicionalidades que precisam ser cumpridas durante o andamento do relacionamento. As condicionalidades de caráter *ex post* estão relacionadas ao interesse do beneficiário em manter os fluxos de recursos, e para isso seguir implementando reformas acordadas no início da cooperação. "[...] Na condicionalidade política *ex post*, a governança democrática e o respeito pelos direitos humanos são objetivos, enquanto que na condicionalidade *ex ante* eles representam uma condição prévia."[38], assevera o autor.

A segunda dimensão, segundo Koch (2015), diz respeito à qualidade do mecanismo de pressão presente nas condicionalidades, que também conta com duas tipologias: a primeira, que pode ser punitiva e restritiva (negativa); e a segunda que pode ser na forma de incentivo ou premiação (positiva). As condicionalidades negativas envolvem a redução, suspensão ou o fim dos benefícios, caso o receptor não tenha cumprido com as condições para a sua manutenção. Já as condicionalidades positivas são um conjunto de benefícios que o país receptor passa a ter acesso tendo cumprido com as condições acordadas. Desta forma, o autor constrói um conjunto de tipos-ideias, que adotamos para caracterizar os diferentes tipos de condicionalidades políticas empregados pelos países na CID (Quadro 1). E a partir delas, discutir melhor as motivações e os interesses ditos e não ditos nos discursos oficiais, mas capturados por uma análise qualitativa do relacionamento entre os países. A conceptualização dos tipos-ideias de condicionalidades políticas revela a diversidade de mecanismos e ferramentas disponíveis na cooperação para influenciar o comportamento dos Estados.

[38] O texto em língua ingelsa é: "In ex-post political conditionality, democratic governance and respect for human rights are objectives, whereas in ex-ante conditionality they represent a precondition."

Quadro 1 – Tipologias das Condicionalidades Políticas

	Ex ante	*Ex post*
Positiva	Condições precisam ser cumpridas como pré-requisito para a concessão de benefícios	Concessão de recursos adicionais condicionada à performance durante o andamento do relacionamento.
Negativa	Redução e suspensão de benefícios antes do estabelecimento da cooperação e de acordos.	Reduçao, suspensão ou fim dos benefícios durante o andamento do relacionamento.

Fonte: Koch (2015) – Tradução nossa.

Para os que defendem a aplicação de condicionalidades políticas, a sua forma *ex ante*/positiva é considerada como a "condicionalidade autêntica", pois como a definição das condições para a cooperação seriam prévias. Em processo anterior ao início das relações bilaterais ou da negociação entre Estado e agência multilateral, o beneficiário saberia os critérios acordados (KOCH, 2015). Em alguns casos, não se trata de acordo, mas simplesmente de imposição, em relação assim ética, das regras do jogo pelo ator mais forte ao mais fraco. Em tese, essa forma de cooperação não faria uso de nenhum mecanismo coercitivo adicional para influenciar o comportamento dos países. Sua forma mais comum, embora não na agenda de cooperação, são as "condicionalidades para associação", no inglês "*membership conditionality*", quando os países concordam em adotar um conjunto de políticas para fazer parte de algum bloco econômico, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União Europeia, a OTAN etc. Na cooperação, as CPs *ex ante*/positivas serviriam para selecionar os países que já contassem com avanços democráticos, de respeito aos direitos humanos e avanço nas políticas de boa governança.

O mecanismo *ex post*/negativo é o tipo mais criticado das condicionalidades políticas, relacionado ao uso de medidas para induzir às mudanças no beneficiário, que também são chamadas de "reforço pela punição". Neste, o grau das sanções cresce à medida que as condicionalidades não são cumpridas, a pressão é exercida através da suspensão dos recursos, normalmente em caráter temporário, com a finalidade de forçar o país a cumprir as CPs. A pressão pode evoluir para a imposição de sanções, suspensão total da cooperação e do relacionamento diplomático e econômico, podendo chegar até a condenação do país receptor em fóruns e instituições internacionais (KOCH, 2015).

Assim, as condicionalidades políticas podem encarar a promoção da democracia como um objetivo, mas também como uma condição para a cooperação. Isto é, as CPs podem servir como uma premiação ou uma sanção – embora seja extensivamente aplicada no segundo formato pela CNS -, ela pode ser pró-ativa e reativa, *ex post* (interferindo nos assuntos domésticos dos governos beneficiários) e *ex ante* (usando critérios de seletividade para escolha dos beneficiários que cumprem os requisitos previamente) (MOLENARES, 2015).

Para os que advogam a favor do uso de condicionalidades, as reformas políticas vinculadas ao desembolso da AOD pretendem fazer com que ela se torne mais eficaz e cumpra com seus objetivos de aumentar o padrão de vida dos países beneficiários, gerando expectativa de crescimento e redução da pobreza. Já para os que advogam contra as condicionalidades, argumentam que as reformas políticas de orientação de mercado, ainda que possam promover desenvolvimento econômico, o fazem à custa da grande maioria pobre, que não se beneficia da austeridade fiscal e da liberalização, que tenderia a aumentar as taxas de desemprego (MONTINOLA, 2007). De modo geral, as opiniões em torno das condicionalidades políticas se dividem em duas: de um lado, os que denunciam a interferência política por violar a soberania dos Estados no estabelecimento de suas políticas nacionais, das escolhas e das definições de prioridades; de outro, aqueles que enxergam a interferência como sendo benéfica, pois suas metas e índices, baseados em padrões de sucesso do Norte, seriam eficazes no combate à corrupção e no fortalecimento das instituições, no aperfeiçoamento da governança e na melhora no ambiente econômico. Nesse segundo caso, as CPs seriam um instrumento não negociado, porém eficaz, de mudança social.

A cooperação é vista de forma positiva ao apoiar governos comprometidos com reformas que trariam um melhor ambiente institucional pavimentando o caminho para o desenvolvimento. Embora tais compromissos sejam, na maior parte das vezes, feitos através da imposição das condicionalidades. Por outro lado, a CID poderia ter efeito contrário reduzindo a "*accountability*" dos governos, uma vez que o fluxo de recursos da cooperação diminuiria a arrecadação tributária dos Estados, que dependeria menos dos impostos para o orçamento (QIAN, 2014). Há muitos tipos de condicionalidades, mas nem todas assumem caráter de promoção de mudanças políticas. A cooperação ligada, por exemplo, é considerada uma forma de condicionalidade, mas não visa à promoção de um determinado modelo de política pública e de Estado. A grande controvérsia em torno das condicionalidades, ressalta Mold (2009) resulta do seu escopo, profundidade e amplitude, ou seja, o quão restritiva, intrusiva e numerosa ela será. A cooperação ligada limitaria a capacidade dos investimentos contribuírem para o desenvolvimento nacional, uma vez que tanto os materiais quanto os

serviços são importados do país financiador. Ela também impediria a transferência de tecnologia e qualificação da mão de obra local, que mobilizaria mão de obra estrangeira para trabalhar nas obras financiadas pelo país no exterior, muito comum no caso chinês.

Para Shah (2014), a cooperação ligada mostra que países que são promotores do livre mercado e de menor envolvimento dos governos nos mercados, não se furtam de garantir vantagens para suas empresas por meio da cooperação. Dos países do CAD, somente quatro (Noruega, Dinamarca, Holanda e Reino Unido) reduziram drasticamente sua cooperação ligada a menos de 10% dos seus projetos (SHA, 2014, p.32). Segundo o autor, de acordo com os dados do IPS (*Inter Press Service*), a condicionalidade de cooperação ligada corta o valor dos recursos desembolsados em torno de 25-40%, pois obrigaria a importação de bens pouco competitivos. Desta forma, para muitos países em desenvolvimento, a cooperação ligada seria mais um barreira ao desenvolvimento, uma vez que as condições são mais favoráveis aos países que financiam os projetos.

3.1 Da Agenda da Eficácia da Cooperação para a Segunda Geração de Condicionalidades Políticas

Ao término da década de 1990, marcada por muitas críticas à eficácia da cooperação e pelo fenômeno que ficou conhecido como a "fadiga da ajuda", muitos doadores no âmbito do CAD, mas também o Banco Mundial e o FMI passaram a elaborar um conjunto de condições que seriam ligados à cooperação. A preocupação primordial que se alegava era a eficácia da cooperação, e como as condicionalidades garantiriam tal objetivo. Em decorrência do processo de reflexão sobre a eficácia da CID iniciado na década de 1990, dentro do CAD e do Banco Mundial, em 2003, foi celebrado o I Fórum de Alto Nível (FAN), em Roma. Tratou-se do primeiro encontro desse tipo em nível internacional. Embora liderado pelo CAD, ele foi aberto a todos envolvidos no campo da cooperação, e seu principal foco, em linha com os ODM lançados na virada do século, estava em aumentar a eficácia da cooperação para que os objetivos do milênio fossem cumpridos. A Declaração de Roma sobre a "harmonização da ajuda" foi assinada por 51 países e 23 organismos multilaterais. Seu principal objetivo era buscar meios de facilitar a aplicação dos projetos e programas de cooperação, que enfrentavam um elevado número de procedimentos e requisitos que demandavam muito dos países beneficiários, o que implicava elevados custos de transação.

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, em 2005, foi mais um passo na reforma da AOD, avançando num acordo entre doadores e beneficiários quanto ao conceito de apropriação ("*ownership*") na cooperação. O novo conceito daria maior liberdade para os

países desenvolverem suas estratégias de desenvolvimento, a fim de harmonizar as políticas de cooperação e encorajar maior *accountability* de ambas as partes. O conceito de apropriação logo foi apresentado como capaz de produzir as reformas necessárias com o apoio do país beneficiário.

A Declaração buscou consolidar os debates iniciados em Roma, agora conferindo aos países beneficiários maior responsabilidade e alguma liderança, pelo menos aparente, no processo de desenvolvimento dos programas e projetos de CID. Em contrapartida, os países doadores aumentariam os recursos diretos aos governos na forma de programas de apoio orçamentário direto. Mais uma vez, as condicionalidades seriam "aprimoradas", saindo das "condicionalidades negativas", quando a cooperação é suspensa em decorrência do seu não cumprimento, de caráter *ex post*, para as condicionalidades positivas de caráter *ex ante*, quando um conjunto de reformas já precisa estar em curso para que o país se torne receptor (KOCH, 2015).

A Declaração de Paris foi assinada por mais de 90 países, e tornou-se a mais importante do tipo, sendo considerada como o principal documento sobre o discurso e a metodologia para melhorar e monitorar a qualidade da cooperação. Porém, ela ainda não considera as contribuições da cooperação Sul-Sul para eficácia da CID, embora esta já tenha sido reconhecida pela OCDE, segundo Ayllón (2013), no mês anterior ao II FAN, como importante para a melhora da eficácia da cooperação. É no III FAN, em Accra, que será reconhecida a importância cooperação entre os países em desenvolvimento. Accra marca o momento em que a CSS ganha destaque nos debates *mainstream* do CAD, reconhecida como um aporte relevante e um modelo alternativo na CID. Não foi somente a diversificação do paradigma da eficácia da CID, centrado dentro da CNS, mas marcou a aproximação da OCDE com os países envolvidos na CSS, que não eram membros do comitê (AYLLÓN, 2013).

O IV FAN, em 2011, na cidade de Busan, na Coreia do Sul, seguiu com a tentativa de aproximação do CAD com os países da CSS. O IV FAN também foi considerado a última grande oportunidade para legitimar a agenda da eficácia, desta vez com os países fora do CAD tiveram maior espaço de participação desde o início. Como resultado final do Fórum, foi lançada a "Aliança Global para a Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento", que trouxe princípios comuns acordados entre os países, mas reconhecendo o princípio da diferenciação quanto à natureza da CSS. Assim, os princípios e objetivos de Busan constituíram um marco de referência também para os países do Sul, como a sua adesão tinha caráter voluntário, acabou permitindo que o documento final do IV FAN tivesse o endosso de todas as potências emergentes.

A CNS é criticada por não ter dado a atenção necessária à construção de capacidades institucionais locais que servissem como base para um desenvolvimento sustentável dos países. O desenvolvimento como objetivo primordial da política de cooperação ficava em segundo plano em meio aos demais interesses no desembolso dos recursos da AOD. Em muitos casos, os programas não eram avaliados devidamente e os recursos eram frequentemente apropriados para outras finalidades. As mudanças nesta primeira década do século XXI no sentido de dar maior *accountability* e fortalecer os direitos dos países beneficiários, como expressadas *Declaração de Paris* sobre a Eficácia da Ajuda e na *Agenda para Ação de Accra*, podem ser interpretadas como parte de uma mudança na CID para uma abordagem com base em direitos, mesmo que com muita resistência, aponta Eyben (2006). Entretanto, ainda que ambos os países do CAD e os não-integrantes do comitê sejam signatários da Declaração de Paris e da Agenda de Ação de Accra, e apoiem o desenvolvimento global, consubstanciado nos ODM, pouco foi feito no sentido de implementar esses compromissos feitos pelos países que compõem o CAD.

A ênfase na propriedade dos países beneficiários sobre os recursos da cooperação, anunciada desde o I FAN, classifica Mold (2009), não é simplesmente questão de mudança semântica, trata-se de um esforço de reavaliar a eficácia da cooperação, referente a muitas das críticas da década anterior. No bojo dos debates da agenda da eficácia, muitos posicionamentos advogam que os doadores deveriam escolher os beneficiários priorizando aqueles que demonstram um ambiente doméstico de "boas políticas" e que têm maior capacidade institucional para administrar os recursos.

Em suma, o que se buscava através da Agenda de Paris era dar mais poder aos países em desenvolvimento na definição e elaboração dos projetos e programas, toda a ideia por trás do conceito de propriedade. Entretanto, não significava permitir que os países beneficiários optassem por suas próprias estratégias de desenvolvimento livremente, o limite de propriedade estava nas condicionalidades políticas. Uma ideia de propriedade, no mínimo, limitada. Do outro lado do conceito de propriedade estão as condicionalidades políticas, pois só se consideraria apto àqueles que contassem *a priori* com boas políticas e "atestassem" a capacidade de gerir os recursos. O novo conceito avança ao dar importância ao papel de decisão dos beneficiários quanto ao uso dos recursos, mas mantém as condicionalidades políticas, embora mais de caráter *ex ante*. Mesmo que não exista comprovação empírica de que promovam o desenvolvimento econômico. As CPs continuam como parte integral da CNS, atestando a incapacidade dos países beneficiários em decidir soberanamente sobre suas políticas.

A segunda geração das condicionalidades políticas surgiu embalada pelos debates da agenda da eficácia no novo milênio, no que Molenares (2015) classifica de "virada da governança na política externa", que teve como grande impulso os eventos do 11 de setembro, fornecendo a legitimidade para a promoção da democracia em países da África do Norte, do Golfo e da Ásia Central. Seu impacto nas discussões sobre a eficácia foi a produção de um conjunto de prescrições de como tornar as condicionalidades mais eficazes. A virada da governança já vinha tomando forma na segunda metade da década de noventa, sobretudo a partir da publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, em 1997, que reavaliava o papel do Estado no desenvolvimento, declarando que: "[...] (o) 'bom governo' não era um luxo que somente os países desenvolvidos poderiam pagar, mas, na verdade, uma (pré) condição fundamental para o desenvolvimento. Este é o 'consenso da boa governança'."[39] (MOLENARES, 2015, p. 02).

Os objetivos do Consenso de Washington em promover crescimento e reduzir a pobreza não surtiram os efeitos esperados, o que acarretaram diversas dúvidas quanto a sua eficácia, dúvidas que foram amplificadas pelos problemas na transição da Rússia e dos países do leste europeu para o modelo capitalista. Neste momento, segundo Mawdsley (2012), a agenda da boa-governança assume protagonismo em contraste com a fase anterior da ortodoxia neoliberal, em consonância com a intervenção crítica dos economistas neo-institucionalistas, que forneceram um quadro intelectual para uma reforma do neoliberalismo num mundo "pós-Consenso de Washington, e isso também no campo da CID.

De acordo com Chang (2011), a reemergência do papel das instituições contribuiu para a crença de que instituições com "baixa qualidade" seriam a causa dos problemas econômicos nos países em desenvolvimento. O FMI e o Banco Mundial, seguido dos países do CAD, começaram a impor "condicionalidades relacionadas à governança", que impunha ao país beneficiário do empréstimo ou assistência que adotassem medidas para aprimorarem suas instituições sua "governança". Como salienta o autor, entretanto, não há consenso em torno do que seriam boas instituições, também chamadas de Instituições de Padrão Global (*Global Standart Institutions* – GSIs), cujo referencial são as instituições presentes nos países anglo-americanos, de forte orientação voltada à maximização do livre mercado e a forte proteção aos diretos à propriedade privada.

Nesse sentido, os países em desenvolvimento foram pressionados por parte dos países desenvolvidos a adotarem "boas políticas" e "boas instituições", com a promessa de que,

[39] O texto em língua inglesa é: "[...] 'good government' was not a luxury that only developed countries could afford, but actually a key (pre)condition for development. This 'good governance consensus."

assim, sua situação econômica melhoraria. De acordo com Mangalmurty *et al* (2013), a própria noção de "boa governança" relacionada à cooperação não é nova, ela aparece primeiramente em 1989 num relatório do Banco Mundial sobre a situação na África subsaariana, que relacionava os problemas da região ao que seria uma "crise de governança". O conceito de "boa governança" posteriormente surge nos trabalhos de avaliação institucional da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), mas o conceito também aparece no Banco Mundial nos mesmos termos da IDA. A definição do banco é de 1992 e consta no relatório "Governança e Desenvolvimento". De acordo com o relatório, o interesse do Banco em governança advém da sua preocupação com a sustentabilidade dos projetos financiados. Para tanto, seria necessário a existência de instituições e regras transparentes e previsíveis para a condução dos negócios públicos e privados, que impera o respeito ao Estado de Direito (IFAD, 1999). "A essência da boa governação foi descrita como uma política previsível, aberta e esclarecida, junto com uma burocracia imbuída de ethos profissional e um braço executivo do governo responsável pelas suas ações" [40] (IFAD, 1999, p. 01).

