

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO SOB UMA NOVA
PERSPECTIVA**

Sandra E. C. Dutra e Silva

Mestranda em Relações Internacionais (UERJ),
Bolsista da Capes
sandra.dutra@gmail.com

Recebido: 20 de out. 2011
Aceito em: 16 de nov. 2011

RESUMO

O presente artigo busca analisar a cooperação internacional para o desenvolvimento, verificando-lhe as diversas facetas e características. Após introdução do tema, será apresentada uma breve história dessa cooperação e algumas de suas modalidades. Em função de nosso interesse de estudar a cooperação científico-tecnológica aeroespacial entre o Brasil e a Alemanha e diante das diversas nomenclaturas existentes de cooperação, abordaremos as diferenças entre o modelo cooperativo técnico e o científico-tecnológico. O debate acerca da viabilidade das nomenclaturas Sul-Sul e Norte-Sul merecem destaque, pois, ao serem baseadas na teoria do sistema-mundo¹, muitas vezes não são as mais adequadas para definir o intercâmbio equitativo entre os Estados. Assim, busca-se olhar a cooperação internacional para o desenvolvimento sob uma nova perspectiva, propondo uma nova forma de avaliar os acordos cooperativos entre os Estados.

Palavras-chave: cooperação internacional, desenvolvimento, cooperação técnica, cooperação científico-tecnológica, cooperação Sul-Sul, cooperação Norte-Sul.

ABSTRACT

This paper analyzes the international cooperation for development, verifying its different facets and features. After introducing the theme, will be presented a short history of this cooperation and some of its modalities. Due to our interests in research the aerospace scientific-technological cooperation

¹ A teoria do sistema-mundo surgiu como uma explicação da realidade baseada em fatos empiricamente verificáveis sob uma lógica de análise neomarxista. O modo de operação do sistema caracteriza-se por consistir em duas lutas: a primeira entre a burguesia e a classe operária, e a segunda entre o centro e a periferia (WALLERSTEIN, 1974).

between Brazil and Germany, and toward the existence of many classifications of cooperation, we discuss the differences between the technical cooperative model and the scientific-technological one. The discussion about the viability of the nomenclatures South-South and North-South also deserve some attention because they are based on the world-system theory, therefore they are often not the most appropriate to define the equitable exchange among states. Thus, we search to look at international cooperation for development under a new perspective, proposing a new way to evaluate the cooperative agreements between countries.

Keywords: *international cooperation, development, technical cooperation, scientific-technological cooperation – South-South cooperation, North-South cooperation.*

RÉSUMÉ

Ce document analyse la coopération internationale pour le développement, la vérification de ses différentes facettes et caractéristiques. Après l'introduction du thème, sera présenté un bref historique de cette coopération et de certaines de ses modalités. Grâce à notre grand intérêt pour la recherche de la coopération aérospatiale scientifique-technologique entre le Brésil et l'Allemagne, et vers l'existence de nombreuses classifications de la coopération, nous discutons des différences entre le modèle technique de coopération et le scientifique-technologique. La discussion sur la viabilité des nomenclatures Sud-Sud et Nord-Sud méritent aussi une certaine attention car ils sont basés sur la théorie du système-monde, donc ils ne sont souvent pas le plus approprié pour définir l'échange équitable entre les États. Ainsi, nous cherchons à regarder la coopération internationale pour le développement sous une nouvelle perspective, en proposant une autre façon d'évaluer les accords de coopération entre les pays.

Mots-clés: *cooperation internationale, développement, cooperation technique, cooperation scientifique-technologique, cooperation Sud-Sud, cooperation Nord-Sud.*

1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Em *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy* (1984), Robert Keohane realiza uma análise sobre a cooperação internacional, na qual os interesses comuns dos Estados são os indutores das alianças na economia política global. Segundo esse autor, a cooperação não é algo mecânico ou inconsciente, que acontece simplesmente por causa da existência de atrativos mútuos para sua realização. Para acontecer, deve haver comunicação, negociações e alinhamento de comportamentos e ações por meio de coordenação de políticas. O conflito fará parte dessa parceria, sendo superado por determinações conjuntas. Ao aliar pressupostos liberais e realistas, quando reconhece a possibilidade de associações duradouras entre os Estados, ao mesmo tempo em que reafirma o egocentrismo destes, os quais buscam elevar ao máximo seus níveis de poder político e econômico, Keohane assegura que os empecilhos à cooperação resultam menos da natureza anárquica do sistema internacional do que dos padrões de interação dos atores, ou seja, derivam muito mais de barreiras culturais, de informação, regras e comunicação. A falta de uma autoridade supranacional que regule as parcerias não atrapalha a cooperação entre os Estados, o que inclusive tende a crescer à medida que os países intensificam as relações entre si.