Entretanto, a principal causa da ineficácia da cooperação estaria na má gerência e corrupção endêmica dos próprios países beneficiários. Anunciada pelo Banco Mundial, a crise de governança nos países africanos, que serviu de impulso para o lançamento do receituário de boa governança condicionado à CID e aos financiamentos tanto do Banco quanto do FMI, e seguidos por diversos bancos multilaterais, persiste nesses países ainda hoje. Para o Banco Mundial, o principal problema que os países enfrentavam para atingir o desenvolvimento encontrava-se na má qualidade de sua administração pública. A corrupção aparece como o principal problema, mas também a falta de informações oficiais adequadas, fracos mecanismos de *accountability*, fraco Estado de direito, e uma burocracia ineficiente e irresponsável (BRÄUTIGAN, 2004).

De acordo com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD) (1999), o Banco Mundial identificou três aspectos distintos da boa governança: i) a forma do regime político do país; ii) gestão dos recursos econômicos e sociais do país; iii) capacidade do governo de implementar políticas e delegar funções. Muito em decorrência dos vultosos empréstimos da política de ajuste estrutural da década passada, a agenda de boa governança avançou, pois, como vimos, a política de ajuste deu ao Banco Mundial os instrumentos necessários para reformulação da infraestrutura institucional dos Estados (PEREIRA, 2014b)

[40] O texto em língua inglesa é: "The essence of good governance was described as predictable, open and enlightened policy, together with a bureaucracy imbued with a professional ethos and an executive arm of government accountable for its actions (IFAD, 1999, p. 01)."

A agenda de governança, como condicionalidade política, mobiliza políticas, técnicas e os saberes necessários com o objetivo de impulsionar e dirigir mudanças na realidade social e econômica dos países, sem o banco estar diretamente envolvido. Estima-se, segundo Mawdsley (2012, p. 140), que os países beneficiários são submetidos em média a sessenta e seis condições vinculadas aos empréstimos do Banco Mundial, embora a segunda geração das CPs pareça mais sutil em relações as anteriores.

> A extensão da prática da condicionalidade de circunstanciais ocasionais e gestão de crises para um processo contínuo de formulação da política econômica geral implicou uma transferência de soberania que não só é sem precedentes, mas muitas vezes é disfuncional. (COLLIER, 1999 *apud* SANTISO, 2001, p. 09) [41].

O "consenso sobre a boa governança" era uma resposta à crescente consciência, impulsionada pela contribuição de estudos institucionalistas, tanto na Ciência Política quanto na Economia, de que instituições políticas saudáveis importam para o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo. Somada a crença de que a democracia também produziria impacto positivo no desenvolvimento econômico. Logo, um conjunto de fatores que os países em desenvolvimento eram carentes. Logo, a CID deveria:

> [...] abordar mudanças graduais em uma miríade de dimensões de governança, em vez de uma transição política linear do autoritarismo para a democracia, porque um número crescente de países beneficiários estava agora localizado em áreas cinzentas entre a autocracia e a democracia liberal, muitas vezes, rotulados como regimes híbridos, *anocracias* ou democracias iliberais e defeituosas (ex., Santiso, 2001). Os insights acima continuamente induzem a duas recomendações diferentes: a ajuda deve ser dada seletivamente para países que têm melhores resultados em matéria de governança democrática, e a ajuda deve funcionar como uma alavanca para a mudança institucional (inclusive política). (MOLENARES, 2015, p. 02) [42]
> .

No entanto, como salienta Santiso (2001), a utilização das condicionalidades na cooperação internacional para o desenvolvimento pelo CAD, mesmo que se apresentem com a roupagem da boa governança e tenham uma qualidade mais apurada na análise dos problemas do desenvolvimento, permanecem semelhantes às utilizadas para promover reformas econômicas nos países em desenvolvimento no passado. Para Wang e Ozanne (2012), a

[41] O texto em língua inglesa é: "The extension of the practice of conditionality from the occasional circumstances of crisis management to the continuous process of general economic policy-making has implied a transfer of sovereignty which is not only unprecedented but is often dysfunctional."

[42] O texto em língua inglesa é: "[...] address gradual changes in a myriad of governance dimensions, rather than a uniform and linear political transition from authoritarianism to democracy because an increasing number of recipient countries were now located in the gray areas between autocracy and liberal democracy, often labeled as hybrid regimes, anocracies or illiberal and defective democracies (e.g., Santiso, 2001). The above insights continuously prompted two different recommendations: aid should be given selectively to countries that have better scores on democratic governance, and aid should function as a lever for institutional (including political) change."

governança seria endogenamente determinada pelo nível de desenvolvimento da economia de um país, não seria possível dissociar um governo corrupto e incompetente dos problemas em nível macro do desenvolvimento. Mesmo as condicionalidades *ex ante*, que demandam reformas prévias, e que em tese seriam menos intervencionistas do que as *ex post*, não seriam eficazes no que se propõem, pois são os países mais pobres os que precisam mais dos recursos da cooperação, mas também são os que menos se enquadram nas condicionalidades prévias.

De acordo com Easterly (2003), a concepção de que a cooperação pode levar ao crescimento se acompanhada de mudanças na política econômica produzindo um ambiente de "boas políticas" tem frágeis conclusões. As instituições financeiras internacionais e as agências de cooperação cultuam o mito de que a AOD entregaria crescimento e estão sempre demandando mais recursos para a cooperação. Mesmo que os resultados não sejam os esperados, as agências continuam a entregar recursos. Embora a cooperação cause mais danos do que benefícios, isso não implica em desqualificar todos os projetos e programas, a crítica, de forma geral, não concebe que todos eles tenham falhado. Wahidi (2013) argumenta que seria um erro caso os países optassem pela abolição ou pelo fim da CID, pois a cooperação teria levado alguns países à melhora em alguns setores. Assim o problema estaria na elevada expectativa colocada na cooperação para o desenvolvimento, que, invariavelmente, levaria ao aumento das críticas à eficácia.

Desde a Declaração de Paris tanto o conceito de "bom ambiente de políticas" (*Good policy environments*), quanto o de "propriedade nacional" (*national ownership*), emergiram como centrais no novo paradigma que se buscava trazer para a agenda da eficácia da cooperação. Embora desde a sua consolidação na década de 1990, as CPs tenham passado por muitas mudanças e sofrido muitas críticas, elas se mantiveram inabaláveis. Porém, segundo Mold (2009), uma das principais mudanças em relação à década anterior é a gradual mudança de abordagens baseadas em condicionalidades *ex post* na direção condicionalidades *ex ante*.

Novas formas de condicionalidades políticas tem sido implentadas no campo da CID, diante do volume de críticas, pelos países da CNS, dentre elas a "*Millenniun Challenge Account*" (MCA), fundo de desenvolvido administrado pelo "*Millennium Challenge Corporation*" (MCC), uma agência bilateral de cooperação dos Estados Unidos, estabelecida pelo Congresso dos EUA, em 2004, como uma agência independente do Departamento de Estado e da USAID. O MCA tem um caráter *ex ante* na aplicação das CPs, os países precisam ter alcançado algum desempenho em três quesitos: boa governança, ambiente favorável à iniciativa privada, e compromisso do Estado em investimentos sociais. Estes são avaliados a partir de 17 indicadores produzidos por organizações internacionais, fundações e institutos.

Dentro do MCA, segundo Mold (2009), os governos beneficiários tornam-se responsáveis pela seleção dos projetos. Porém, embora inove na aplicação de condicionalidades *ex ante*/positiva, o programa enfrenta muitos obstáculos. Embora tenha sido criado em 2002, com a promessa de recursos em torno de três bilhões de dólares até março de 2007, somente 69 milhões de dólares haviam sido desembolsados até o fim da década. Um dos motivos é que os países encontraram muitas dificuldades em cumprir com os pré-requisitos das condições para se enquadrar dentro do MCA, assim existiriam poucos elegíveis para acessarem os recursos.

3.2 As Condicionalidades Políticas como Instrumento da Política Externa da Cooperação Norte-Sul

Del Biondo (2015), analisando um conjunto de 17 casos de violações de princípios democráticos e direitos humanos em nove países da África subsaariana, entre 2000 e 2011, por meio de uma análise comparativa qualitativa, constatou que as sanções associadas à "ajuda" externa variam em sua intensidade e somente são aplicadas na ausência de interesse dos doadores e de bom desempenho no desenvolvimento. Os doadores evitariam a aplicação de sanções aos países que apresentem boas taxas de crescimento econômico, uma vez que elas poderiam dificultar o relacionamento entre os países. Isso não é somente comum aos países do CAD, mas se aplica também à política de cooperação da União Europeia, que utiliza de forma seletiva a condicionalidade, protegendo aqueles países em que há interesses econômicos e políticos. Contudo, segundo a autora, no caso da UE, outros interesses forçam a seletividade da aplicação das condicionalidades políticas. O continente africano é visto com certa precaução pelo bloco, devido à possibilidade dos conflitos terem efeito sob o continente europeu, o que eleva a preocupação quanto à segurança ao primeiro plano. Há também o crescente interesse energético da EU no continente, visto como possibilidade de diversificação, diminuindo a dependência energética europeia do Oriente Médio e da Rússia. Há ainda a competição crescente entre doadores tradicionais e emergentes, que ampliou o leque de possibilidades disponíveis para as lideranças africanas em matéria de cooperação e acesso a financiamentos.

Das 17 violações analisadas em nove países (Etiópia, Quênia, Nigéria, Níger, Zimbabwe, Guiné, Chade, Costa do Marfim e Ruanda), Del Biondo (2015, p. 75), afirma que somente em sete casos a UE adotou ou ameaçou adotar pesadas sanções, desde a completa retirada dos recursos da cooperação até o embargo econômico. Já nos outros dez casos, a UE não adotou sanções ou somente formas brandas de sanção. Nestes casos, relata a autora, a

reação da UE limitou-se à retórica, tais como declarações públicas de desaprovação. Ruanda, Chade e Nigéria, por exemplo, nunca sofreram qualquer consequência em relação às violações da democracia e dos direitos humanos além de críticas. Em outros casos, como a repressão da oposição na Costa do Marfim nos comícios de 2004, ou nas eleições na Etiópia, em 2010, com inúmeras denúncias de fraudes, também não foram seguidos por sanções por parte do bloco europeu (DEL BIONDO, 2015). Os dados confirmam, segundo a autora, que a combinação entre os interesses do doador e o desempenho econômico do beneficiário pode explicar a variação na reação da União Europeia às violações. Há pouca correlação entre o nível de sanções impostas à cooperação e o nível de violações aos direitos humanos, por exemplo. Logo, pesadas sanções são aplicadas na ausência de interesses e desenvolvimento. Isto revela que as condicionalidades políticas têm sido muito mais aplicadas para os países mais pobres, sobretudo na África, em contraste com outros países com políticas autoritárias, mas que têm relevância econômica e estratégica. Esse padrão tende a confirmar as críticas dos mais céticos quanto às condicionalidades políticas, de que ela parte de um "*double standard*", quando existem dois pesos e duas medidas.

> Isto não surpreende, dada a crescente importância estratégica dos países africanos. No contexto da guerra ao terror global, poderia ser esperado que a UE protegesse países como Etiópia, Nigéria e Chade de sanções. Além disso, a continuidade dos interesses históricos no Chade e Costa do Marfim confirma a tese de que a França ainda vê a África francófona como seu quintal [...] (DEL BIONDO, 2015, p. 82)[43].

Tomemos o caso da Indonésia, exemplo usado por Crawford (2007), que ilustra a inconsistência e "*double standard*" da condicionalidade. Primeiro, o apoio ocidental à ditadura de Suharto, responsável por inúmeros abusos aos direitos humanos, a violação dos direitos civis e políticos da população indonésia e a perseguição aos dissidentes. Em segundo, com a anuência e o apoio norte-americano à invasão, em 1975, do Timor Leste e o extermínio de cerca de 200 mil habitantes daquele país. Importante destacar que o que acontecia lá era de total conhecimento dos EUA, e das demais potenciais ocidentais, mas não implicava em problemas maiores, uma invasão que durou mais de 24 anos. A despeito de todas as violações cometidas, o governo dos EUA manteve a cooperação com a Indonésia, inclusive com a provisão de treinamento militar. O país também era o terceiro maior receptor de recursos da cooperação do Reino Unido à época. Entretanto, do ponto de vista do discurso das

[43]O texto em língua inglesa é: "This is not surprising given the increased strategic importance of African countries. In the context of the Global War on Terror, it could be expected that the EU shielded countries like Ethiopia, Nigeria and Chad from sanctions. Moreover, the continued role of historical interests in Chad and Ivory Coast confirms the thesis that France still sees francophone Africa as its backyard [...]."

condicionalidades políticas, o governo indonésio durante o regime de Suharto preenchia todos os requisitos para a imposição de sanções que forçassem uma mudança de caminho do governo. No entanto, somente após o massacre de Dili, em 1991, no Timor Leste, a Holanda aplicou sanções à Indonésia, sendo o único país doador a fazê-lo.

Isso explica a não aplicação de condicionalidades no caso Indonésio e em tantos outros do tipo? Neste caso, os interesses econômicos foram prioritários, afirma Crawford (2007, p. 94), uma vez que o país tem uma grande população, economia em crescimento e muitos recursos naturais, desta forma: "Os governos do Norte, influenciados por poderosos interesses empresariais, desejavam usar sua assistência ao desenvolvimento para melhorar a sua 'posição de mercado' dentro da Indonésia, e para melhorar as oportunidades financeiras disponíveis."[44]. Portanto, a não implementação de sanções à cooperação, uma vez que o país não cumpra com as condicionalidades, está subordinada a muitos interesses frequentemente do lado do próprio país doador. Toda a discussão sobre a eficácia da cooperação fica em segundo plano quando o que está em questão são interesses econômicos e políticos, afinal, não se pode perder de vista que a CID é uma agenda da política externa dos Estados. Esse elemento tende a minar a legitimidade do uso desse tipo de condicionalidades.

Segundo Emmanuel (2010), embora as condicionalidades, em alguns países, tenham encorajado mudanças democráticas, no que tange a indução de reformas de governança liberal, elas têm falhado na maior parte dos casos. Para o autor, existiriam três fatores principais que teriam impacto sobre o sucesso ou fracasso da implementação das condicionalidades, são eles: a coordenação entre os doadores, a interdependência comercial e a dependência da cooperação.

A coordenação entre a cooperação dos doadores num país beneficiário pode ter peso significativo na eficácia da condicionalidade, a grande maioria dos casos em que os países mudaram seu comportamento ocorreu quando as sanções à cooperação foram coordenadas por todos aqueles que mantinham algum tipo de projeto ou programa no país beneficiário. Entretanto, constata o autor, mesmo que todos os doadores do CAD admitam e defendam as condicionalidades, alguns em menor ou maior grau, não coordenarão suas políticas, em vista de que cada país tem suas próprias prioridades na CID.

A interdependência comercial entre doadores e beneficiários na CNS também afeta aplicação das condicionalidades, pois devido aos laços econômicos e estratégicos, a pressão

[44] O texto em língua inglesa é: "Northern governments, themselves influenced by powerful business interests, wish to use their development assistance to improve their own 'market position' within Indonesia, and to enhance the financial opportunities available."

esperada nos casos de violações podem não ter o peso necessário para mudar o comportamento do país. Dependendo do nível da relação entre as partes, é possível que o doador ainda defenda o país receptor das pressões externas. Quanto maior for a interdependência, menor é a possibilidade que elas sejam aplicadas. A cooperação para o desenvolvimento enquanto agenda de política externa é utilizada pelos Estados para muitos fins aliados à promoção do desenvolvimento, entre eles o estabelecimento de zonas de influência, privilegiando e protegendo os países que sob elas. Portanto, é muito improvável que um país inicie de forma coordenada sanções a um beneficiário que esteja sob a sua influência, pois os cálculos da política externa têm prioridade sobre o princípio normativo das condicionalidades políticas.

Por exemplo, uma das principais críticas às condicionalidades da EU é que, embora enfatize a importância de princípios tão elevados, a busca pelos próprios interesses ainda é prioritária em sua cooperação. Não podemos nos esquecer de que muitos dos seus Estados-membros são ex-metrópoles coloniais e mantêm fortes laços com suas ex-colônias. Crawford (2007), afirma que aplicação das condicionalidades políticas segue um padrão de seletividade e inconsistência. Primeiro, sua aplicação se dá, sobretudo, em países em que os doadores têm pouco a perder. Segundo, há pouca correlação entre o grau de violação aos direitos humanos e o nível de sanções impostas, o que revela uma falha em aplicar as sanções para promover esse objetivo. Terceiro, a não aplicação de sanções aos países beneficiários que preenchem todos os requisitos, confirma que tanto a promoção aos direitos humanos quanto da democracia está em segundo plano.

> As provas de todas as três linhas de investigação demonstram conclusivamente que a mudança do pós-Guerra Fria na política de ajuda não tem sido acompanhado por uma mudança na prática. Há uma continuidade do período da Guerra Fria na maneira seletiva em que os governos do Norte abordam questões de direitos humanos e democracia. A maior propensão para implementar sanções à ajuda tem sido observadas apenas em países onde os interesses econômicos ou políticos do Norte estão ausentes ou são insignificante, nomeadamente na África subsaariana. As preocupações geoestratégicas, predominantes nos anos da Guerra Fria, foram substituídos por comércio e investimento como os fatores de compensação primárias, representando meramente 'continuidade na mudança'. (CRAWFORD, 2007, p. 102)[45].

[45] O texto em língua inglesa é: "The evidence from all three lines of enquiry demonstrate conclusively that the post-cold war shift in aid. policy has not been matched by a change in practice. There is continuity from the cold war period in the selective manner in which Northern governments approach issues of human rights and democracy. A greater propensity to implement aid sanctions has been observed only in countries where Northern economic or political interests are absent or negligible, notably in Sub-Saharan Africa. The geo-strategic concerns, predominate in the cold war years, have been replaced by trade and investment as the primary countervailing factors, merely representing 'continuity in change'."

Seria, no mínimo, ingênuo esperar ser possível separar as condicionalidades políticas de outros objetivos na política externa, as preocupações quanto aos direitos humanos e a democracia, embora sejam mobilizadas frequentemente nos discursos, não pesam, necessariamente, mais do que interesses de segurança. A melhor forma de enxergar a aplicação das CPs seria através de uma análise caso a caso, a partir da avaliação se outros interesses não prevalecem naquele país. O que as evidências apontam em sua pesquisa, afirma Crawford (2007), é que quando outros objetivos na política externa entram em conflito com a promoção dos direitos humanos e democracia, por exemplo, esses que serão abandonados. Não se trata de dizer que tais preocupações não sejam relevantes, a sua introdução ao conjunto de condicionalidades políticas trouxe uma dimensão normativa à agenda da cooperação. Tais princípios que devem ser aceitos por todos elevam a discussão a um plano moral, baseado num conjunto de normas tomadas como universais, quando são, na verdade, noções particulares, ligadas a um modelo político, econômico e social do Ocidente moderno.

Como ressalta Lacerda (2014, p. 38):

> [...] A noção de "humanidade" dos "Diretos Humanos" é uma noção particular, histórica relacionada a um processo civilizador específico totalmente relacionado à Cristandade, como um projeto político de dominação ocidental, ou seja, não se trata de uma improvável humanidade politicamente desterritorializada, de um improvável humano despido, de um agente político desinteressado e apolítico, em sua, não se trata de um processo sem autor.

Ao tornar estas normas uma condição para a cooperação, as partes envolvidas estariam vinculadas quanto ao seu cumprimento. O padrão de respeito aos diretos humanos, qualidade da democracia e boas instituições deveriam ser seguidos tanto pelo doador quanto pelo receptor, seriam normas que guiariam a ação dos Estados no que tange seu engajamento na CID. As condicionalidades congregam mais os aspectos imateriais e sociopolíticos do desenvolvimento do que aspectos materiais e produtivos. No entanto, na prática, tais normas não se aplicam a todos, o que expõe as CPs à crítica de ser seletiva quanto aos seus alvos, embora se apresente universal, corroendo sua credibilidade e legitimidade. Como Milani ressalta (2012, p. 900), a CID pode produzir um "[...] efeito de 'conversão' dos beneficiários à boa governança, à democracia, ao desenvolvimento das comunidades locais e à luta contra a pobreza." E as CPs servem como efeito de pressão nesse processo de "conversão induzida", que, raramente, consegue produzir resultados conclusivos.

Muito se debate internamente no CAD sobre quais tipos e intensidade de sanções aos países beneficiários que não cumprem com as condicionalidades. Porém, o no que tange aos

próprios acordos internos do comitê, como a meta dos 0,7% do PIB destinados à CID, que não é cumprida pela maior parte dos doadores, não há nenhum tipo de sanção que seja aplicada aos seus membros (MILANI, 2012). Os países doadores têm a liberdade para não seguir as normas do Comitê, mudar os termos das condicionalidades políticas, aumentar ou diminuir as suas penalidades e aplica-las de seletivamente.

Olhando para a literatura que trata do relacionamento entre África e União Europeia, de acordo com Del Biondo (2015), é possível identificar três categorias de interesse do doador que impactam a escolha ou não por sanções à cooperação. Embora sejam categorias mobilizadas para o relacionamento UE-África, acreditamos que elas também possam servir como ponto de partida para analisar os interesses dos países da CNS, de forma geral. A primeira diz respeito aos interesses históricos, que podem estar relacionados à colonização ou aos vínculos culturais, como o idioma. Este seria, por excelência, o exemplo do relacionamento da França com suas ex-colônias, que ainda enxergaria suas ex-colônias como um "quintal" da sua política externa. A segunda diz respeito aos interesses comerciais, na busca por manter a fonte de recursos de energia nas mãos de empresas europeias, sobretudo, diante do avanço chinês no continente. A aplicação de sanções aos países com amplas reservas de petróleo, gás e urânio, torna-se bem improvável quando ela pode diminuir a vantagem dos Estados-membros. E em terceiro, os interesses relacionados à segurança, no caso dos países do bloco, em vista da capacidade espalhamento dos conflitos no continente africano para a Europa. O bloco estaria menos disposto a aplicar sanções nos países em que há programas de cooperação voltados à segurança, como treinamento militar, combate ao terrorismo, migrações, crime organizado e pirataria.

Essas categorias ajudam a entender os interesses por trás da seletividade, mas não explicam por si só a aplicação, é preciso uma análise mais qualitativa de caso a caso para se estabelecer os pesos de cada interesse na decisão do país doador. O caso francês é, mais uma vez, um bom exemplo. Níger, Chade, Costa do Marfim e Guiné são todos países que foram colônias francesas, mas somente os interesses históricos não explicam a cooperação entre esses países e a França. Por exemplo, os quatro países têm pesos diferentes, Costa do Marfim é um grande país no continente, o Chade conta com uma importante base militar francesa e o Níger é um importante fornecedor de urânio, já a Guiné é um país que os franceses têm pouco interesses estratégicos, embora faça parte de sua esfera de influência. Outra questão, é o relacionamento entre o governo da ex-colônia e o ex-colonizador, afirma Del Biondo (2015, p. 79), pois se ele é ruim, e o país depende da cooperação, é provável que a aplicação das

sanções seja vista como uma forma de forçar o país a um caminho mais de acordo com o que espera o doador.

Fisher (2015) argumenta que as análises sobre a condicionalidade política, desde a década de 1990, têm se preocupado em tentar responder se ela realmente funciona, o que até hoje não foi respondido de forma eficaz. Entretanto, segundo o autor, outro tipo de pergunta não menos importante é pouco feita em relação às CPs. Seus formuladores esperam que ela funcione? Como não há provas de sua eficácia, por que ela ainda é utilizada? Com base na literatura sobre sanções econômicas, Fisher (2015) elabora duas categorias gerais para explicar a motivação na aplicação da condicionalidade *ex post*, são elas: instrumental, quando as CPs são aplicadas para forçar o país receptor a implementar reformas; e expressiva, quando elas são aplicadas para sinalizar desaprovação às ações do país beneficiário, tanto para o público doméstico quanto internacional, mas sem as expectativas de que as reformas efetivamente acontecerão. As duas categorias permitem compreender, para além do discurso oficial dos países sobre as CPs e a eficácia da cooperação, que a condicionalidade é uma política seletiva dos Estados. Os países doadores decidem quando e de que forma aplicarão as condicionalidades políticas, e se usarão de sanções à cooperação, a despeito se um país preenche todos os requisitos para ser sancionado ou não.

Dificilmente um país é dependente somente da cooperação de um único doador, assim, para que as CPs sejam eficazes, não em produzir os resultados prometidos, mas em forçar o beneficiário a implementá-las, a coordenação entre os doadores é fundamental (EMMANUEL, 2010). Entretanto, a coordenação normalmente é minada pelo interesse próprio dos doadores, sobretudo, em países em que é estabelecido um tipo de relacionamento classificado por Emmanuel (2010, p. 856) como de "doador-patrono", do termo em inglês "*donors-patrons*", quando os recursos do doador são fundamentais para o funcionamento do governo receptor.

O comportamento de doador-patrono, afirma o autor, interfere nas decisões dos governos que possam de alguma forma colocar em risco o importante relacionamento que liga o Estado, a economia e as elites do Norte e do Sul naquele no país beneficiário, uma prática muito comum na cooperação tradicional, e que claramente identificada pela dependência da cooperação pelo país beneficiário. Como as condicionalidades políticas obedecem aos objetivos da política externa, não deveria ser nenhuma surpresa a seletividade da aplicação das CPs. Mesmo que elas tenham o efeito desejado, não deixam de ser um instrumento que viola a soberania dos Estados beneficiários, que colocam as principais decisões sobre os

rumos do país nas mãos de agentes externos, que exploram a assimetria da CID para fazer avançar seus interesses.

A primeira vez que o termo "dependência da cooperação", do inglês "*aid dependence*" apareceu foi em 1970, de acordo com Bräutigan (2004), para caracterizar uma série de problemas institucionais que afetavam Bangladesh, Malawi e outros países que contavam com muitos recursos da cooperação. Os pesquisadores alertavam para os problemas que elevados níveis de recursos oriundos da cooperação poderiam causar nos países, as críticas vinham tanto da esquerda quanto da direita. A definição mais comum de dependência na cooperação para o desenvolvimento, afirma Bräutigan (2004) refere-se ao processo em que o contínuo desembolso de recursos da CID nos países não produz resultados significativos que levem ao desenvolvimento autossustentável pelos países.

Trata-se de uma situação em que governo é incapaz de desempenhar as principais funções governamentais sem o financiamento da cooperação e a *expertise* dos técnicos estrangeiros, obtida através dos projetos de cooperação técnica. Este cenário de dependência ainda é muito comum em alguns países da África subsaariana e no Haiti, nas Américas, por exemplo. Os países dependentes se caracterizam por serem de renda baixa e terem baixo IDH. Acredita-se que países altamente dependentes de recursos da cooperação são mais vulneráveis às pressões externas, pois a dependência aprofunda a assimetria de poder entre as partes, facilitando que as condicionalidades políticas sejam aceitas, pois o país beneficiário teria muito pouca margem de manobra para negociar os termos sobre o financiamento dos projetos e programas. A dependência acarreta na perda da capacidade de atuação mais autônoma dos governos e na estrutura de incentivos, o que produz uma estrutura de governo deformada, nas palavras da autora:

> A ajuda e os processos que cercam a sua entrega criam incentivos e instituições informais - padrões de comportamento, normas, códigos de conduta - tanto nas organizações doadoras e em países que recebem altos níveis de ajuda. Uma vez no local, esses incentivos e instituições têm se mostrado bastante resistentes às mudanças. (BRÄUTIGAN, 2004, p. 258)[46].

Moçambique é um exemplo de país que tem uma situação de dependência estrutural dos recursos da cooperação, o orçamento nacional depende em 47% dos recursos dos doadores, o grupo de Parceiros Programáticos (G19), composto por países europeus e pelo Banco Mundial, que atuam como doadores-patronos no governo moçambicano. As contas do

[46] O texto em língua inglesa é: "The aid and the processes surrounding its delivery create incentives and informal institutions—patterns of behavior, norms, codes of conduct—both in donor organizations and in countries receiving high levels of aid. Once in place, these incentives and institutions have proven quite resistant to change."

país somente são fechadas com o auxílio dos recursos externos, isso coloca o país aberto a grande interferência dos doadores na decisão de suas políticas nacionais. De acordo com Garcia et al (2014), o governo moçambicano precisa aceitar que grupos de trabalho se aloquem dentro da estrutura burocrática estatal, a fim de determinar a alocação dos recursos doados, neste caso, pela União Europeia. Estes atores externos instalados na burocracia moçambicana, representantes dos doadores, interveem no governo através do estabelecimento de indicadores e metas que devem ser cumpridas para se ter acesso aos recursos e para sua manutenção. Segundo relato de seus entrevistados em Moçambique, expõe a autora:

> Os países do G19 naturalmente em certas circunstâncias impõem coisas aos ministérios. Evidente, não é? Impõem certo tipo de decisões ou recusam dar dinheiro para certos benefícios, estão em cima dos ministérios por conta das auditorias fiscais, pressionam a governação. Mas já concluíram que essa estratégia de apoiar diretamente o orçamento do Estado não é uma boa estratégia, não teve grande sucesso por razões diversas. No Ministério da Agricultura, por exemplo, no primeiro período se traduziu em reforço institucional, em gabinetes, em carros e nessas coisas e não atingiu o objetivo final que era a apoio à produção etc. (informação verbal). (GARCIA et al, 2014, p. 35).

Os doadores-patronos, ressalta Emmanuel (2010, p. 872), são responsáveis por mais da metade dos recursos da cooperação do CAD, em destaque o Japão e a França. Em se tratando de seus aliados nos países sob sua esfera de influência, Paris tem a tendência de elevar os recursos em momentos críticos, sobretudo, quando outros países tentam sancionar seu aliado. Como em 1990, durante a complicada transição democrática em Camarões, quando o país sofria forte pressão internacional para aplicar as reformas políticas democráticas, enquanto continuava com o apoio francês, que naquele ano elevou os recursos disponíveis, sinalizando a importância da relação entre os dois países. Este tipo de comportamento é muito comum na CID francesa, afirma o autor. Desta forma, consideramos a França um caso tipo-ideal da cooperação Norte-Sul, que explora frequentemente sua cooperação a fim de assegurar seus interesses nos países beneficiários, mormente, suas ex-colônias, assumindo a postura de doador-patrono. A aplicação das CPs é seletiva e usada como instrumento de humilhação, atingindo aqueles que trilham caminho diferente do desejado pela política externa francesa, e preservando os que se alinham aos seus interesses.

A França é o quarto maior doador dentro do CAD, a maior parte dos recursos são destinados as suas ex-colônias. Os laços coloniais e linguísticos ainda tem grande peso na alocação dos recursos, o que mostra que a francofonia é um objetivo real da CID francesa, afinal, ela serve para a manutenção da esfera de influência. De acordo com Barbière (2015),

na última remodelação ministerial, em 2014, a área de promoção do desenvolvimento e da francofonia foi agrupada sob a liderança de um novo ministro, Annick Girardin.

Estão envolvidos na cooperação francesa três entidades do governo: o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério de Economia e Finanças e a Agência Francesa de Desenvolvimento. Mesmo diante do crescimento de 0.31% do PIB para 0.46% de 2001 a 2011, a CID francesa ainda não conseguiu atingir a meta de 0.70% do CAD. O controle sobre a política de cooperação é dividida principalmente entre o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Economia e Finanças, segundo Schraeder et al (2011), o peso dos ministérios nas decisões varia de acordo com o tipo de projeto ou programa. Por exemplo, quando se trata de cancelamento de divididas, que tem um peso muito grande na CID francesa, em gastos internos e em temas mais voltados à Agência Francesa de Desenvolvimento, que é uma instituição financeira, o segundo Ministério tem um peso maior. Quando são projetos de cooperação mais descentralizados na área de educação, meio ambiente e governança, o Ministério de Relações Exteriores acaba tendo maior peso nas decisões.

Os recursos gastos em cooperação não programável (acomodação de refugiados, mensalidades para estudantes de intercâmbio, cancelamento de dívidas) responderam em 2010 por 47% da CID francesa (SCHRAEDER et al, 2011). Os empréstimos subsidiados, normalmente a países em desenvolvimento responderam por volta de 26% dos recursos, muito acima dos demais doadores. E a cooperação ligada sob a responsabilidade do Ministério de Economia e Finanças respondeu por 11% da cooperação bilateral francesa no mesmo ano. Já a cooperação técnica francesa segue em declínio desde a década passada, tendo em 2011 contado com 600 profissionais, oriundos da Agência de Desenvolvimento e do Ministério de Relações Exteriores, menos agentes na África do que o número de agentes da cooperação alemã.

Segundo Lancaster (2007), a fragmentação e a falta de uma agência central responsável pelas políticas de cooperação e sua implementação é uma importante característica da CID francesa. Nenhum ministério ou agência tem proeminência sobre a agenda de cooperação, que deve estar em última instância de acordo com os interesses do executivo. Para a autora, a falta de uma agência de desenvolvimento responsável por toda a cooperação faz com que o processo decisório da CID dentro do governo tenha muitos embates entre propósitos mais políticos e diplomáticos da cooperação.

A cooperação para o desenvolvimento francesa é muito bem explicada pelas motivações da política externa do país, afirmam Maizels e Nissanke (1984), sendo direcionada prioritariamente para as ex-colônias, excluindo os departamentos e territórios

ultramarinos, que também recebem recursos da cooperação, embora não sejam partes do Estado francês. A cooperação francesa não é exclusiva às ex-colônias ou países mais pobres da África, alguns países de renda média da Ásia e América Latina e Caribe também figuram entre os maiores beneficiários de recursos, porém, com um perfil distinto, mais na forma de empréstimos, parcerias econômicas e menos subvenções. Para os autores, existiriam duas grandes motivações na alocação dos recursos da cooperação francesa em suas ex-colônias, a promoção do comércio e a manutenção da esfera de influência. Quando não se trata de países que foram colônias, motivações comerciais figuram em primeiro lugar, a diversificação do comércio francês é seguida de perto pela diversificação da CID. Seus principais parceiros comerciais em desenvolvimento foram incluídos também no seu sistema de cooperação (MAIZELS; NISSANKE, 1989). Segundo Barbière (2015), a maior parte dos recursos da AOD francesa é na forma de empréstimos e bem pouco na forma de subvenções, dos 10.49 bilhões de dólares desembolsados pelo país, somente 312 milhões foram na forma de subvenções em projetos bilaterais, ou seja, 3.2% do total do orçamento francês de cooperação pública para o desenvolvimento.

De acordo com Maizels e Nissanke (1984, p. 887), a ênfase na cooperação bilateral pela França, pode ser explicada pelo explícito reconhecimento da dimensão política Norte-Sul – os franceses teriam um papel a cumprir guiando os países que no passado foram parte do Estado francês para o desenvolvimento. Pode também ser explicada pela pequena influência de Paris nas agências multilaterais de cooperação, e pela existência de uma ampla rede de instituições francesas voltadas para o desenvolvimento, em grande medida no continente africano, que provê a diplomacia francesa de muita vantagem frente a outros países. Para Emmanuel (2010), a manutenção de uma "clientela" de Estados tem se mostrado útil à diplomacia francesa nas instituições internacionais, por exemplo, ao dar ao país prestígio e mais status. O apoio dos Estados sob sua influência permite que Paris atue nos sistema internacional com um status muito maior do que teria se não contasse com esses aliados. Assim, a perda de um regime aliado tem um elevado custo para a diplomacia francesa.

A trajetória da cooperação francesa é inseparável do processo de descolonização, foi durante a presidência de Charles de Gaulle que sua estrutura tomou forma, com a criação da Comunidade Franco-Africana, em 1959. Do lado dos países recém-independentes havia a demanda por recursos e do lado francês a intenção de manter sua influência. Desta forma, uma nova relação tem início, criada sob a ideia de "consenso mútuo" entre a França e os novos Estados, em que recursos "voluntários" da cooperação francesa seriam destinados a ajudar no desenvolvimento desses países (BOSSUAT, 2003).

Para Barbière (2015), é mais fácil dizer que se busca promover a francofonia do que exercer influência sobre um antigo império colonial. Dentro dessas regiões prioritárias, o governo francês selecionou 16 países pobres: Benin, Burkina Faso, Burundi, Djibuti, União das Comores, Gana, Guiné, Madagascar, Mali, Mauritânia, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo (RDC), Chade, Togo e Senegal. Dentre eles, somente Gana e Mauritânia que não tem o francês como língua oficial, e nem todos foram colonizados pela França, como Congo, Gana e Burundi, mas todos são países membros da Organização Internacional da Francofonia (BARBIÈRE, 2015).