A cooperação internacional simboliza um esforço conjunto, envolvendo duas ou mais nações, para fortalecer as capacidades operacionais destas em diversas áreas, e pode assumir diferentes formas. De acordo com De Souza Paula e Gama Alves (2001, p. 14), as mais usuais são estas:

- a) cooperação bilateral – estabelecida apenas entre dois Estados;
- b) cooperação multilateral – participam três ou mais Estados e, normalmente, são executadas por intermédio de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU);

- c) cooperação não-governamental – posta em prática por entidades não estatais, abrangendo um vasto universo de agentes, o qual abarca sindicatos, associações de classe, empresas, organizações não-governamentais (ONGs).

Na continuidade de nossa análise, apenas as parcerias internacionais realizadas pelos Estados serão abordadas, por serem parte de nosso objeto de estudo. Tentaremos traçar, nesse emaranhado de modalidades e conceitos sobre cooperação, um caminho nítido para um perfeito entendimento de como a cooperação internacional se apresenta. Dentro do escopo usual bilateral e multilateral, a cooperação internacional adota diversas nomenclaturas, associadas, ora com a natureza do acordo (técnica, educacional, financeira, científico-tecnológica, etc.), ora com a geopolítica (Sul-Sul, Norte-Sul), ora com os interesses e motivações dos próprios Estados (ajuda, assistência), entre outras categorias. A primeira é fruto da necessidade de se identificar os segmentos a serem explorados pela cooperação, a segunda nasceu de uma análise geográfica específica no contexto das relações internacionais e a última se enquadra dentro do discurso estratégico de política externa dos países.

Para fins deste estudo, optamos como marco inicial de análise a cooperação internacional ligada ao desenvolvimento, que tomou forma como consequência de movimentos prementes e aspirações naturais da evolução internacional depois da II Guerra Mundial, pois é fato que a cooperação entre países é uma atividade de longa tradição. Esses movimentos e aspirações foram: a necessidade de reconstrução dos países europeus destruídos pela guerra, o processo de descolonização que resultou na independência de diversas nações, na Ásia e na África, e a pressão por investimentos econômicos, para que países dependentes da exportação de matérias-primas pudessem diversificar suas bases produtivas (MILANI, 2007), além da guerra fria. Todos esses fatores contribuíram para o rápido progresso da cooperação internacional nas últimas décadas, influenciando,

inclusive, na criação de novas terminologias, que, embora possam, muitas vezes, gerar dúvidas, ajudam no entendimento da história das relações internacionais. Esse é o caso da cooperação Sul-Sul, cuja origem remonta à Conferência de Bandung (1955) e ao Movimento dos Países Não-Alinhados (1961).

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) congrega três principais subdivisões: a cooperação técnica internacional (CTI), a cooperação científico-tecnológica internacional (CCTI) e a cooperação financeira internacional (CFI)¹. Essas subdivisões podem ainda se ramificar e promover combinações entre si. Assim, existe a cooperação técnica, tecnológica e científica, denominada pelo governo brasileiro CTC&T; a cooperação científico-tecnológica educacional, entre outras possibilidades. Apesar de parecerem similares a cooperação técnica internacional e a cooperação científico-tecnológica são modalidades diferentes de intercambio e precisam ser mais bem explicadas para o entendimento de nosso objeto de estudo.

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro. (PORTAL FIOCRUZ, 2011).

Por sua vez, a cooperação científico-tecnológica

[...] se caracteriza pelo trabalho conjunto entre pesquisadores, grupos ou organizações (empresas, institutos de pesquisa, universidades, etc.), em função de objetivos comuns, podendo se expressar

¹ Ver Portal Anvisa, 2011.

em documentos legais – acordos, protocolos, convênios – ou se estabelecer sem maiores formalizações, no âmbito de projetos específicos, através dos pesquisadores (DE SOUZA PAULA; GAMA ALVES, 2001, p. 10).