Segundo Bossuat (2003, p. 433), o novo relacionamento entre a ex-metrópole e as ex-colônias, pode ser resumido pela fala de De Gaulle, em 20 de dezembro de 1960, "[...] a França (está mudando) de um sistema colonial ultrapassado para um sistema frutífero e amigável de cooperação."[47] A CID cumpriria um importante papel no novo relacionamento, quatro anos depois, em 1964, o Primeiro Ministro, George Pompidou, viria a declarar que: "[...] a política de cooperação vem na sequência das políticas expansionistas da Europa do século XIX, quando vastos impérios coloniais foram criados ou estendidos e a Europa fez a sua influência econômica e política ser sentida por uma área enorme." [48] A cooperação significava uma nova abordagem na política externa francesa e teve alta aprovação dos mais importantes atores na política e na economia do país.

Assim, a CID poderia ser vista com importante e necessária, a melhor adaptação possível para uma ex-potência colonial, ansiosa por capitalizar seu passado, preocupada com a perda de importância no cenário internacional e temorosa pela perda da influência sob uma vasta região que havia sido parte de seu território. Para Bossuat (2003), a adaptação da agenda de cooperação na política externa francesa, capilarizada em suas ex-colônias, mantendo sua área de influência, era uma forma de o país mostrar às demais potências o importante papel que a França ainda tinha no sistema internacional. A CID francesa também contou com o trunfo de ter o apoio de grande maioria da opinião pública e das elites, que rejeitavam a via multilateral por enxergar que isso significaria o abandono francês dos seus antigos territórios.

Conforme a França perde influência globalmente, a África, sobretudo a parte francófona, é vista como a melhor oportunidade para o país manter forte influência numa região do mundo e com relativa capacidade de exercício de hegemonia. De acordo com

[47] O texto em língua inglesa é: "France [is changing] from the outdated colonial system to a system of fruitful and friendly co-operation."
[48] O texto em língua inglesa é: "[...] the policy of co-operation follows on from the expansionist policies of nineteenth century Europe, when vast colonial empires were created or extended and Europe made its economic and political influence felt over an enormous área."

Schraeder et al (2011), ao passar dos anos, a influência francesa no continente africano vem sofrendo um processo de erosão, mas mesmo que o poder francês sob suas ex-colônias seja hoje menor do que na década de 1970, 1980, há ainda fortes laços econômicos, de segurança, culturais, políticos entre eles, que são reflexo de uma relação neocolonial estabelecida desde a descolonização no qual a CID tem papel central. Paris conserva importantes laços diplomáticos, militares e econômicos com suas antigas possessões coloniais, como ressalta Emmanuel (2010), alguns países como Gabão, Senegal, Camarões, Costa do Marfim são frequentemente referidos como "reserva de caça" francesa, onde os laços patrimoniais ainda existentes entre antiga metrópole e sua periferia são muito fortes. O papel que a agenda de CID da França tem na política externa na manutenção desse tipo de relação vem desde muito tempo.

Segundo Emmanuel (2010), alguns autores consideram a política de cooperação francesa como um claro instrumento para os países exercer seu poder, destacando que a AOD vem sendo utilizada como uma importante ferramenta para reviver o status de importante potência que no passado a França teve. A cooperação francesa faz parte de um amplo sistema de relações econômicas, que serve para manter e reforçar os laços dentro do mundo francófono, mas também fora dele. Entretanto, é com os países de língua francesa que fazem parte da francofonia, sobretudo na África, que Paris assume o perfil de doador-patrono, que tem na cooperação peça central na manutenção desse tipo de relação.

A cooperação francesa é utilizada historicamente para manter elites pró-Paris nos governos, Emmanuel (2010) salienta que é muito mais do que uma relação normal de país para país, Paris mantém um relacionamento muito próximo das elites de suas ex-colônias africanas, os laços são historicamente profundos com muitas delas. Estando em necessidade, essas elites sabem que podem contar com a cooperação francesa, mesmo quando outros doadores abandonaram o país, mas também sambem que não podem contrariar os interesses franceses. Este sistema doador-patrono francês confunde-se na literatura com o conceito de "*Françafrique*", um tipo de relacionamento neocolonial (EMMANUEL, 2010).

A CID francesa foi uma das primeiras a adotar as condicionalidades políticas vinculando reformas democráticas, nos anos de 1990, frente às pressões por democracia no momento em que se celebrava a vitória do "mundo livre" e da democracia sobre o comunismo (EMMANUEL, 2010). As pressões por democracia também se alastravam pelo mundo francófono naquele momento, em junho de 1990, o presidente François Mitterrand, na Conferência de La Baule entre a França chefes de Estados do continente, declarou que a cooperação francesa favoreceria os países que tomassem o caminho da democratização, do

sistema multipartidário e reduziria os recursos para os que se recusassem a seguir o mesmo caminho. Segundo Emmanuel (2010), esse movimento francês foi seguindo por grande parte dos doadores tradicionais, em menos de seis meses as condicionalidades políticas tornaram-se peça fundamental da CID contemporânea. Interessante notar que foi a cooperação francesa uma das primeiras a introduzir a primeira geração das CPs e foi também uma das primeiras a aplica-las seletivamente. As condicionalidades políticas confeririam um ar de legitimidade à ingerência no país beneficiário, que se mostra incapaz de sozinho aplicar as reformas necessárias, ou melhor, que os doadores julgam ser necessárias.

Portanto, a promoção da democracia, dos direitos humanos e de boa governança através da condicionalidade, na CNS francesa obedece, claramente, a motivações políticas. As CPs podem e são aplicadas em muitos casos, mas a cobrança quanto a sua implementação e as sanções em decorrência da não observância dessas, obedecem à seletividade, isto é, os aliados contarão com a proteção francesa, já outros beneficiários nem tanto. Segundo De Felice (2015, p. 04), o Primeiro Ministro Francês Pierre Beregovoy, em 1992, falando sobre condicionalidades na cooperação, destacou privadamente que entre objetivos conflitantes na CID, segurança viria em primeiro lugar, desenvolvimento em segundo e somente depois a democratização. E em 1993, o Ministro de Relações Exteriores francês, Roland Dumas, declarou que reformas econômicas deveriam ter prioridade sobre democratização. Não à toa que o apoio a reformas democráticas que promovam o multipartidarismo contam com pouco apoio francês no continente africano, mormente, pois tais reformas afetariam diretamente o relacionamento estratégico que Paris mantém com as elites locais. "[...] Em essência, enquanto líderes autoritários continuarem a enfatizar o seu compromisso com os fortes laços com a França, é improvável que se encontrem sob forte pressão de Paris para se democratizarem."[49] (EMMANUEL, 2010, p. 867).

O fim da Guerra Fria levou a fortes pressões internacionais para abertura política em muitos países africanos organizados na forma sob o sistema de partidos únicos. Seguindo essa tendência de mudança que corria o continente, em 1990, Camarões viu o surgimento de muitas pressões internacionais e domésticas por reformas democráticas e para a instalação de um sistema multipartidário. Essas pressões levaram a uma forte repressão por parte do governo central, a manipulações eleitorais, perseguições políticas. Entretanto, mesmo diante de fortes críticas internacionais de muitos países doadores e da retirada de vários, Camarões

[49] O texto em língua inglesa é: "In essence, as long as authoritarian leaders continued to underscore their commitment to close ties with France, they were unlikely to find themselves under heavy pressure from Paris to democratize."

teve um crescimento exponencial do volume de recursos da cooperação francesa, o principal doador do país, que sempre teve o perfil de doador-patrono (EMMANUEL, 2010). Esse enorme fluxo de recursos foi fundamental para a manutenção do presidente Paul Biya no governo durante o turbulento período e, dado o peso da cooperação francesa no país, tornou ineficaz qualquer tipo de condicionalidade política pelos demais doadores.

Este tipo de comportamento exemplifica o papel de doador-patrono, a diplomacia francesa conseguiu proteger Paul Biya, que meses depois iniciou um processo de transição política para um sistema multipartidário, mas sob a sua supervisão. Camarões desde a sua independência permaneceu sob a influência francesa, como outras ex-colônias. O país é um importante fornecedor de petróleo, alumínio, cacau e outras commodities, além de ser um mercado consumidor para produtos franceses, e estando no cenário internacional alinhado aos posicionamentos de Paris. Em retorno, o país recebe grande fluxo de recursos da cooperação, empréstimos preferenciais, e "proteção" das possíveis ações hostis de outros países, como a aplicação das condicionalidades políticas de outros doadores, que se tornam ineficazes diante do suporte francês.

Naquele momento, o presidente francês François Mitterrand, destaca o Emmanuel (2010, p. 872), agiu como garantidor da permanência de Paul Biya, mesmo esse sofrendo acusações de fraude eleitoral, violações dos direitos humanos e perseguição política. A opção pelo aliado de longa data de Paris se explicava pela possibilidade de que em eleições livres e num sistema multipartidário, um governo liderado por forças não francófonas se formasse. "Para ilustrar este ponto, enquanto a comunidade internacional estava chamando a eleição presidencial de 1992 de uma farsa, o Palácio do Eliseu enviou uma carta a Paul Biya parabenizando sua vitória." [50] Desta forma, entre a aplicação das condicionalidades políticas e a manutenção de uma boa relação com seus aliados, sobretudo no continente africano, a política externa francesa inclina-se pela segunda opção, sempre que julgar necessário.

> Mais especificamente em relação a Camarões, Dicklitch acerta no alvo, argumentando que '(o) Francês tem estado dispostas a apoiar o regime de Biya, a fim de manter a estabilidade política e económica, bem como continuar com a influência francesa e o acesso aos recursos naturais de Camarões'. O presidente de Camarões, Paul Biya, um reformador relutantes para dizer o mínimo, certamente mais do que se beneficiou da ajuda da França e, claramente, manteve o poder por causa disso. Mesmo abusos significativos dos direitos humanos e a fraude eleitoral flagrante não

[50] O texto em língua inglesa é: "To illustrate this point, while the international community was calling the 1992 presidential election a farce, the Élysée Palace sent a letter to Paul Biya congratulating his victory."

> puderam dissuadir os apoiadores do regime africano em Paris. (EMMANUEL, 2010, p. 872)[51].

3.3 A Reemergência da Cooperação Sul-Sul na CID

O ressurgimento da cooperação Sul-Sul com maior capacidade de financiamento está ligado ao papel que alguns países em desenvolvimento passaram a ter na primeira década desse século, sobretudo, em decorrência do elevado crescimento econômico, mas também no interesse político de suas lideranças de expandir e elevar o status de seus países no cenário internacional. São países que visam a reforçar a ideia de que as economias do Sul podem cooperar entre si, uma ideia que não é nova, já presente na declaração de Bandung, e também no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA).

Para o ex-Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, o sentimento de "ameaça do Sul" cultivados em alguns países desenvolvidos, em vista da natureza de potencial competidor de alguns países em desenvolvimento nos mercados nacionais, regionais e globais quanto à oportunidade de investimento e acesso a mercados. Tudo isto ajuda a explicar o crescente interesse do Norte pela CSS, passados anos de indiferença (AYLLÓN, 2014). A percepção cada vez mais positiva da cooperação Sul-Sul pelos países do CAD também explica o crescente interesse pela CSS, o que se dá na sua inserção nos Fóruns de Alto Nível do comitê e pelo maior engajamento em projetos trilaterais de cooperação. Uma das estratégias do CAD tem sido a de socializar países do Sul em suas normas e critérios, com vistas a construir grandes consensos. Outro ponto é o elevado desconhecimento de muitos centros de pesquisa dos países desenvolvidos acerca da cooperação Sul-Sul, embora ela não date da atualidade.

A CSS é sinal de um processo de "multipolaridade emergente" que transforma o sistema internacional na primeira década do novo milênio, resultado da acumulação de capacidades e de recursos materiais e simbólicos das potências emergentes (AYLLÓN, 2013). Esses países aumentaram a sua participação e seu peso nas mais diversas áreas e fóruns internacionais, e a CID não seria diferente. Os dividendos da cooperação para o desenvolvimento, menor em termos de recursos materiais, mas importantes do ponto de vista da construção de redes de influência, também passam a ser disputados pelos emergentes. Eles

[51] O texto em língua inglesa é: "More specifically concerning Cameroon, Dicklitch hits the nail on the head by arguing that '[t]he French have been willing to support the Biya regime in order to maintain political and economic stability as well as continued French influence and access to Cameroonian natural resources'. Cameroon's President Paul Biya, a reluctant reformer to say the least, certainly more than benefited from France's help, and clearly maintained power because of it. Even significant human rights abuses and blatant electoral fraud could not deter the African regime's backers in Paris."

geram um significativo impacto na cooperação, pois ao mesmo tempo trazem oportunidades e desafios, em vista de contarem com estruturas governamentais distintas, modelos de desenvolvimento capitalista distintos, visões e ideologias diferentes sobre o que é a CID e em que base devem ser pautadas as relações. Em suma, eles mexem com as definições tradicionais da cooperação, estabelecem outras formas de relacionamento entre as partes e aumentam o escopo é considerado cooperação para o desenvolvimento, borrando as linhas entre comércio e investimento, por exemplo.

As economias emergentes, em termos de visão de desenvolvimento econômico (maior participação do Estado, tanto na regulação, no planejamento e com empresas estatais) trazem a CID novos fluxos de modelos de desenvolvimento. Tudo isto aliado aos princípios tradicionais da CSS, como a não intervenção, a defesa da soberania dos Estados e a defesa da horizontalidade. A matriz de desenvolvimento dos países da CSS também é capitalista, mas seu modelo se diferencia do tradicional, ele não seria essencialmente liberal, pois na grande maioria dos países o Estado tem um peso maior sobre a economia. Com o fim da URSS e o avanço do neoliberalismo, o Estado nas discussões sobre o desenvolvimento assumiu o papel de mero coadjuvante, e na CID não seria diferente. A cooperação Sul-Sul revive a importância do Estado, seria como se depois de mais de 20 anos de agenda neoliberal, o Estado estivesse de volta ao campo da cooperação para o desenvolvimento, como ator fundamental para a promoção do desenvolvimento.

A CSS também responde a fatores sistêmicos globais e regionais (geopolíticos e econômicos), que dizem respeito à inserção de cada país no sistema internacional e sua experiência multilateral. Tal como a CNS, fatores externos e domésticos explicam as prioridades das agendas de CSS. Isto é, a CID não é somente uma agenda de política externa para os países do Norte, tradicionais no campo da cooperação, mas também para a cooperação Sul-Sul, e responde aos interesses desses países. Como salienta Milani (2012), ao compreendermos a CSS também como parte da política externa dos países, não perdemos de vista que ela também está em disputa e também serve a muitos interesses. Isto afasta os pressupostos mais idealistas sobre as motivações dos atores, como, por exemplo, de que sua motivação estaria simplesmente na busca por estreitar os laços de solidariedade entre os Estados.

De acordo com Jaguaribe (2011), a crise econômica e financeira de 2008 pode ser considerada um divisor de águas, ela eclode no período de crescente afirmação dos países emergentes no sistema internacional e vem a fortalecer as demandas desses países. Diferente das crises do passado, a recuperação da economia mundial pós-2008 tem como alavanca as

economias emergentes do Sul, países que combinam formas de acumulação, modelos de crescimento econômico e políticas de financiamento ao desenvolvimento que são distintas entre eles, mas também dos países liberais. Assim, com as mudanças na ordem internacional e os emergentes promovendo a bandeira da CSS, com crescente volume de recursos, o contraponto desse tipo de cooperação nos permite olhar a CNS apontando a possibilidade de outros modelos possíveis.

De acordo com Milani (2012), para os emergentes, a relevância que a CSS adquire em suas políticas externas é concomitante ao papel que eles passam a desempenhar na agenda política e econômica internacional, demandando maior participação na reforma da governança global (Banco Mundial, FMI, OMC, G-20 financeiro). Regionalmente isso se reflete na reconfiguração de alianças e coalizões inter-regionais, em vista de que muitos são líderes em suas respectivas regiões e buscam ter maior influência, entre esses grupos estão: a UNASUL/União das nações sul-americanas, a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), o Fórum IBAS, o grupo BRICS, a *Shanghai Cooperation Organization* e o G-20.

Para Pautasso (2011), podemos compreender a atuação multilateral dos países emergentes na última década como uma assertividade que corresponde, ainda que em grau variado, ao aumento de seus instrumentos de poder tanto simbólicos quanto materiais. Os emergentes buscariam ampliar o próprio poder de barganha com os países centrais utilizando-se da equivalência de poder alcançada em alguns campos, e o avanço no campo da CID seria um exemplo desse processo. Aproveitando-se da condição de também países periféricos com protagonismo diante dos demais países periféricos, busca-se também ampliar as oportunidades comerciais e diplomáticas.

A posição hierárquica no sistema internacional confere maior legitimidade e margem de atuação externa para os países emergentes diante das demais economias periféricas. Segundo Pautasso (2011, p. 58), "[...] estes passam a ser simultaneamente interlocutores cruciais com os países centrais e atores com suficientes instrumentos de poder para promover o relacionamento com países periféricos." Embora sejam países que têm trajetórias e objetivos específicos em suas agendas de CID, o fato é que ao se engajarem e promoverem a CSS, ela torna-se um eixo alternativo ao histórico padrão Norte-Sul na cooperação para o desenvolvimento.

Para Ramanzini Júnior et al (2015, p. 17), o conceito de Sul refere-se ao mesmo tempo a uma crítica à ordem internacional vigente, às desigualdades, aos objetivos e prioridades dos regimes internacionais, mas também é um ponto de encontro para o ativismo e a solidariedade

entre os países em desenvolvimento. O conceito de Sul seria maleável o bastante para congregar os países em desenvolvimento, sem que implicasse, necessariamente, numa unidade política entre eles. Entre os países em desenvolvimento, a busca pela cooperação se reflete na construção de relações horizontais e na criação de instituições que abarquem as formas essas formas interação e sirvam para contornar pressões estruturais dos países do Norte. Elas também espelham as novas dinâmicas de cooperação entre países que conciliam seus próprios desafios domésticos no que tange ao seu próprio desenvolvimento e a atuação mais ativa e diversificada na CID. Assim, a maior movimentação no Sul no sentido da criação de fóruns, instituições e grupos *ad hoc*, tais como o Fundo de Desenvolvimento China-África, a atuação da Petrocaribe, a formação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e a constituição do Arranjo Contingente de Reservas, seriam exemplos destas novas dinâmicas.