Enquanto a CTI pode ser enquadrada como uma modalidade de ajuda, mas não envolve recursos financeiros pela parte ofertante, a CCTI é baseada em sua especificidade, isto é, uma cooperação baseada em trocas científicas e tecnológicas, devendo preferencialmente se apoiar no trabalho conjunto para ser materializada. Por não haver dúvidas de que esta contribui tão ativamente para o desenvolvimento quanto a primeira, conceituamos cooperação científico-tecnológica como um meio fundamental para o desenvolvimento, sendo uma importante ferramenta para o domínio e a troca do conhecimento científico e tecnológico em diversas áreas do saber. Esse esforço cooperativo tem por finalidade alcançar a autonomia tecnológica, bem como promover a superação de entraves que retardam o crescimento de um determinado segmento, independentemente se os países são desenvolvidos ou em vias de. Além disso, proporciona a capacitação de recursos humanos e reveste as organizações de pesquisas envolvidas de importância estratégica.

As iniciativas de cooperação internacional científico-tecnológica têm sido percebidas pelos países como um meio essencial para se alcançar o progresso, permitindo o ingresso a circunscrições restritas do conhecimento. Ao melhorar sua competitividade, em virtude do domínio do saber, abrem-se novas oportunidades para o país, sobretudo no campo econômico e produtivo.

2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS

A cooperação internacional começou a ser utilizada como atividade de apoio ao desenvolvimento em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods. A criação do Banco

Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a tentativa de se estabelecer a Organização Internacional do Comércio (OIC) são os marcos fundamentais desse processo. À Organização das Nações Unidas (ONU), em consequência tanto da urgência de novas edificações nos países abalados pela II Grande Guerra quanto das reivindicações dos Estados recém-descolonizados e daqueles com deficiência industrial, coube a função de organizar as bases dessa cooperação, cujos objetivos já se encontravam expostos no primeiro e no quarto capítulo da Carta das Nações Unidas:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (Capítulo 1º, artigo 1º, parágrafo 3º).

A Assembléia-Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: a) promover a cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação; b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (Capítulo 4º, artigo 13, parágrafo 1º).

O fato de essas organizações seguirem as orientações dos países vencedores da II Guerra Mundial, como os Estados Unidos (EUA), tornou-as, em um primeiro momento, organismos divulgadores de um padrão de desenvolvimento dos países desenvolvidos ou do Norte. Em 1948, a Assembléia-Geral das Nações Unidas estabeleceu o termo “assistência técnica” como a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos,

treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (ABC, 2011). Em agosto desse mesmo ano, a ONU, com o intuito de auxiliar diversos governos em projetos de desenvolvimento, instituiu o Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA). Esse programa recebeu recursos voluntários dos países e se mostrou extremamente bem-sucedido, tendo financiado no espaço de dez anos mais de 140 Estados e territórios². A assistência técnica se baseia na existência de um transmissor e de um receptor, revelando um aspecto de dependência. A ideia é a de facilitar, de habilitar as capacidades técnicas para viabilizar o desenvolvimento. É uma modalidade importante, e 20% do total das cooperações internacionais até hoje são feitas seguindo esse modelo (MUNOZ, 2011). Projetos de financiamento foram lançados para recuperar os países devastados. O mais famoso deles foi o Plano Marshall (1947), criado pelos EUA, pela preocupação com a influência socialista soviética. A ajuda estadunidense impunha, entretanto, que os Estados receptores do auxílio deveriam participar da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)³, instituição responsável pela administração dos recursos, bem como da elaboração de um programa de reconstrução desses países. Todavia, nem todos os Estados europeus aceitaram o financiamento norte-americano. Alguns optaram pela ajuda soviética, materializada na Organização de Cooperação Econômica (Comecon), criada em 1949 (LESSA, 2003, p. 28). Esses dois planos são o retrato da divisão europeia em dois blocos de poder. E é sob a égide desses acontecimentos históricos que a cooperação internacional para o desenvolvimento começou sua evolução.

Depois da recuperação dos países europeus, foi a vez dos Estados recém-independentes entrarem na lógica da ajuda financeira estipulada pelos países desenvolvidos. Esse

² ENCYCLOPEDIA OF THE NATIONS, 2011.

³ A Organização Europeia de Cooperação Econômica foi criada em 16/4/1947 para administrar e distribuir os recursos advindos do Plano Marshall.

tipo de cooperação inseria uma dicotomia, pois, ao mesmo tempo em que buscava atenuar as diferenças entre os países do Norte e do Sul, utilizava-se esse mecanismo para manter a preponderância sobre as antigas colônias ou atuais áreas de influência, como no caso da América Latina.

Anos depois, em 1958, a Assembléia-Geral das Nações Unidas (AGNU) promoveu a expansão do escopo dessa assistência ao incluir estudos de viabilidade para o financiamento de grandes projetos de desenvolvimento nacional, criando o Fundo Especial das Nações Unidas (UNSF). A influência dos países do Terceiro Mundo fez com que, em 1959, a denominação assistência técnica fosse revista, sendo sucedida pela expressão cooperação técnica, na qual a solução de interesses comuns, permutas e trabalhos conjuntos estão envolvidos, denotando uma relação bidirecional. Domergue (1964) aventa que a evolução da nomenclatura tem correspondência com a orientação de se utilizar a denominação “país em desenvolvimento” em vez de de subdesenvolvido, expressão empregada para designar os países atrasados economicamente. O processo de descolonização aumentou consideravelmente o número de países com assento na AGNU, fazendo com que as nações em desenvolvimento começassem a obter vitórias nas votações. Foi assim que o tema do desenvolvimento saiu do plano retórico para se materializar em ações de ordem prática. Apesar de diversas resoluções no campo econômico e político⁴, o tema que sobressaiu foi o comércio, apontado pelos países menos avançados como o ponto central para se alcançar o desenvolvimento econômico. O que esses países

⁴ 1 Resoluções 1.710 e 1.715, da AGNU, reconheciam ter havido uma dilatação do hiato econômico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo definida uma meta de crescimento para os países do Hemisfério Sul, a qual deveria atingir 5% ao final da década de 1960. 2 Resolução 1.514, de 1960, declarou a necessidade de se acabar rapidamente com o jugo colonial. 3 Resolução 1.803, de 1962, afirmou o direito de soberania dos países sobre suas riquezas e recursos naturais, recomendando ainda a fiscalização governamental sobre os investimentos do capital estrangeiro (LEITE, 2008, p. 56-57).

queriam era diminuir as vantagens das nações desenvolvidas nos ganhos de comércio internacional.

Os argumentos utilizados pelos países médios e pequenos impulsionaram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)⁵, em Genebra (1964), que contou com representantes de mais de 110 países. Nenhuma mudança de regras econômicas significativas resultou dessa conferência, porém ela se revelou, com o movimento dos países não-alinhados, como mais um importante instrumento de articulação dos países do Sul, o que resultou na criação do G77. Esse organismo⁶, concebido por 77 países em desenvolvimento ao final da UNCTAD, é visto como um passo institucional importante para a consolidação da cooperação Sul-Sul. Outras iniciativas se seguiram ainda na década de 60: a fusão da UNSF com o EPTA, aprovada em 1965, por unanimidade pela AGNU, deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁷; a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), em 1966, cujo objetivo era fomentar o uso intensivo da tecnologia industrial dos países em desenvolvimento; o lançamento do relatório Parceiros no Desenvolvimento, que apontou a assistência dos países desenvolvidos aos em desenvolvimento como essencial (LEITE, 2008, p. 61).

As classificações Sul-Sul e Norte-Sul surgiram no debate travado durante a Conferência de Bandung, em 1955. Nessa conferência irrompeu a ideia de uma terceira postura,

⁵ Instância de avaliação, estudos e deliberações sobre as questões envolvendo o desenvolvimento econômico e social dos países membros da ONU (SEITENFUS, 2005, p. 161).

⁶ O G77 dispõe de uma estrutura institucional simples, contando com uma presidência anual que funciona de forma rotativa baseada no critério distributivo geográfico.

⁷ Programa de assistência técnica que objetiva oferecer condições, a fim de que os verdadeiros investimentos para o desenvolvimento sejam realizados. Esse não é um programa executor, pois simplesmente financia, coordena e avalia os projetos que são executados por terceiros (SEITENFUS, 2005, p. 162).