A crença de que é possível o estabelecimento de um sistema internacional que seja menos excludente, em que o desenvolvimento de uns não se dê à custa da miséria de outros é um dos principais argumentos que sustenta a cooperação entre os países do Sul (RAMANZINI JÚNIOR et al, 2015). O desenvolvimento é um horizonte possível para a CSS e, embora o sistema internacional seja desigual desde o seu momento inicial, historicamente organizado para manter a desigualdade entre países ricos e pobres, acredita-se que a CSS pode ser um vetor de mudança e superação da desigualdade e da humilhação no sistema. Neste sentido, a cooperação Sul-Sul busca o fortalecimento de normas associadas ao desenvolvimento, enfatizando a importância da autonomia e do enfrentamento dos problemas sociais que assolam os países em desenvolvimento desde muito tempo.

> [...] trazem também novos desafios, normativos e empíricos, não apenas quanto às possibilidades de adensar relações entre nações geograficamente distantes e por vezes com visões de mundo atreladas a universos histórico-culturais distintos, mas também de estruturar modalidades de interação que não reproduzam assimetrias de poder (RAMANZINI JÚNIOR et al, 2015, p.17).

Diferente da cooperação Norte-Sul, o discurso da CSS parte do princípio de que dadas as condições semelhantes de desenvolvimento, esses países estariam mais dispostos a compartilhar experiências, tendo em vista a necessidade de diminuição de assimetrias para integração e conquista de mercados (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013). Isto é, a trajetória de país em desenvolvimento, em muitos casos, com um passado colonial semelhante, serve como um importante diferencial e reforça a ideia de haver uma de empatia entre esses países baseada numa identidade e experiência compartilhada.

> É esperado que o surgimento de novos atores no horizonte da economia global possa transformar a abordagem à assistência ao desenvolvimento. A dinâmica dos fluxos internacionais de auxílio é susceptível de sofrer uma grande mudança com a entrada acentuada das economias emergentes do mundo em desenvolvimento (CHATURVEDI, 2008, p. 03).[52]

O modelo de parceria é adotado pelos países da CSS, reforçando a ideia de solidariedade Sul-Sul, criticando o uso do termo "ajuda" e a relação vertical/hierárquica presente na dinâmica doador-receptor da cooperação tradicional. Advoga-se por uma relação horizontal, fora que não faça uso de políticas de humilhação, como as condicionalidades políticas, comuns na CNS. Estes países ao reivindicarem maior cooperação internacional para o desenvolvimento e crescimento não o fazem guiados por uma obrigação moral, mas no desejo de cooperação e desenvolvimento mútuo entre os países envolvidos. A máxima "igualdade e benefício mútuo" é característica da CSS, refletida na crença de que os países não são doadores, mas parceiros. A crença de que a CID pode oferecer uma relação de benefício mútuo está presente nos discursos oficiais. Mawdsley (2012) seleciona quatro características principais que estruturariam o regime simbólico cooperação Sul-Sul: identidade de país em desenvolvimento; expertise em desenvolvimento adequado; rejeição da relação vertical/hierárquica "doador-receptor" e oportunidade mútua. Segundo Kraychete e Milani (2014, p. 08),

> [...] são revistas muitas das diretrizes e práticas da cooperação, que tanto pode estar inseridas na institucionalização coordenada pela OCDE, como também por práticas dos países recém-chegados ao sistema na condição, agora mais densa, de países que também ofertam programas de cooperação internacional sem serem membros do CAD, a exemplo do Brasil China, Índia e África do Sul.

A política externa sul-africana mobiliza o conceito de "*ubuntu*" (humanidade), como forma de orientar sua agenda de cooperação. O conceito pressupõe que a África do Sul divida com os demais países africanos o que possui, movida pelo espírito de solidariedade e cooperação, estabelecendo parcerias (GONÇALVES, 2015). Trata-se de um conceito local que exemplifica a dimensão simbólica da cooperação Sul-Sul sul-africana e a forma como o país deve se relacionar com os demais. A África do Sul, por exemplo, volta grande parte de sua cooperação para o continente africano, sobretudo aos países membros da SADC, organização regional que também participa. A cooperação sul-africana concilia as vantagens de seu nível de desenvolvimento, que faz do país um importante parceiro e modelo de

[52] O texto em língua inlgesa é: "It is being expected that the emergence of new actors at the global economic horizon may transform the approach to development assistance. The International dynamics of the aid flows is likely to undergo a major change with marked entry of emerging economies from the developing world."

desenvolvimento para os países pobres do continente. Mas o país precisa ligar com as percepções negativas do legado do período do regime do *apartheid*, que fazem com o que a África do Sul seja ainda vista como um hegemon buscando dominar a região (GONÇALVES, 2015).

Desta forma, a cooperação Sul-Sul que reemerge no século XXI se organiza com base em outro regime simbólico, distinto do que tradicionalmente domina a CID, dos países do Norte (Quadro 2). Ele se constitui em iniciativas e posicionamentos que foram gestados ao longo dos anos entre os países do Sul, na condição de periféricos no sistema capitalista internacional, e que buscaram estabelecer uma cooperação política, de solidariedade e na busca por consensos nos fóruns internacionais a fim de em conjunto modificar as regras desfavoráveis (LECHINI, 2015). O regime simbólico da CSS está presente na retórica desses países nos espaços multilaterais, que se identificam na condição de países em desenvolvimento. Mawdsley (2012) seleciona quatro características principais que estruturariam o regime simbólico cooperação Sul-Sul: identidade de país em desenvolvimento; expertise em desenvolvimento adequado; rejeição da relação vertical/hierárquica da dinâmica doador-receptor; e oportunidade mútua. Segundo Kraychete e Milani (2014, p. 08),

> [...] são revistas muitas das diretrizes e práticas da cooperação, que tanto pode estar inseridas na institucionalização coordenada pela OCDE, como também por práticas dos países recém-chegados ao sistema na condição, agora mais densa, de países que também ofertam programas de cooperação internacional sem serem membros do CAD, a exemplo do Brasil China, Índia e África do Sul.

Quadro 2 – Regimes Simbólicos da Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul

Cooperação Norte-Sul	Cooperação Sul-Sul
Caridade	Oportunidade
Obrigação moral em ajudar os desamparados	Solidariedade com outros países do Terceiro Mundo
Expertise baseada em conhecimento superior, instituições, ciência e tecnologia	*Expertise* baseada na experiência direta de se desenvolver nas ciscustâncias de um país pobre
Simpatia pelos "outros" distantes e diferentes	Empatia baseada em experiência e identidade compartilhada
A virtude da obrigação suspensa, e a falta de reciprocidade	A virtude do benefício mútuo e do reconhecimento da reciprocidade

Fonte: Mawdsley (2012) – Tradução nossa, adaptado.

A cooperação Sul-Sul não é um modelo pronto, mas está em disputa entre os próprios países do Sul, países muito diferentes entre si, com condições distintas de desenvolvimento e com interesses distintos na CID. Alguns são inclusive mais próximos da OCDE e dos países do Norte, outros têm-se mantido mais autônomos nesse diálogo com os países do Norte. Brasil, Índia e África do Sul chegaram inclusive a criar um mecanismo multilateral próprio no âmbito do grupo IBAS para fins de CSS. A assimetria entre os Estados não deixa de ser uma realidade, ainda que se trate da cooperação entre os países em desenvolvimento. Entretanto, a existência das assimetrias entre os cooperantes não implica que numa relação de dominação, em que uma das partes explora suas vantagens em detrimento da outra. Não se pode falar de um Sul coeso, no âmbito da CSS há intensas disputas sobre o tipo de relação que se deve ter com o Norte, se a cooperação Sul-Sul deve ou não se aproximar mais do CAD. Ou se ela deve continuar negando os princípios normativos do comitê, recusando corroborar com seus comunicados.

É preciso ressaltar que muitos dos emergentes na CSS não utilizam o conceito de AOD em suas práticas de cooperação, extrapolando o que o CAD considera como cooperação para o desenvolvimento. Afinal, são países que não pertencem ao comitê da OCDE e promovem sua cooperação de forma integrada com outras áreas como comércio, investimento e financiamento, em muitos casos evidenciando os ganhos em ambos os lados em tais operações. Assim, a cooperação Sul-Sul pode incluir IED, acordos e subsídios comerciais, empréstimos comerciais, intercâmbios de commodities e transferências de conhecimento. Os países dentro da CSS quantificam e qualificam de maneira distinta seus recursos, por exemplo, o Brasil não considera a cooperação financeira como CID, enquanto para a Índia ela faz parte da definição de cooperação para o desenvolvimento. Portanto, a CSS é mais ampla que a AOD, ela reconhece a importância do comércio internacional para a promoção do desenvolvimento. A associação entre os países do Sul em fóruns como o G77 para exercer pressão sobre o regime multilateral de comércio também é considerada uma forma da cooperação Sul-Sul, pois também contribui para a promoção do desenvolvimento, ainda que através do comércio internacional (MINILLO; ADAD, 2015, p. 09).

Milani e Duarte (2015, p. 55) ressaltam que embora seja uma das conquistas mais relevantes do CAD, o conceito de AOD não pode ser confundido com o de CNS. A AOD delimita dentro do Comitê o que é o que não é considerado CID e facilita a comparação entre os doadores, conceito inexistente na CSS. Entretanto, a cooperação Norte-Sul engloba muitos outros aspectos do que o conceito de assistência oficial ao desenvolvimento (inclusive no

campo econômico, militar e estratégico). Essa distinção revela-se importante, afirmam os autores, porque muitas das comparações entre CSS e CNS são, na verdade, entre a cooperação Sul-Sul e a AOD, quando a primeira é muito mais ampla do que a segunda. A CNS é reduzida aos dados estatísticos do CAD quanto ao que é gasto dentro dos limites da assistência oficial, "[...] o que revela imprecisão, ingenuidade ou alguma intenção implícita dos analistas."

A CSS não isola a CID de outras agendas, sendo a opção quase que generalizada entre os países pela cooperação ligada ou a pagamentos de financiamento a partir do fornecimento de recursos naturais, notadamente gás, petróleo e minerais, exemplos claros. Essa é uma prática comum e que é considerada nos discursos de muitos países como mais comprometida com o desenvolvimento do que projetos isolados. Esse entrelaçamento de comércio e investimento com a CID não é exclusivo da CSS, embora o CAD condene e assim seus membros, a promoção da boa governança através das condicionalidades políticas têm como um de seus objetivos a construção de um ambiente de negócios mais favorável à iniciativa privada e aos investimentos. Como destaca Milani (2013, p. 25):

> [...] A USAID, por exemplo, explicita no seu website que está "desenvolvendo parcerias com países comprometidos com a facilitação de investimento do setor privado, que é a base do crescimento econômico sustentável, para abrir novos mercados para bens americanos, promover comércio e criar empregos em casa". A cooperação alemã também apoia pequenas e médias empresas e, a partir de 2010, a GIZ procurou fortalecer a cooperação econômica e estreitar os laços entre políticas de desenvolvimento e o setor privado alemão. Vale mencionar que a GIZ é uma empresa pública federal, que age pelos interesses da Alemanha [...].

Entretanto, a cooperação Sul-Sul está longe de gerar visões e opiniões unânimes, há muitas críticas quanto ao engajamento dos países em desenvolvimento na CID, quando internamente seus governos ainda enfrentariam grandes dificuldades e déficits sociais a serem vencidos. Haveria muitos problemas sociais e econômicos em suas sociedades para que se justificasse o desembolso de recursos econômicos do Estado na cooperação com outros países, independente se estariam respondendo à solidariedade Sul-Sul ou a interesses nacionais (LECHINI, 2015). Outra crítica, a de que a CSS estaria financiando "*rogue states*", Estados bandidos, ressoa na própria métrica ocidental do que qualificaria um país a ser considerado como tal. Porém, ao olharmos os dados, os principais países que cooperam com os não-CAD são os mesmos que recebem assistência oficial do CAD, com a exceção de Myanmar (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011).

Parte das críticas à CSS, sobretudo, no continente africano, está no fato de que países emergentes teriam entrado na busca desenfreada por recursos naturais, o que levaria ao seu

futuro esgotamento, e não contribuiria para a sustentabilidade econômica dos países, na medida em que não haveria esforço na diversificação econômica. Estes países estariam num círculo vicioso no qual os recursos minerais e energéticos financiariam suas atividades, o que levaria ao comprometimento desses recursos, uma vez que precisariam ser obtidos mais empréstimos para dar continuidade a sua exploração, para com eles obterem mais financiamentos (GARCIA et al, 2014). A crítica está muito voltada ao padrão predatório de desenvolvimento moderno, embora as relações entre os países sejam distintas entre a CSS e a CNS, no que tange a crença no desenvolvimento há uma linha que liga as duas formas. Neste sentido, o desenvolvimento predatório não seria exclusivo da CNS no âmbito da CID.

Os recursos não são somente comprados dos países, mas servem para garantir financiamentos, Angola, por exemplo, é um dos países do continente africano que utilizam um mecanismo que usa as commodities e matérias primas como instrumento garantidor dos recursos financeiros emprestados e na importação de bens e serviços de outros países, dinâmica chamada de "conta-petróleo" (GARCIA et al, 2015, p. 10). O governo brasileiro atualmente só usa de tal mecanismo com Angola, mas a China já faz uso dessa prática amplamente com seus parceiros. Importante destacar que o Brasil não considera essas operações parte de sua cooperação Sul-Sul, enquanto a China sim.

Segundo Garcia et al (2014), este modelo de financiamento em troca de recursos naturais, mas também a própria compra dos recursos, teriam dois impactos, um que diz respeito à sustentabilidade do próprio modelo no longo prazo e outro quanto ao endividamento sobre as economias. Não parece haver grande esforço no sentido da diversificação econômica, de modo a garantir novas fontes de crescimento quando os recursos se esgotarem. O endividamento coloca os países diante da volatilidade dos preços das commodities, definidos no mercado internacional, e suscetíveis a ataques especulativos. Somente alguns países parecem estar implementando mecanismos que possibilitariam a saída desse ciclo vicioso, como a criação de fundos soberanos de riqueza, acumulados em tempos de bonança, muito comuns nos países da península arábica, como a Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Catar, e também na Noruega e Cingapura.

A "conta petróleo" indica uma tendência a novas formas de endividamento entre os países do Sul, destaca Garcia et al (2014, p. 60), ainda que eles se diferenciem daqueles concedidos pelas instituições financeiras e pelos doadores tradicionais, sobretudo, pela não aplicação de condicionalidades políticas. Isto é, uma forma de endividamento na qual o país que toma os recursos não precisa se submeter à interferência direta dos credores quanto à formulação de suas políticas econômicas, no seu modelo de governo, toda uma sorte de

ingerências. Os impactos dessa nova estrutura de endividamento, segundo as autoras, ainda precisam ser mais bem estudados e muitos somente serão sentidos no médio e longo prazo, há muito pouco ainda sobre a crescente e "complexa realidade de relações peculiares de poder entre países periféricos". Invariavelmente, o crescimento desses financiamentos intra-Sul implica em mudanças na concessão de créditos internacional, tanto bilateralmente quanto multilateralmente com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, também conhecido como Banco dos BRICS, e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês), entre outras iniciativas.

No que tange aos países provedores de CSS, é importante considerar que tanto a quantificação dos recursos econômicos utilizados nos projetos de cooperação técnica, como os termos e as condições de concessão da assistência financeira – assim como as modalidades e os instrumentos a serem considerados – são aspectos controversos. As informações quanto aos recursos dos países da CSS são limitadas, quando não inexistentes. As medidas se fundamentam mais em aproximações do que em cálculos confiáveis disponíveis pelas agências de cooperação ou por um organismo internacional nos moldes do CAD. A comparação dos volumes de recursos dispendidos nas ações da CSS entre os seus países é um exercício muito difícil, sobretudo no caso chinês, em que os dados não são todos públicos e nem atualizados. Se é difícil comparar a cooperação Sul-Sul entre esses países, compará-la quanto aos gastos e a qualidade dos gastos com a CNS é um exercício quase impossível, uma vez que não há definições comuns entre os dois modelos, e os critérios e métodos de avaliação do Norte não se aplicarem ao Sul (AYLLÓN, 2014).

Algumas explicações sobre a carência de informações consistentes e atuais na CSS estão relacionadas às limitadas capacidades institucionais de alguns países em desenvolvimento para contabilizar e organizar seus projetos de cooperação, a existência ou não de agências coordenadoras, por exemplo, é reflexo dessas capacidades. Já em outros casos, destaca Ayllón (2014, p. 78), há uma vontade política para não gerar informações ou não divulgá-las, evitando o escrutínio de outros doadores e organismos internacionais, mas também dos próprios contribuintes. Ao não tornar os dados públicos, seria possível evitar a contestação das finalidades da destinação de recursos da CID, mantendo os dados numa "caixa preta", alijada do debate público.

A inexistência de metodologias consensuais para avaliar a CSS e a dificuldade de coordenação entre os seus países, para alguns analistas, estaria na falta de uma estrutura análoga ao CAD. Assim, seria necessária a construção de um fórum internacional para debate e produção de normas entre os países em desenvolvimento. Como se o processo de

institucionalização da CNS, que não à toa se confunde com a institucionalização da CID, fosse um espelho para a CSS, e indicasse a trajetória que esses Estados tivessem necessariamente que trilhar. A maior parte dos países em desenvolvimento engajados na cooperação Sul-Sul resiste a adotar as normas do CAD, e enxergam nos esforços de aproximação do comitê uma tentativa de socialização das agendas de CID do Sul às do Norte.