que acabou resultando no Movimento dos Países Não-Alinhados (MPNA), em 1961. Essa terceira postura tinha como pressuposto o não-alinhamento, isto é, a neutralidade tanto diante do bloco comunista, liderado pela URSS, quanto diante do capitalista, orientado pelos EUA. Ao se colocarem geopoliticamente em oposição às superpotências, independente da preferência ideológica, o grupo de países participantes de *Bandung*, ao chamar a atenção para um mundo dividido entre países centrais (ricos e industrializados) e periféricos (pobres e exportadores de matéria-prima), menosprezava o conflito Leste-Oeste, dando origem ao embate Norte-Sul. Mais do que uma simples oposição, a neutralidade entoada por esses países em um ambiente de tensão propiciou a coesão de interesses mútuos e a possibilidade de cooperação. Por serem países que haviam sido colônias europeias, esses novos Estados tinham história e problemas comuns, além do mesmo desejo de afastar-se completamente da nação conquistadora. A bipolaridade, assim como a aceitação de programas de assistência técnica ou “ajuda”, apresentava-se para esses novos países como uma nova forma de gerar dependência. Somente juntos seriam capazes de fazer frente às novas forças imperialistas que tentavam dividir o mundo em duas grandes zonas de influência. Os primeiros debates acerca das coalizões do Sul surgiram nesse contexto e se consolidaram em 1961, em Belgrado, na Primeira Conferência do MPNA. No total, 23 países afro-asiáticos, um europeu (Iugoslávia) e um latino-americano (Cuba) fundaram o movimento, que pode ser interpretado como a institucionalização da cooperação Sul-Sul (LEITE, 2008, p. 54), opondo-se à alternativa convencional de cooperação Norte-Sul.

Em um momento de guerra fria, o tema segurança fazia parte da agenda da cooperação, porém a lógica que prevalecia, sobretudo, para os países menos avançados era a busca pelo desenvolvimento. Segundo Munoz (2011), a cooperação internacional foi seguindo os ajustes ocorridos nas definições de desenvolvimento. Nos anos 50, a ênfase era no desenvolvimentismo; nos 60, a modernização era o

foco; na década de 70, a ideia de crescimento vinculou-se ao conceito de necessidades básicas; no período de 80, houve a volta dos pressupostos econômicos liberais com base no consenso de Washington; no decênio seguinte, a globalização apresentou-se como a maior preocupação dos Estados; no século XXI, toda a evolução da agenda nos leva aos objetivos do desenvolvimento do milênio, no qual a luta contra a pobreza é o principal fundamento.

3 COOPERAÇÃO SUL-SUL

Desde os anos 50, os países do Terceiro Mundo reclamavam por apoio dos países desenvolvidos na solução de problemas de desordem política, econômica e social. Muitos deles apontavam a exploração colonial dos países ricos como a causa da falta de estrutura interna e dos conflitos advindos desse quadro. Ao perseguirem os apelos por uma nova ordem econômica internacional (NOEI)⁸, as nações “menos avançadas” promoveram a Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), procurando ampliar as modalidades de cooperação entre os países sulinos.

De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2011),

[...] na década de 70, o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento, passíveis de serem transferidas para outros países com problemas semelhantes, fez com que as Nações Unidas desenvolvesse o conceito e fomentasse a “cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)” ou “cooperação

⁸ Os países do Sul defendiam nova ordem baseada na equidade, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação entre os Estados. O que se buscava era um sistema que diminuísse as assimetrias econômicas entre os países e garantisse o desenvolvimento econômico e social acelerado e acompanhado da paz e da justiça para as gerações presentes e futuras (LEITE, 2008, p. 65).

horizontal”, em contraponto à “cooperação Norte - Sul”. Em 1974, foi criada a Unidade Especial para CTPD no âmbito do PNUD, iniciando-se os estudos para o fomento a essa modalidade de cooperação. Em 1978, as diretrizes elaboradas foram propostas na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento e suas recomendações aprovadas na forma do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA).

Segundo Leite (2008, p. 68), essa unidade especial tornou-se o ponto central da cooperação Sul-Sul dentro do sistema ONU, pois fomenta, orienta e coordena essa coalizão, estabelecendo uma importante ligação entre o G77⁹ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Atualmente, a CTPD mudou de nome, passando a ser denominada Unidade Especial do PNUD para cooperação Sul-Sul (SU/SSC¹⁰, sigla em inglês), visando ao cumprimento das metas do milênio¹¹. Pode-se perceber, que a cooperação Sul-Sul para uns é sinônimo de cooperação técnica para o

⁹ *The Group of 77 is the largest intergovernmental organization of developing states in the United Nations, which provides the means for the countries of the South to articulate and promote their collective economic interests and enhance their joint negotiating capacity on all major international economic issues within the United Nations system, and promote South-South Cooperation for development (G77, 1967).* O Grupo dos 77 é a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento nas Nações Unidas, que fornece os meios para os países do Sul articularem e fomentarem seus interesses econômicos coletivos, além de aumentar sua capacidade de negociação conjunta perante todas as questões econômicas internacionais dentro do sistema ONU e promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.

¹⁰ SU/SSC significa Special Unit for South-South Cooperation.

¹¹ Em setembro de 2000, os 189 países membros da ONU aprovaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas [...] Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) consistiam em: erradicação da extrema pobreza e da fome, obtenção da universalização do ensino fundamental, promoção da igualdade de gêneros e do fortalecimento do poder às mulheres, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna, combate à aids, malária e outras doenças, garantia da sustentabilidade ambiental e construção de uma parceria global para o desenvolvimento (LEITE, 2008, p. 70).

desenvolvimento, para outros é um mecanismo de articulação dos países do Sul para tornar a ordem internacional mais democrática. Como se pode observar, o uso aleatório do termo cooperação Sul-Sul, assim como a pouca preocupação em conceituá-lo prejudica a geração de um conhecimento teórico sobre suas dinâmicas (LEITE, 2010). Nos últimos anos, o crescimento da atuação de atores privados ou não-governamentais em áreas estritamente estatais está expandindo a área de ação dessa cooperação sem determinar seus limites, gerando ainda mais confusão. Segundo analistas de Relações Internacionais (DE LIMA, 2007), um dos aspectos que contrasta com outros tipos de alianças é sua horizontalidade, equidade de ganhos e consenso nas decisões. De acordo com a página oficial do PNUD, a cooperação Sul-Sul (CSS) é [...] um meio de promover o desenvolvimento efetivo pelo aprendizado e compartilhamento das melhores tecnologias e práticas entre países em desenvolvimento.”¹²

O que chama a atenção nesse tipo de descrição sobre cooperação Sul-Sul é a imagem de igualdade e equilíbrio que se tenta transmitir. Embora, haja diferenças muito grandes entre os próprios países em desenvolvimento, os acordos de parcerias técnicas entre eles são vistos como formas mais harmoniosas de cooperação. Pode ser que isso venha ocorrer realmente, quando examinarmos coalizões entre Brasil, Índia e a África do Sul, por exemplo.

Os países que compõem esse fórum possuem uma série de semelhanças estruturais: são potências regionais, contam com uma população multiétnica e constituem grandes democracias de massa com gravíssimos problemas de inclusão social. Como países intermediários, já dispõem de uma base industrial complexa que alcançou um relativo desenvolvimento tecnológico em alguns setores de ponta. Por outro lado, dividem também todos os problemas estruturais do terceiro mundo: pobreza,

¹² See: <http://ssc.undp.org/?id=14>.

desigualdade e analfabetismo [...] (DE LIMA, 2007, p. 178).

Entretanto, é difícil enquadrarmos nesse modelo algum tipo de associação entre Brasil e Moçambique, que não tenha as características de uma cooperação técnica, ou assistência técnica, como definido pela ONU depois da II Guerra. Segundo o *website* oficial da organização: “Não há nenhuma convenção estabelecida para a designação de países ou áreas ‘desenvolvidas’ e ‘em desenvolvimento’ no sistema¹³ das Nações Unidas.” Mas há estudiosos que buscam realizar uma categorização dos Estados baseada em aspectos econômicos, políticos, sociais e militares. Keohane classifica as grandes potências como *system-determining states*, as secundárias como *system-influencing states*, as potências médias como *system-affecting states* e as pequenas como *system-ineffectual states* (SENNES, 1998). Moçambique, embora não possa ser considerada uma potência média no cômputo geral, nos últimos anos, pela multiplicação de projetos de exploração de carvão, principalmente, por empresas transnacionais, ganhou o estatuto de potência energética regional (AFRICANIDADE, 2011). O Brasil, por sua vez, é visto como um país intermediário em desenvolvimento ou *system-affecting states*, pois, apesar de não conseguir influenciar sozinho o sistema internacional, age por meio de alianças para tentar conquistar esse objetivo. É por isso que a cooperação é uma estratégia de política externa bastante utilizada por este.