Segundo Di Ciommo (2014), embora tenha quadruplicado entre 2000 e 2011, os fluxos de recursos da CSS na CID, em torno de 20 bilhões de dólares, ainda são pequenos se comparados à própria CNS, que já ultrapassa os 140 bilhões de dólares. No ano de 2011, a CSS correspondeu a 10% do total de recursos na CID, algo em torno de 16, 8 bilhões de dólares, nove vezes menos do que se comparados à AOD bruta do CAD, por volta de 149 bilhões de dólares. Para a autora, parte do crescimento identificado se deve também a melhora nos dados disponíveis, mas eles mostram que a trajetória é de crescimento, embora muito menor, a CSS segue uma tendência positiva, tendo de 2010 a 2011 um crescimento de 7, 1%, enquanto a AOD declinou 1,1%.

3.4 A Incondicionalidade Política da Cooperação Sul-Sul

Os países da CSS oferecem aos demais países no campo da cooperação para o desenvolvimento um novo modelo de relacionamento entre os Estados, como exposto acima. A agenda de CID desses países é diferente dos países da CNS, está estruturada em outro regime simbólico, que apresenta a relação entre as partes como uma parceria com vantagens mútuas. As assimetrias não são negadas, mas é afirmada a possibilidade do estabelecimento de relações horizontais pautadas por uma lógica de reciprocidade em que se valoriza o que cada parte tem a oferecer, ou seja, um *a priori* de que há algo que se aprender e ganhar com o outro. Diferente do *a priori* da cooperação Norte-Sul, no qual o Sul não teria nada a oferecer, somente demandar. Não se trata de afirmar que a CSS seria desinteressada, isso é evidente – afinal também é, como afirmamos, uma agenda da política externa de muitos países do Sul. Entre as muitas diferenças possíveis entre as duas formas de cooperação, a hegemônica (Norte-Sul) e a periférica (Sul-Sul), classificamos a opção pela não aplicação de condicionalidades políticas como uma ruptura com o modelo dominante na CID, que usa as CPs como um instrumento de humilhação explorando as assimetrias existentes entre os países. A despeito de não ser possível afirmar que todos os países da CSS não adotem condicionalidades políticas, dada a heterogeneidade dos países, estendemos essa característica a toda a CSS.

Embora crescentes, os recursos da cooperação Sul-Sul ainda estão muito distante dos recursos disponibilizados pela CNS para considerarmos os modelos competidores em igual nível. Porém, a elevação da capacidade de financiamento da CSS insere um contraponto à aplicação das condicionalidades políticas. Ela seria capaz de diminuir o peso da influência dos doadores nos países beneficiários, ao disponibilizar novas possibilidades de financiamento sem a ingerência e as violações garantidas nas condicionalidades. Mesmo diante das mudanças na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento provocada pelos emergentes, as condicionalidades políticas não perderam sua relevância nas agendas de CID dos países do CAD. Isso não quer dizer que o conceito de CPs seja estático, muitas avaliações e reformulações já foram feitas desde o seu surgimento, passando pelas duas gerações condicionalidades.

A falta de condicionalidades políticas não significa a falta de interesses políticos, uma coisa não está determinada pela outra. A CID é uma agenda na política externa e cada país tem o direito de decidir soberanamente a forma como irá desempenha-la. Mesmo no CAD onde há um conjunto de regras vinculantes, os países estão livres para seletivamente segui-las ou não, de forma que ela não limite suas atuações. A defesa do princípio do respeito à soberania dos Estados, como um dos pilares da CSS, choca-se diretamente com a defesa da "abordagem das condicionalidades políticas" pela cooperação Norte-Sul, considerada fundamental para a eficácia da cooperação.

Com a maior participação da CSS no campo da CID, poderíamos falar que existem duas abordagens contrastantes, embora o campo ainda seja majoritariamente dominado pela CNS. De um lado, o posicionamento dos países do Norte, favoráveis à aplicação das CPs; de outro, grande parte dos países do Sul se opondo ao seu uso. Os países desenvolvidos demonstram preocupações quanto à crescente presença dos emergentes na CID, alegando que o tipo de CID desses países pode colocar em risco os frágeis ganhos obtidos pelos doadores tradicionais na boa-governança, na eficácia da cooperação e na redução da pobreza, ou seja, preocupações relativas quanto ao impacto no padrão doador/receptor da estrutura da cooperação internacional vigente. A acusação da cooperação tradicional à incondicionalidade política na cooperação é de que ela dificultaria a melhora da governança local, da capacidade de prestar contas, gerar mecanismos de transparência, etc. Para Wang e Ozanne (2012, p. 03), os problemas seriam inversos ao apresentado pelos doadores tradicionais, pois a governança seria determinada por fatoes endógenos, pelo atraso da economia e não seria um fator descolado do desenvolvimento econômico.

A corrupção e a incompetência seriam parte do problema do desenvolvimento, e não a causa dele. Desta forma, para Wang e Ozanne (2012), a cooperação tradicional, ao insistir nas condicionalidades políticas, enfrentaria um grande dilema, evidenciado pela incondicionalidade da cooperação Sul-Sul: "[...] por um lado, se supõe que a condicionalidade impeça o uso indevido da ajuda monetária; por outro lado, os países africanos precisam de ajuda para fomentar o desenvolvimento que vai ajudar a combater a corrupção e melhorar a governança."[53] Ou seja, investe-se em boa governança, democracia e direitos humanos, mas pouco ou quase nada nas deficiências estruturais que afetam diretamente o desenvolvimento econômico do país beneficiário. Os autores argumentam que a abordagem chinesa, ainda que contestada pelo Norte, seria capaz de evitar esse dilema, pois, para a cooperação chinesa, a boa governança viria com o desenvolvimento econômico. Assim, no longo prazo, investir nas deficiências na infraestrutura dos países beneficiários produziria o desenvolvimento sustentável necessário para que os governos locais tenham a autonomia necessária e a capacidade para melhorar a administração pública.

> A provisão de infraestrutura direta significa que o governo não age como intermediário, o que reduz as oportunidades de corrupção nos países beneficiários, e não necessita de condições em matéria de auxílios a serem impostas porque o envolvimento do governo é minimizado. Embora esta abordagem poça criar apenas limitado emprego direto, as melhorias resultantes em infraestrutura, especialmente em transportes e telecomunicações, reduzem o custo do comércio e, consequentemente, aumentam as oportunidades para os agentes econômicos para realizarem o seu potencial. (WANG; OZANNE, 2012, p. 03)[54].

A abordagem convencional da CNS ao vincular reformas baseadas nas políticas orientadas para o mercado através das condicionalidades, e todo o conjunto de prescrição neoliberal das instituições de Bretton Woods, acredita que o mercado pode trazer o desenvolvimento econômico suficiente e necessário aos países. Mas não há consenso na literatura que políticas pró-mercado sejam as mais eficazes para gerar desenvolvimento do que as políticas mais intervencionistas por parte do Estado. Para Wang e Ozzane (2012), o que a China, mas também os demais países da CSS mostram através da sua trajetória

[53] O texto em língua inglesa é: "[...] on one hand, conditionality is supposed to prevent the misuse of monetary aid; on the other hand, African countries need aid to foster the development that will help tackle corruption and improve governance."

[54] O texto em língua inglesa é: "Direct infrastructure provision means that government does not act as middleman, which reduces the opportunities for corruption in recipient countries, and does not require conditions on aid to be imposed because government involvement is minimised. Although this approach may create only limited direct employment, the resulting improvements in infrastructure, especially in transportation and telecommunications, reduce the cost of trade and thereby increase the opportunities for economic players to realise their potential."

econômica é o inverso, que é preciso de um governo forte capaz de alterar as forças do mercado para a geração de desenvolvimento nos países menos desenvolvidos.

No entanto, para Nain (2007), a não aplicação das condicionalidades faria com que os países beneficiários não tivessem nenhum compromisso com o desenvolvimento, como se esperada daqueles que recebem recursos da cooperação. Estes recursos seriam apropriados pela elite local corrupta e nunca chegaria aos seus reais beneficiários, a população. Essa não seria uma preocupação dos países da CSS, argumenta o autor, que, mais preocupados em realizar seus próprios interesses, como a garantia de acesso a mercados, matérias primas e oportunidades de investimentos, fechariam os olhos para a corrupção dos governos locais, em nome da solidariedade diplomática com as elites. Como vimos, a seletividade na aplicação das CPs é uma característica comum a esse tipo de política, a crítica de Naín e de tantos outros, parte do pressuposto de que as condicionalidades políticas, de fato, teriam o êxito esperado.

Uma das críticas mais aparentes quanto a não aplicação de condicionalidades acusa os países de se aproveitarem dos recursos e postergarem os ajustes necessários para o desenvolvimento, convertendo-os em investimentos improdutivos. Entretanto, no caso chinês, parte significativa dos recursos está voltada para o setor produtivo, sobretudo na forma de projetos de infraestrutura, tipo de cooperação que os países mais pobres mais demandam e que há pouca oferta de financiamento. Não é exigida nenhuma condicionalidade política previamente estabelecida, tais como a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, *accountability*, etc. Também não se trata de um investimento a fundo perdido, embora o grau de concessionalidade varie, e seja, em média, muito vantajoso se comparado ao mercado ou mesmo ao Banco Mundial e aos bancos regionais. O país beneficiário ainda precisa arcar com parte dos recursos, o que pode ser na a forma de "conta petróleo".

Embora a CSS não aplique condicionalidades políticas à cooperação[55], seus programas, em sua maioria são ligados, o que significa que o parceiro que provê o financiamento vincula-o ao uso de empresas e na compra de produtos nacionais, sobretudo, China, Índia, Brasil e Venezuela. No caso chinês, o financiamento às obras é feito diretamente nas empresas chinesas que executarão os projetos, ao invés de transferem os fundos para que o governo do outro país cuide dos trâmites de contratação da empresa (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011).

Na opinião de Chang (2004), a prescrição de políticas neoliberais para a promoção do desenvolvimento no Sul, seria algo análogo como "chutar a escada", pois os países

[55] Ainda que a China não aplique condicionalidades políticas, em vista de sua política de uma "Uma-China", ela proíbe relações oficiais com países que reconheçam Taiwan como a verdadeira China.

desenvolvidos estariam prescrevendo políticas não utilizadas por eles para chegaram no patamar de desenvolvimento em que se encontram, enquanto condenam as escolhas das mesmas políticas que utilizaram no passado. Conforme avança a cooperação Sul-Sul em volume e disponibilidade de recursos, ela é considerada uma ameaça às reformas econômicas e políticas impostas via condicionalidades, consideradas imprescindíveis pelo CAD. Ao declararem que a não aplicação de condicionalidades levaria a não implementação dos ajustes necessários e ao gasto dos recursos de forma improdutiva. O que se entende é que os países beneficiários não seriam capazes de fazer uso eficaz dos recursos de forma autônoma, ainda que existam poucas evidências que liguem as reformas demandadas pela CNS à redução da pobreza.

Segundo Garcia et al (2014), a não aplicação das condicionalidades pelos países emergentes, mormente a China, é considerada um "divisor de águas" na busca por créditos. Olhando o caso angolano, a autora destaca que ancoradas no crescimento da economia e das imensas reservas de petróleo, e em vista do crescente papel chinês na provisão de linhas de crédito, o governo de Angola ampliou sua capacidade de negociação e barganha frente aos doadores tradicionais. A linha de crédito sem condicionalidades políticas oferecidas pelo gigante chinês, relata um dos entrevistados pela autora, "estremeceu" os doadores da OCDE, que prontamente acusaram a falta de condicionalidades de fomentar ainda mais a corrupção. Porém, em pouco tempo, temendo perder espaço para os chineses, esses mesmos países ampliaram suas linhas de crédito, embora ainda atrelados às condicionalidades.

O próprio passado colonial ajuda a explicar a resistência à aplicação de condicionalidades políticas à CID. Os países da CSS não aplicam condicionalidades deste tipo, o que é um dos grandes contrastes entre a CSS e a CNS, quando a primeira classifica sua relação de horizontal em referência a relação vertical estabelecida pela segunda. O impacto da diferença entre os discursos é visível, como constatado na declaração do Ex-Presidente de Botswana, Festus Mogae: "[...] Eu acho que os chineses nos tratam como iguais. O Ocidente nos trata como antigos súditos."[56] (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p. 17).

Como exemplo deste processo de expansão dos países emergentes na primeira metade do século XXI, a política externa brasileira (PEB) intensificou as relações entre o Brasil e os Estados africanos, expandindo a rede diplomática brasileira no continente, aumentando o número de visitas presidenciais, ministeriais e missões comerciais. Neste período, a cooperação brasileira com países do continente teve um grande crescimento, da mesma forma

[56] O texto em língua inglesa é: "I find that the Chinese treat us as equals. The West treats us as former subjects."

o comércio, e os investimentos com a participação de empresas brasileiras. A cooperação brasileira também aumentou consideravelmente nos países da região sul-americana, mormente Bolívia e Paraguai com países de colonização portuguesa, conhecidos como os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). E como o Haiti, onde o Brasil lidera a Missão das Nações Unidas para a Estabilização (MINUSTAH), e que foi arrasado em 2010 por um forte terremoto.

O governo Lula da Silva marca um giro da PEB em direção à África sem precedentes, mas também para outras regiões do Sul. Para Garcia et al (2014), o giro para o continente africano advém de uma combinação de mudanças ideológicas e estratégias no governo do partido dos trabalhadores (PT). Embora no continente americano, o Brasil compartilha laços históricos com a África, em decorrência do fluxo do tráfico negreiro no passado e na contribuição essencial da população afro-brasileira na construção da sociedade brasileira. Esses laços históricos e culturais estão presentes no discurso da cooperação Sul-Sul brasileira com o continente. O sucesso econômico do Brasil, sua atuação no cenário internacional e suas políticas sociais exitosas, como Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, elas fazem com que o país seja visto como um exemplo.

A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, órgão com a responsabilidade de administrar a cooperação brasileira, dentro do Ministério de Relações Exteriores (MRE), é fruto das primeiras inserções do país na CID, como provedor de cooperação técnica. Ela teve início ainda na década de 1970, diante da necessidade de construção de novas parcerias orientadas pelo modelo de desenvolvimento nacional, a cooperação técnica desde aquele período é percebida como um instrumento de política externa. A cooperação brasileira rejeita o rótulo de provedor de ajuda, afastando-se da dinâmica assimétrica da cooperação tradicional, e apresentando o país como um parceiro na CID. De acordo com Almeida e Kraychete (2013, p. 359), assim, desde o começo a cooperação técnica brasileira teve como princípios as linhas gerais da própria política externa brasileira, tratando-se de uma agenda da PEB, são elas:

> [...] a defesa da paz e solução pacífica das controvérsias, a igualdade entre os Estados, a autodeterminação dos povos, o princípio da não intervenção, a busca pelo desenvolvimento, a solidariedade entre as nações e a redução das assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento - e das práticas consolidadas nos fóruns multilaterais. (ALMEIDA, KRAYCHETE, 2013, p. 359).

Ainda que não considere as operações financeiras do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) parte da cooperação brasileira, os países com considerável

atuação das empresas brasileiras são também os que contam com muitos projetos de cooperação técnica, por exemplo. De acordo com Garcia et al (2014), mesmo que comércio e investimento não façam parte da CSS, o Itamaraty enxerga a atuação brasileira nesses países a fim de contribuir para suprir as carências existentes no continente, além de garantir o fortalecimento da economia brasileira no cenário internacional. De acordo com próprio Ministério:

> [...] trata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: acesso a mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil (MRE 2010, Resumo Executivo, p. 35 *apud* GARCIA et al, 2014, p. 13).

Essa declaração, obviamente, faz todo sentido, já que a CID é uma agenda da política externa e está alinhada aos objetivos identificados pelo governo. Neste sentido, a CSS é mais "realista" ao declarar que existem ganhos para ambos os lados na relação, que se tratam de oportunidades que serão exploradas em parceria. Assim, é possível enxergar mais claramente que agenda da CID é uma política nacional, como Kennan já havia declarado na década de 1970. O maior engajamento do Brasil na CID não pode deixar de ser visto como um fator de "projeção internacional" do país, com base no discurso da CSS brasileira horizontal e solidária e por meio das práticas que a diferenciam da CNS, como a não aplicação de condicionalidades políticas, mas também pela disponibilização de recursos não reembolsáveis, e por somente atender a demanda dos parceiros.

A CSS brasileira envolve muitos atores além da ABC, como visível na relação com Angola e Moçambique, onde outros atores estatais também estão envolvidos, como o Ministério de Desenvolvimento Social e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, assim como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Isto é, a atuação brasileira no continente africano não se resume ao ator clássico da PEB, o Itamaraty. Segundo Canesin e Bueno (2015, p. 331): a atuação da ABC/MRE seria orientada por cinco princípios basilares, traçados pelo MRE: "i) diplomacia solidária; ii) ausência de condicionalidades; iii) atuação em resposta a demandas (*demand driven*); iv) desvinculação de interesses comerciais; e v) reconhecimento da experiência local e adaptação da experiência brasileira".

A implementação da cooperação brasileira em áreas como saúde, agricultura, assistência social e educação contribuíram apara promover a internacionalização das políticas públicas nacionais (LECHINI, 2015). Muitas apresentadas como soluções possíveis para

outros países em desenvolvimento e demandadas pelos países parceiros. No discurso brasileiro sobre CID, a cooperação técnica ainda é considerada como prioritária pela diplomacia, em consonância com a opção pela ausência de finalidades lucrativas, favorecendo a lógica de compartilhamento de êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013).

A cooperação técnica do Sul, embora distinta da ideia clássica de assistência técnica, também levanta questionamentos, sobretudo na forma de transferência de experiências locais. A ideia de *expertise* dos países do Sul, apresentando-se como aqueles que já passaram por tais situações e desenvolveram políticas públicas e tecnologias próprias, caminha numa linha tênue entre a relação horizontal e vertical. A relação pode estar, muitas das vezes, numa dinâmica muito semelhante à Norte-Sul, no qual um lado da relação deteria um conhecimento superior. O que leva a questionamentos, porque a imagem daquele que oferece "lições" e serve de exemplo pode ser frequentemente entendida como similar a ideia de "conhecimento superior" da CNS, bem distante da troca de conhecimentos que pauta a CSS.