Não são as reais diferenças socioeconômicas, políticas ou militares que se deve levar em consideração ao se definir um acordo de parceria, mas os objetivos e o papel a ser desempenhado por um país na cooperação. Por fim, será a prática ou o desenrolar dos projetos que irão permitir avaliar em qual modalidade se encaixa tal cooperação, pois há a

¹³ *There is no established convention for the designation of "developed" and "developing" countries or areas in the United Nations system.* Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>>.

necessidade de mensurar se o que foi acordado está sendo realmente cumprido pelas partes. Ao se basear na teoria do sistema-mundo, de Immanuel Wallerstein, para identificar os tipos de cooperação internacional promovidas pelos Estados, alguns estudiosos estabelecem generalizações que geram mais dúvidas que consensos. Nessa categorização imposta e aceita por especialistas de Relações Internacionais, o debate acerca da conceituação ou entendimento do que seja a cooperação Sul-Sul parece repousar nas filigranas e está longe de uma concertação.

4 COOPERAÇÃO NORTE-SUL

Para a imagem globalista de Relações Internacionais, existe uma relação Norte-Sul no sistema internacional, no qual o conflito é inerente. O lado Norte, composto de Estados desenvolvidos, domina os meios mais avançados de produção e detém a tecnologia. Por sua vez, o lado Sul, composto de Estados subdesenvolvidos, exporta matérias-primas e, ao possuir processos de produção, utiliza meios e tecnologia defasados em relação ao Norte. Nesse contexto, estão as teorias neomarxistas como a da dependência, a qual enxerga o Norte como o centro, e o Sul como a periferia, mantendo o primeiro uma forte relação de dominação sobre o segundo. Assim, a cooperação Norte-Sul congrega países com níveis de desenvolvimento antagônicos. Gilberto Sarfati (2006, p. 140), assim expõe algumas características da teoria da dependência:

Há um pessimismo quanto à possibilidade de uma harmonia internacional em face da cooperação assimétrica estabelecida entre os países ricos e pobres em um processo de legitimação do *status quo*, em que o ator ganhador é sempre o país independente e rico. [...] Politicamente, corresponde à ordem oligárquica nos países subdesenvolvidos. A dominação política no campo internacional é dos

países desenvolvidos. [...] Multiplicidade de dependências (econômica, social, política, etc.).

No que tange às relações desses dois pólos, Torres (2005, p. 1) expõe:

O Norte se enxerga essencialmente como provedor de conhecimento e percebe o Sul como consumidor deste. O Norte pensa, sabe, dissemina, dá conselhos. O Sul não sabe, aprende, recebe, implementa. O Norte produz conhecimento, o Sul, dados e informação.

É voz corrente entre alguns estudiosos de Relações Internacionais que não pode haver cooperação duradoura entre países, sobretudo em áreas estratégicas, todavia as relações Brasil-Alemanha na área espacial¹⁴ contrariam essa premissa, pois, além de estarem estabelecidas em igualdade de condições, já duram mais de 40 anos. À primeira vista, tem-se a tendência de qualificar a cooperação científico-tecnológica entre esses dois países no bojo da cooperação Norte-Sul, já que a Alemanha está localizada no Hemisfério Norte e é reconhecidamente um país estruturado e detentor de tecnologia avançada; enquanto o Brasil, situado no Sul, possui problemas socioeconômicos crônicos, tendo inclusive a maior parte de sua pauta de exportação voltada a ser de produtos agrícolas (IPEA 2010).

De modo especial, é grande o debate sobre a assimetria nas relações Norte-Sul (entre os países avançados, concentrados no hemisfério Norte, e os menos avançados, de maior concentração no Sul). Contudo, a assimetria se manifesta em inúmeros

¹⁴ Em 1969, Brasil e Alemanha assinaram o primeiro acordo de cooperação científica e de desenvolvimento tecnológico, o que resultou, dois anos depois, em um convênio entre o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), atualmente Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial e a Agência Espacial Alemã (DRL) que dura até os dias de hoje. Passados 40 anos de pesquisas conjuntas, existem nessa área vários projetos de cooperação sendo desenvolvidos com a Alemanha.

outros casos, seja entre países de uma mesma região ou bloco, entre regiões ou instituições de um mesmo país, etc., em graus e condições variadas, que devem ser tomadas em conta na gestão da cooperação, caso a caso. (DE SOUZA PAULA; GAMA ALVES, 2001, p. 10).