A cooperação Sul-Sul brasileira recebe críticas quanto ao que seria a dificuldade de manejar a solidariedade presente nos discursos oficiais e os interesses de potência emergente, que busca status de grande potência, destaca Lechini (2015). A CSS brasileira, para seus críticos se daria em interesses pontuais, floreada de um discurso solidário, mas muito distante de se tornar ações concretas, a solidariedade se diluiria diante do pragmatismo da política externa. Segundo Garcia et al (2014), é possível identificar dois posicionamentos polarizados quanto ao papel do Brasil na África. Alguns que identificam o país como um parceiro, que é a forma como a cooperação brasileira se apresenta, que tem laços históricos e culturais com o continente e, como país em desenvolvimento, estaria num patamar de igualdade. Já outros identificam a atuação brasileira como "imperialista", mais um país que busca explorar os recursos naturais do continente com projetos de cooperação, muitos com impactos negativos, uma atuação que pouco se diferenciaria das potências tradicionais.

O Brasil, quando opta pela não aplicação de condicionalidades políticas em sua política de cooperação para o desenvolvimento, está em linha com os princípios de sua política externa. Desta forma, estabelece relações em que a assimetria de poder entre as partes não é explorada em favor do doador, de forma a não estabelecer relacionamentos impositivos e prescritivos que violam diretamente a soberania dos países. O governo brasileiro argumenta que a sua cooperação técnica responde as demandas identificadas pelos governos parceiros do país (*demand driven*), e não cabe ao país interferir nas escolhas de seus parceiros. Estes princípios, ressaltam Abdenur e Rampini (2015, p. 81), não servem apenas para diferenciar a

cooperação Sul-Sul brasileira da Norte-Sul, mas para enfatizar os laços de solidariedade com os demais países em desenvolvimento. A postura do Brasil de não impor condicionalidades políticas e de somente responder as demandas de pedidos de cooperação dos parceiros são características condizentes com o respeito à soberania dos Estados, conceito defendido sistematicamente pela diplomacia brasileira no cenário internacional (MILANI; DUARTE, 2015).

A CSS brasileira não é isenta de assimetrias, e também não é desinteressada, há um leque variado de interesses políticos, econômicos e sociais que pressionam as agendas de cooperação (ABDENUR; RAMPINI, 2015). As assimetrias são constitutivas da própria CID, o fato de um Estado necessitar de outro para superar seus problemas é a principal motivação que leva o beneficiário em busca de cooperação. A forma como a cooperação Sul-Sul e a Norte-Sul lidam com as assimetrias é distinta, e não se restringe ao discurso oficial, ao menos na opção pela não aplicação das condicionalidades políticas, que se configuram num marcador de diferença entre as duas modalidades. A cooperação brasileira, ao não vincular condicionalidades políticas à CID, deixar evidente a importância da agência dos parceiros, buscando conduzir as relações de forma soberana, em que cada parte respeita a independência da outra nos seus assuntos domésticos e na definição e condução de sua política externa.

Ainda que algumas análises indiquem correlação entre o aumento da cooperação e o crescimento das exportações brasileiras, especialmente no continente africano, para Desiderá Neto (2015, p. 216), essa correlação não seria em decorrência das condicionalidades políticas, dado que o Brasil não as aplica aos seus programas e projetos. O que é visível, salienta o autor, é a formação de parcerias de longa duração entre o país e os seus parceiros, a ampliação de vínculos externos e a conquista de prestígio internacional.

O papel da agenda de cooperação na política externa brasileira depende da interpretação governamental quanto à inserção internacional do país, mas também ao jogo político, respondendo a muitos interesses e pressões, com variados graus de interferência na formulação e implementação da PEB. Como assinala Ramanzini Júnior et al (2015, p. 45), "[...] as ideias em torno da cooperação Sul-Sul, portanto, estão vinculadas às condições objetivas nas quais as práticas políticas são processadas." Portanto, enquanto agenda da política externa brasileira, a política de cooperação deve ser entendida como uma política pública, como é a PEB, de modo geral. Embora com características sui generis, o que faz da política externa diferente das demais políticas públicas, uma vez que ela atua no âmbito global e regional, entre as restrições sistêmicas e os interesses e demandas domésticas (MILANI; DUARTE, 2015).

Desta forma, para Milani e Duarte (2015, p. 57), a análise da política brasileira de CID não deve se restringir ao governo e sua estrutura, mas deve levar em conta a pressão do empresariado, do setor financeiro, ou seja, todos os grupos que fazem pressão no governo para que a política externa reflita seus interesses. Assim como o papel dos movimentos sociais, e, de forma mais ampliada, das redes da sociedade, que vem demonstrando uma importante capacidade de organização e de mobilização. Isso tanto no ambiente doméstico quanto transnacional, através da criação de redes entre movimentos sociais, que celebram importantes encontros, entre eles, o Fórum Social Mundial, que teve sete das suas dez edições no Brasil (BRINGEL; ECHART MUÑOZ, E, 2010). As redes permitem, por exemplo, a articulação entre movimentos sociais de populações atingidas pelas grandes obras de empresas brasileiras em território nacional com populações atingidas no exterior, como no caso daqueles que são direta ou indiretamente afetados pelas atividades da mineradora Vale, em Moçambique. Diante de um ambiente tão complexo e no impulso recente que a cooperação brasileira teve, Milani e Duarte (2015) argumentam que ainda não haveria uma identidade definida na CID do país, e que ela não se restringe ao veiculado no discurso oficial.

Os países do Sul, críticos da trajetória da cooperação tradicional, buscam na elaboração e implementação de suas políticas de cooperação marcar uma diferença entre a abordagem do Norte e do Sul no campo da CID. Esta diferença é política e simbólica, como a busca por evitar termos que remetam às práticas da CNS, com o uso de uma gramática distinta, que gera capital político para esses países. Como na eleição para o cargo de Diretor-geral da Organização Mundial do Comércio, em que mesmo diante de uma disputa acirrada pelo cargo, o candidato brasileiro, Roberto Azevêdo, venceu o mexicano Herminio Blanco, que contava com o apoio dos Estados Unidos e da União Europeia. Azevêdo sagrou-se o primeiro latino-americano Diretor-geral da OMC, em 2013, os votos dos países africanos foram muito importantes na disputa, frutos do capital político que o Brasil goza entre muitos países do continente. Porém, a diferença entre a CNS e a CSS não se restringe ao campo da retórica, é neste sentido que identificamos a não aplicação das condicionalidades políticas como um contraponto concreto entre as duas abordagens.

A crítica brasileira as desigualdades em relação à cooperação tradicional leva o país a uma postura de distanciamento e não adesão à OCDE, sobretudo, por entender que a postura do CAD/OCDE dificilmente mudará. Segundo Milani e Duarte (2015, 59), a percepção brasileira da imagem desgastada da cooperação Norte-Sul, não leva o país somente a se distanciar do comitê e, assim, quebrar o monopólio da construção de regras e conceitos da CID, que estive durante mais de 60 sob “controle” do CAD. Ao se posicionar dessa forma, o

Brasil pretende criar "[...] um arcabouço simbólico e normativo que produza uma distinção entre o que o Brasil faz e os doadores tradicionais."

A nova gramática, que abandona os termos da cooperação tradicional como "ajuda", "doador", "recipiente", pelos termos "cooperantes" e "parceiro" tem por objetivo afastar a imagem da arrogância da CNS, que não sem sentido, se confunde muito com o próprio campo da CID. Ao deslocar a gramática da CID para termos mais inclusivos e solidários, a CSS brasileira intenta apresentar o país aberto às contribuições dos parceiros, num processo baseado em experiências e identidades compartilhadas.

A CID brasileira é apresentada nos discursos oficiais como sem fins comerciais e motivada por princípios de solidariedade, e se dá de forma horizontal, coerente com o regime simbólico da cooperação Sul-Sul. Mas é preciso não confundir a forma como os Estados na CSS apresentam sua cooperação, marcadamente diferente da CNS, e o fato da cooperação desses países também ser uma agenda da política externa, que congrega motivações e interesses muito concretos.

A existência de interesses comerciais, financeiros e políticos na cooperação para o desenvolvimento não invalida o discurso da cooperação Sul-Sul, muito pelo contrário, as ideias de "oportunidade" e "ganha-ganha", muito presentes nos discursos oficiais de muitos países do Sul, deixa isso bem claro. Assim, é possível construir os projetos e programas de forma corresponsável, de forma horizontal, dando liberdade para que os países parceiros decidam suas trajetórias de desenvolvimento, não ingerindo quanto essas decisões. Essas são características da cooperação Sul-Sul brasileira, que conta com grande prestígio entre os demais países e é demandada por muitos países parceiros, embora disponha de poucos recursos se comparado a outros países da CSS também, como China e Índia, por exemplo.

Entretanto, como uma possibilidade de não permitir que a CID brasileira passe por um processo de privatização, isto é, assuma os interesses do capital privado em detrimento de outros atores da sociedade brasileira, e com isso, paulatinamente, repetir os mesmo erros e vícios da cooperação Norte-Sul, dado o peso do poder econômico. Milani e Duarte (2015) consideram a maior participação da sociedade, na forma de um mecanismo institucionalizado, que crie um espaço formal para o debate em temas de política externa brasileira, inclusive para a agenda de cooperação para o desenvolvimento do país. Essa proposta que também vai ao sentido da democratização da política externa, articulada pelo Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI) - grupo autônomo composto por indivíduos oriundos de diversos setores progressistas da sociedade civil -, e surgida na Conferência Nacional "2003-2013: Uma Nova Política Externa", a criação do Conselho Nacional de Política Externa

(CONPEB), que insere no processo de formulação da PEB um espaço de discussão plural e democrático, e que, ao permitir a participação da sociedade civil, potencializa a sua dimensão de política pública. Para os autores, a criação deste Conselho não enfraqueceria a ABC, mas seria um instrumento que permitiria o governo dar maior transparência ao processo de formulação e estar aberto às demandas sociais e políticas de agentes menos poderosos, que correm o risco de serem esquecidos diante da pressão do capital privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sempre que o debate sobre o "desenvolvimento" é reaberto, assevera Rist (2002), uma grande confusão se instala entre os interlocutores de todos os lados, pois as representações sobre o desenvolvimento são múltiplas e contraditórias. Cada qual tende a defender sua visão de mundo, seus interesses, suas prioridades e desejos. Como todos os mitos e crenças são produtos da história, cada época pode elaborá-los a sua maneira para que caibam naquele presente, o mesmo se aplicando à crença do desenvolvimento. O desenvolvimento (frequentemente apresentado como sinônimo de crescimento) mudou continuamente ao longo do tempo, passando da acumulação de conhecimento até a ideia de abundância material. Este "núcleo duro" do desenvolvimento é o que permite justificar o programa da modernidade e todas as estratégias de desenvolvimento articuladas na cooperação internacional, muito embora, em algumas sociedades e na visão de alguns, seja sustentada, como vimos, a necessidade de superar a dimensão material e econômica do desenvolvimento/crescimento.

A crença no desenvolvimento que tem suas raízes no imaginário ocidental convenceu e converteu, tanto pela via da força quanto pacificamente, a quase totalidade dos dirigentes políticos, atores econômicos, organizações internacionais e grande parte da população mundial tanto ao Sul quanto ao Norte (RIST, 2002). O desenvolvimento se constituiu, primeiramente, em promessa de abundância generalizada de que todos no mundo teriam o direito de se beneficiar, uma promessa muito sedutora. Contudo, esta promessa amplamente compartilhada jamais foi realizada, embora permanece como nos ideários de muitos como um horizonte atingível para a grande parte das pessoas.

Ao longo desta pesquisa, buscamos apresentar o desenvolvimento, ou melhor, a crença no desenvolvimento como sendo, ao mesmo tempo, um produto da história, dado seu caráter social (englobando visões de mundo e realidades ocidentais que datam dos dois últimos séculos), e uma instância que produz história (envolvendo instituições, programas e políticas públicas). O desenvolvimento figura no imaginário do conjunto das sociedades, ele tornou-se uma história coletiva. Nesse sentido, ele naturaliza categorias e hipóteses e se constitui, assim, em representação da estrutura política, que está ela mesma envolvida na reprodução do poder político, econômico, social e da desigualdade.

Para Milani e Echart Muñoz (2013, p. 38), os eventos em desenvolvimento no século XXI são transformações sistêmicas, exemplificados pelas crises econômicas no Norte, pela difusão de poder no sistema internacional e pela emergência da superpotência chinesa. São eventos que criam incentivos para os países em desenvolvimento, especialmente os grandes, a

se engajarem cada vez mais na cooperação internacional para o desenvolvimento. Estas novas dinâmicas também pressionam por mudanças e reestruturações no campo da CID, a fim de melhor representar as vozes dos países do Sul. Logo, as instituições dominantes, ideologias e práticas na cooperação estão em transformação. Como constatam McEwan e Mawdsley (2012), a credibilidade do paradigma da eficácia da cooperação está sob forte pressão, passando por processos de reavaliação a cada novo Fórum de Alto Nível. Além disso, não são poucas as críticas à CID e ao desenvolvimento internacional de modo geral formulados nesses âmbitos institucionais e fora deles.

Já não é mais possível ignorar a cooperação para o desenvolvimento dos países do Sul, a sua relevância se impõe. Na contemporaneidade, qualquer análise referente à CID precisa incluir as formas de cooperação dos países do Sul, que se revelam cada vez mais importantes no financiamento do desenvolvimento em países latino-americanos, africanos e asiáticos. Isso não significa que a AOD cederá espaço no campo e permitirá que os países do Sul o reorganizem a sua maneira. A tendência mais provável é a paulatina socialização entre aqueles do Sul mais próximos aos países do Norte e a criação de grupos e fóruns *ad hoc* entre os países do Sul que sejam mais distantes do centro do capitalismo. Tudo isto é reflexo da própria pluralidade dentro do Sul, não há um *telos* que paute o caminho todos os países da periferia. Assim, México, Chile e Turquia podem se aproximar das práticas do CAD da OCDE, organização da qual são membros; Brasil, África do Sul e Índia podem criar um fundo IBAS junto às Nações Unidas, do mesmo modo que os países do grupo BRICS podem estabelecer um Novo Bando do Desenvolvimento.

Vimos, ao longo deste trabalho, que a crença na promoção do desenvolvimento econômico pela CID, tendo transcorrido mais de 60 anos, definitivamente, não é algo consensual, mas isso não significa que ela tenha deixado de ser tão importante para os Estados. O êxito da cooperação está vinculado ao tipo de programa, aos termos e às condições que se realizam na relação entre os parceiros, às tensões geradas entre programas públicos de cooperação e os fluxos de comércio e de investimento. Também devem ser considerados os obstáculos domésticos, nos dois lados dessa relação de cooperação. Em suma, há uma gama de fatores que tentamos, ainda que de forma esquemática e concisa, dar conta neste trabalho.

De todas as formas, tanto hoje quanto no passado, há um pressuposto subjacente quando se refere à CID, de que o seu propósito primordial é a promoção do desenvolvimento. Deste modo, mesmo que vários outros objetivos estejam imbricados na relação de cooperação entre os países, espera-se que o resultado final seja a o desenvolvimento do beneficiário. Espera-se também, muitas vezes, que a promoção do desenvolvimento leve ao êxito de outros

objetivos, tais como combate ao terrorismo, a promoção do desenvolvimento, o acesso a matérias-primas etc.

Olhar os fenômenos de sua própria cultura como universais não implica diretamente um problema, afinal, o externo nem sempre é conhecido. Entretanto, não é disso que se trata quando nos referimos ao discurso do desenvolvimento, este não pode ser descolado das relações de poder entre os Estados, claramente visíveis nos receituários de reformas econômicas e políticas presentes na cooperação tradicional (sobretudo a CNS). Por isso, argumentamos que o impacto dos doadores no comportamento dos países beneficiários não se limita aos projetos e programas financiados, essa influência é usada para incentivar os países a empreenderem reformas políticas cujo mecanismo principal são as condicionalidades políticas. As condicionalidades são o mecanismo de mediação política da humilhação e da dominação exercida por alguns sobre muitos. As CPs são usadas como um instrumento de poder capaz de forçar o país - através de incentivos ou pressões - a introduzir reformas consideradas necessárias para o desenvolvimento econômico ou tomar posições que sejam do interesse do doador. Desta forma é que enquadramos a aplicação das condicionalidades políticas como uma política de humilhação "*par excellence*" presente na CID.

O campo da cooperação para o desenvolvimento mostra-se muito complexo no século XXI, sobretudo com o crescimento do peso dos emergentes na cooperação, que elevam a competição dentro do próprio campo, assim abrindo novas frentes de financiamento. O maior engajamento dos países na cooperação Sul-Sul, a partir desta primeira década, produziu impactos significativos na relação estabelecida pela cooperação Norte-Sul. Os emergentes, ao negarem a aplicação de condicionalidades políticas, têm afetado diretamente essa estrutura de poder.

A opção política da CSS por não se utilizar de tal instrumento no âmbito da CID reforça o seu princípio de respeito à soberania e torna o relacionamento entre os Estados distinto da maior parte da cooperação dos países do CAD. Isto não significa que a CSS não tenha seus próprios problemas, desde o reforço de uma crença ocidental como o desenvolvimento, a opção pela "conta petróleo", o uso da "ajuda amarrada", a venda de boas práticas, etc. No entanto, no que tange à preocupação deste trabalho, identificamos a cooperação Sul-Sul positivamente distinta da cooperação Norte-Sul no campo da CID pelo fato de não adotar a CP como mecanismo de dominação e humilhação.

Portanto, a cooperação Sul-Sul teria enorme potencial para contribuir para uma mudança substancial no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. A questão da soberania aparece com muita força na justificativa na CSS, ela é real e candente

para Estados que outrora foram colonizados ou invadidos. E a reivindicação ao direito de se desenvolver com autonomia é parte integral dessa justificativa, pois ele é visto como libertador e emancipador.

A dimensão da soberania se impõe frente à dinâmica de humilhação impressa pelas condicionalidades políticas, que se estabelece na ingerência e na desqualificação do outro na CID. A busca da soberania passa por enfrentar a relação de humilhação com o Norte, enfrentamento que também se dá em muitas outras frentes, uma vez que a humilhação, como afirma Badie (2014), tornou-se padrão no relacionamento entre os Estados no sistema internacional contemporâneo. As condicionalidades políticas são um tema sensível no campo da CID e um debate que ainda está em aberto, com muitas disputas em torno dos seus sentidos. Trata-se de uma agenda de pesquisa que durante muito tempo foi monopolizada pelos países do Norte. Porém, ela encontra-se cada vez mais aberta, e conta cada vez mais com a presença de pesquisadores e analistas do Sul, com pesquisas empíricas e trabalhos etnográficos sendo empreendidos.

O discurso do desenvolvimento realmente se generalizou nesses mais 60 anos, tornando-se um fenômeno global, mas o mesmo não pode ser dito da realização de seus objetivos. Espera-se ter demonstrado que a persistência do desenvolvimento na atualidade deve-se também ao fato de que ele ainda simboliza para muitos um ideal de justiça e uma utopia de equidade atingíveis no longo prazo. A utopia é distinta da crença, ela faz parte de um projeto político - e um dos desafios postos analiticamente, mas também do ponto de vista da política é a construção dessa distinção. Etimologicamente, destaca Coelho (2013, p. 22), o termo utopia, na sua raiz grega, remete à identificação de um "lugar não existente", isto é, de um *ou-topos* ou, ainda, o que seria um "não lugar". O projeto político utópico de sociedade e a proposição de formas de organização de mundos diferentes se justificam pela própria não existência desses mundos, a potência por trás do projeto utópico está na imaginação de outros desenhos de homem/mulheres e sociedades, valioso exercício de pensar e desejar viver num mundo melhor. Trata-se de um projeto que responde a muitas ânsias, "[...] o que deve ficar claro é que por meio da linguagem utópica e dos próprios projetos há uma tradição de pensamento que propõe condições de possibilidade da emancipação dos homens". Enquanto podemos localizar a crença no desenvolvimento dentro de uma chave metafísica, numa esperança latente por um mundo melhor, os projetos utópicos seriam uma forma de discurso e crença religiosa que seculariza a promessa de felicidade aos homens. Desta forma, os processos de transformação das sociedades por meio do desenvolvimento, quando não produzem os efeitos esperados, são alvos de intensos questionamentos e modificações, como

buscamos mostrar ao longo deste trabalho, mas isso não significa o seu abandono. Pois, segundo Coelho (2013, p. 27),

> [...] quando isto ocorre toda a sociedade é sacudida pelo apelo de fundo utópico que ela mesma acaba por gerar. Uma sociedade em crise escuta e ouve o apelo da utopia com admiração e temor, ao mesmo tempo. Com admiração, porque enxerga na utopia uma solução para a indeterminação, desordem e injustiça, real ou imaginária, isto é, para sua incerteza de continuidade; e, com temor, porque a utopia promove a destruição da sociedade como tal. Nesse sentido, a utopia é o ideal e o remorso, simultaneamente.

Portanto, o desenvolvimento se mantém no imaginário coletivo. Apesar de todas as críticas à cooperação, não há sinal algum de que ela desaparecerá tão cedo; muito pelo contrário, ela segue se reinventando e se atualizando. Trata-se de uma adaptação e de uma atualização que produz as condições para que ela se mantenha ainda tão forte, para que a crença de que a cooperação possa promover o desenvolvimento siga viva. Resta, porém, a construir, na política, a distinção entre crença e utopia.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; RAMPINI, J. M. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento com Angola e Moçambique: Uma Visão Comparada. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYERBE, L. F. (Org.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

ALMEIDA, L. E.; KRAYCHETE, S. E. O Discurso Brasileiro para a Cooperação em Moçambique: Existe Ajuda Desinteressada? *Astrolabio*, n. 10, 2013.

ANDREWS, N.; OKPANACHI, E. Trends of Epistemic Oppression and Academic Dependency in Africa's Development: The Need for a New Intellectual Path. *The Journal of Pan African Studies*, vol.5, no. 8, *December* 2012.

ANDREWS, N.; BAWA, S. A Post-development Hoax? (Re)-examining the Past, Present and Future of Development Studies. *Third World Quarterly*, Vol. 35, No. 6, 922–938, 2014.

ANDRADES, O. T.; GANIME, N. R. Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. *CES Revista*, v.21, 2007.

ASIAN-AFRICAN CONFERENCE OF BANDUNG. Final Communiqué, 1955. Disponível em: <http://www.ena.lu/final_communique_asian_african_conference_bandung_24_april_1955-2-1192>. Acesso em: 16 fev. 2015.

AYLLÓN, B. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, n. 8, 2006.

_____. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, M. A. (Org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

AYLLÓN, B. et. al. La Cooperación Sur-Sur en la Gobernanza del Desarrollo: Nuevas Configuraciones de la Arquitectura de la Ayuda. Madrid: IUDC-UCM, 2013.

BADIE, B. Le Temps des Humiliés: Pathologie des relations internationales. Paris: Odile Jacob, 2014.

BARBIÈRE, C. Europe's former imperial powers continue to target aid to ex-colonies. the Guardian, 2015. Disponível em: <http://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/22/europes-former-imperial-powers-target-aid-ex-colonies>. Acesso em: 7 out. 2015.

BOSSUAT, G. French Development Aid and Co-operation under de Gaulle. *Contemporary European History*, 12, 4 (2003), pp. 431–456, 2003.

BHABHA, K, H. O Local da Cultura. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BRÄUTIGAM, A. D.; KNACK, Stephen. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2, 2004.

BRINGEL, B.; ECHART MUÑOZ, E. Dez anos de Seattle, o movimento antiglobalização e a ação coletiva transnacional. *Ciências Sociais Unisinos* 46(1): 28-36, janeiro/abril 2010.

CABANA, S. L. Chronology and history of south-south cooperation: An IberoAmerican Contribution. 5. Ed. Mastergraf, 2014.

CANESIN, C. H.; BUENO, A. M. C. Agricultura, Comércio Internacional e Cooperação Sul-Sul: O Contencioso do Algodão Brasil-EUA. In: SOUZA, M. A. (Org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

CALDEIRA, S. S. C. E Depois do Desenvolvimento? Reflexão teórica sobre a Pertinência de novos Conceitos. 2014. (Dissertação de Mestrado). ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

COELHO, A. M. E. A Crença Religiosa Submersos na Imaginação e Pensamento Utópico. *Revista Páginas de Filosofia*, v. 5, n. 2, p.21-36, jul./dez. 2013.

CONDE, L. C. D. Continuidades da Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: Os Imperativos da Democracia e do Mercado. In: II Semana de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, (Anais eletrônicos), 2014. Disponível em: <http://anaisspcp.blogspot.com.br/p/atual.html>. Acesso em: 6 jul. 2014.

_____. Continuidades da Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: os Imperativos da Democracia e do Mercado. *Conjuntura Austral*, v. 6, p. 75-96, 2015.

CURADO, P. R. F. Os programas de "cooperação para o desenvolvimento" no contexto da Guerra Fria. In: 2 Seminário Nacional de Relações Internacionais: Graduação e Pós-Graduação João Pessoa, 28 e 29 de agosto 2014.

CHANG, H. Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(04), 473-498, 2011.

CHATURVEDI, S. Emerging Patterns in Architecture for Management of Economic Assistance and Development Cooperation: Implications and Challenges for India. *Research and Information System for Developing Countries*, 2008.

CHOMSKY, N. Contendo a Democracia. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

CRAWFORD, G. Foreign aid and political conditionality: Issues of effectiveness and consistency. *Democratization*, Vol.4, No.3, Autumn 1997, pp.69-108, 2007.

DEL BIONDO, K. Donor Interests or Developmental Performance? Explaining Sanctions in EU Democracy Promotion in sub-Saharan Africa. *World Development* Vol. 75, pp. 74–84, 2015.

DE FELICE, D. Diverging Visions on Political Conditionality: The Role of Domestic Politics and International Socialization in French and British Aid. *World Development* Vol. xx, pp. xxx–xxx, 2015.

DESIDERÁ NETO, W. A. O Brasil, a América do Sul e a Cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (Org.). Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

DEVA, S. Global Compact: A Critique of the U.N.'S "Public-Private" Partnership for Promoting Corporate Citizenship. *Syracuse J. Int'l L. & Com*. Vol. 34: 107, 2006.

DI CIOMMO, M. O Futuro da Cooperação para o Desenvolvimento – O papel crescente dos doadores emergentes, 2014. Disponível em: <http://gip.net.br/layout/wp-content/uploads/2014/11/O-futuro-da-cooperacao-para-o-desenvolvimento1.pdf> Acesso em: 20 fev. 2015.

DUARTE, E. H. P.; GRACIOLLI, J. E. A Teoria Da Dependência: Interpretações sobre o (Sub)Desenvolvimento na América Latina, 2007. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

EASTERLY, W. Can Foreign Aid Buy Growth?. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 17, Number 3—Summer 2003—Pages 23–48, 2003.

ECHART MUÑOZ, E.; PUERTO, L. M. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una nueva agenda de desarrollo?. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, v. 17, p. 9-27, 2006.

EMMANUEL, N. Undermining cooperation: donor-patrons and the failure of political conditionality. *Democratization*, Vol. 17, No. 5, October 2010, 856–877, 2010.

ESCOBAR, A. La inveción del Tercer Mundo: Construcción y desconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FANON, F. Pele Negra, Máscaras Brancas. Salvador, Edufba, 2008.

_____. Os Condenados da Terra. Juiz de Fora. Editora UFJF, 2010.

FERES JR., J.; POGREBINSCHI, T. Teoria Política Contemporânea: uma Introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FISHER, J. ‘Does it Work?’ – Work for Whom? Britain and Political Conditionality since the Cold War. *World Development* Vol. xx, pp. xxx–xxx, 2015.

FONSECA JR, G. Apontamentos para o Estudo da Diplomacia Multilateral do Brasil: Momentos Fundadores e Temas Políticos nas Nações Unidas. Tese de Doutoramento, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

FOUCAULT, M. A ordem do discurso. São Paulo: Ed Loyola, 2010.

GARCIA, A. S. et al. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique, 2014. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

GONÇALVES, T. F. Relações entre Centro e Periferia nas Teorias Cepalina e da Dependência, 2006. Disponível em: <https://chacombolachas.wordpress.com/2008/03/08/relacoes-entre-centro>. Acesso em: 20 jun. 2015.

GONÇALVES, F. C. N. I. Políticas de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada: Os Casos de Brasil, Índia e África do Sul, 2015. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.brsiteanaiscomplementares?AREA=14%20#F>. Acesso em: 1 de out. 2015.

HILL, C. The Changing Politics of Foreign Policy. New York: Palgrave Macmillan Press, 2003.

HULME, D. The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World’s Biggest Promise. Manchester: Brooks World Poverty Institute. Working Paper 100, 2009.

HUNTINGTON, S. P. Foreign Aid for What and for Whom. *Foreign Policy*, n. 1, (inverno de 1970-1971), p. 161-189, 1970.

IFAD - INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. Good Governance: An Overview. Rome, 8-9 September, 1999.

JACOBSON, D. A. The Role of Humiliation in International Conflict. Northern Plains Ethics Journal, 2013.

JAGUARIBE, A. Brasil e China na Reorganização das Relações Econômicas Internacionais: Desafios e Oportunidades. In: FUNAG, Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

KAPOOR, I. The Postcolonial Politics of Development. New York: Routledge, 2008.

KATZ, C. Visões pós-desenvolvimentistas, 2014. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/537858-visoes-pos-desenvolvimentistas>. Acesso em: 4 jun. 2015.

KENNAN, G. Foreign Aid as a National Policy. *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, n. 3, p. 175-183, 1971.

KOCH, S. A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union. *World Development* Vol. xx, pp. xxx–xxx, 2015.

KRAYCHET, E.; MILANI, C. Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados. Salvador: EdUFBA, 2014.

KUGELMAS, E. Revisitando o desenvolvimento. *Revista brasileira de ciências sociais*. Vol. 22 nº. 63 fevereiro, 2007.

LACERDA, M. CID, Conferência de Bandung e a Questão dos Direitos Humanos. In: MILANI, S. R. C; KRAYCHETE, S. E. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014.

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

LECHINI, G. La Cooperación de los Emergentes en el Mundo en Desarrollo. In: PELFINI, A; FULQUET, G. (Cord.) *Los brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso, 2015.

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

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1): 24-59, 2005.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S. Reflexões sobre a política Externa Brasileira. Organizado pelo CEBRI, 2015. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/RefPolExtBr.pdf> Acesso em: 20 jan. 2015.

MAIZELS, A.; NISSANKE, M. K. Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development*, Vol. 12, No. 9, pp. 819-900, 1984.

MALACALZA, B. La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Mural Internacional*, v.5 | n.2, 2014.

MAWDSLEY, E. From Recipient to Donors: emerging powers and the changing development landscape. Londres: Zed Books, 2012.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

_____. et. al. Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

_____. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, M. A. (Org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

MILANI, C. R. S.; ECHART MUÑOZ, E. Does the South challenge the Geopolitics of International Development Cooperation? *Geopolítica(s)* 2013, vol. 4, núm. 1, 35-41, 2013.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. O. C. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, v.1 n.1, pp. 11-35, 2013.

MILANI, C. R. S.; DUARTE, R. S. Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: A Perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYERBE, L. F. (Org.*). Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. H. The Political Economy Of U.S. Foreign Aid: American Legislators And The Domestic Politics Of Aid. *Economics & Politics,* No. 2, Volume 22, 2010.

MINILLO, P. K. X.; ADAD, C. D. B. O Regime Internacional de Cooperação Sul-Sul: Invisibilização Institucional e Teórica. In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015. Anais do Evento. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=17>. Acesso em: 20 set. 2015.

MOLD, A. Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis: A Critical Review. *Development Centre Studies*. Paris: OECD Publishing, 2009.

MOLENARES, N. et al. Political Conditionality and Foreign Aid. *World Development* Vol. xx, pp. xxx–xxx, 2015.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, junho de 1962.

MOSSE, D. The Anthropology of International Development. *Annu. Rev. Anthropol*. 42: 227–46, 2013.

MUNCK, R. La Teoría Crítica del Desarrollo: resultados y prospectiva. *Migración y Desarrollo*, núm. 14, 2010.

NAIM, M. Rogue Aid, what's wrong with the foreign aid programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They are enormously generous. And they are toxic. *Foreign Policy*, março/abril de 2007.

OECD. CAD in Dates - The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD Publications, 2006.

OLIVEIRA, L. A Conferência do Rio de Janeiro – 1992 (Eco-92): Reflexões sobre a Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável, 2012. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-170-31-20120626115525.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2015.

ONU. International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), para. 43, 1970. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

PANKAJ, K. A. Revisiting Foreign Aid Theories. *International Studies* 42, 2, 2005.

PAUTASSO, D. O Fortalecimento das Relações Sul-Sul: Estratégia e Realidade para os Países Emergentes. *Revista Conjuntura Austral* | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 8 | Out.Nov, 2011.

PEET, R. La Maldita Trinidad: El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Navarra: Laetoli, 2004.

PEREIRA, J. M. M. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. *Revista Brasileira de Educação* v. 19 n. 56 jan.-mar. 2014a.

_____. O banco mundial nos anos 1960. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 493-531, dez. 2014b.

PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 4 abril 2015.

PRASHAD, V. UNCTAD: The South stands up to the North. *Third World Resurgence*, no. 260, pp. 9-12, 2012.

QIAN, N. Making Progresso in Foreign Aid. *Annu. Rev. Econ*. 3, 2014.

RADOMSKY, W. F. G. Desenvolvimento, Pós-estruturalismo e Pós-desenvolvimento: A crítica da modernidade e a emergência de "modernidades" alternativas. *RBCS Vol*. 26 n° 75 fevereiro/2011.

RAMANZINI JÚNIOR, H. et al. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul da Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYERBE, L. F. (Org.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais.* São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RIBEIRO, L. G. Global Flows of Development Models. In: RIBEIRO, L. G. (Coord.). *Global Flows of Development Models Final Report* - 2012. Disponível em:

<http://www.medeasteelproject.org/sites/medea.localhost/files/Final%20report%20on%20global%20flows.pdf> Acesso em: 24 maio 2015.

RICUPERO, R. UNCTAD – "Passado e Presente: Nossos Próximos Quarenta Anos". Economia Política Internacional – *Análise Estratégica*, n. 2, 2004.

RIST, Gilbert. El Desarrollo: historia de uma creencia occidental. Madrid: Catarata, 2002.

_____. Development as a buzzword. *Development in Practice*, Volume 17, Numbers 4–5, August 2007.

SAID, E. Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

SANTOS, T. "A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico", 2008. Disponível em: <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/ateoriadadependencia.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

SARMENTO, D. S. Notas sobre o take-off: a teoria rostowiana revisada. *Teoria e Evidência Econômica* - Ano 18, n. 38, p. 144-167, jan./jun. 2012.

SENNES, R. U. "Desafios da inserção internacional dos países intermediários latino-americanos (Brasil e México) e o contraponto com o caso da Índia". (Anais eletrônicos), 2000. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/encontro/2000/2000.htm >. Acesso em: 15 jun. 2014.

SUMMER, A.; MALLET, R. The Future of Foreign Aid Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty. London: Palgrave Macmillan, 2013.

SCHRAEDER, J. P. et al. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. *World Politics* / Volume 50 / Issue 02 / January 1998, Published online: 13 June 2011.

SHAH, A. Foreign Aid for Development Assistance, 2014. Disponível em<http://www.globalissues.org/article/35/foreign-aid-development-assistance>. Acesso em: 10 dez. 2014.

SHIVA, V. Geopolitics of Food: America's Use of Food as a Weapon. *Economic and Political Weekly*, Vol. 23, No. 18, pp. 881-882. 1988.

STRECK, C. The Global Environment Facility – a Role Model for International Governance?, 2015. Disponível em <zunia.org/.../default/.../127914_GEG_and_GEF.doc>. Acesso em: 10 set. 2015.

TRUMAN, S. H. *Inaugural Address*, 1949. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282> Acesso em: 16 fev. 2015.

VEEN, A. M. A. Ideas, interests and foreign aid. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

WALZ, J.; RAMACHANDRAN, V. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. *Center for Global Development*. Working Paper 273, November, 2011.

WANG, X.; OZANNE, A. The West's aid dilemma and the Chinese solution? Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2012.

WEBER, H. A Political Analysis of the Formal Comparative Method: Historicizing the Globalization and Development Debate. *Globalizations,* December, Vol. 4, No. 4, pp. 559–572, 2007.