Na classificação apontada por Keohane, a Alemanha seria uma potência secundária denominada *system-influencing states*. Depois de um período de reconstrução tanto da estrutura material afetada pela guerra quanto da imagem de grande nação durante a guerra fria, a Alemanha tornou-se um país com um potencial de crescimento espantoso. Desde a década de 70, insere-se entre as oito maiores economias do mundo, que têm no G8¹⁵ sua representatividade. Antes da crise mundial configurada em setembro de 2008, esse país detinha o terceiro produto interno bruto (PIB) do mundo, atrás apenas de EUA e Japão. Na Europa, constitui uma das principais vozes ao lado da França e da Inglaterra, sendo um dos países com maior representatividade no Parlamento Europeu, pois possui a maior economia e população da Europa.

Por sua vez, o Brasil, no cenário atual, parece ter alcançado a estabilidade macroeconômica, como credibilidade internacional. Considerado um país emergente com grande potencial de crescimento econômico¹⁶, mas já visto como potência média (*system-affecting states*) por muitos analistas¹⁷, o Brasil tem atuado como interlocutor dos países em desenvolvimento em diversas áreas de interesses, colocando em prática o multilateralismo de reciprocidade¹⁸. Na

¹⁵ O grupo dos sete (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Japão, Inglaterra, Itália) mais a Rússia compõem o G8.

¹⁶ A previsão é a de que o Brasil até 2050 pertencerá ao grupo das dez maiores economias do mundo. Ver: http://www.photius.com/rankings/gdp_2050_projection.html.

¹⁷ O BRASIL COMO POTÊNCIA MÉDIA, p. 56-70.

¹⁸ Conceito elaborado pela diplomacia brasileira, estendendo-se a todos os domínios das RI, e não somente ao comércio e à segurança coletiva, e

América Latina tem procurado essa liderança, mas encontra alguma resistência de vizinhos, como a Argentina e a Venezuela. De qualquer forma, seu esforço tem sido percebido por países de outros continentes, o que tem colocado o Brasil em posição de destaque diante da comunidade internacional. A própria UE, pelas dificuldades em manter um diálogo com a América Latina de uma maneira geral, decidiu modificar a forma de se relacionar com a região, o que a fez priorizar negociações com o Brasil, visto como expoente (LESSA, 2009).

Baseando-se no modelo da teoria do sistema-mundo de Wallerstein, a Alemanha pertenceria à semiperiferia, enquanto o Brasil seria categorizado como país periférico. As grandes potências, como EUA e Inglaterra, seriam o centro, e as nações fora do sistema capitalista, como Cuba e Coreia do Norte, estariam classificadas como áreas externas. Tanto na análise de Keohane quanto na de Wallerstein, a distância ordenatória entre os dois países em análise não é tão grande. Utilizando-se das analogias geopolíticas, é como se pudéssemos criar a cooperação Centro-Norte – Centro-Sul, pois nenhum deles está situado nas extremidades. De qualquer forma, atualmente, o próprio Wallerstein defende a ideia de centros-periferias e não somente centro-periferia. Isso reflete a multipolaridade do sistema internacional e a diminuição da distância entre países avançados e subdesenvolvidos.

Existem muitos centros e muitas periferias. Agora, com a divisão básica centro-periferia, existe uma divisão Norte-Sul, que vive essa espécie de beco sem saída. O Sul tornou-se forte o suficiente para dizer não para o Norte, mas não forte o suficiente para fazer o Norte mudar sua ação. Então, nós estamos vivendo em um período muito incerto e muito flutuante. (BRASIL. Senado Federal, 2007).

Essa afirmação encontra eco no impasse das negociações da Rodada Doha do Desenvolvimento¹⁹, em que, de um lado, os países em desenvolvimento se uniram para reverter as políticas agrícolas protecionistas e as práticas de desvio de comércio adotadas pelos Estados desenvolvidos; e de outro, estes relutam em fazer qualquer tipo de concessão. Depois da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha sofreu uma série de restrições em seu território e em determinadas áreas de desenvolvimento estratégico, o que não permite que ela realize certos experimentos técnico-científicos, como o aeroespacial, sendo isso possível apenas por meio de parcerias. O Brasil, por sua vez, apesar de não sofrer nenhum tipo de restrição imposta, não detinha o conhecimento para atingir seus objetivos científicos. Assim, a cooperação científico-tecnológica entre Brasil e Alemanha, deve ser vista como um tipo particular de cooperação Norte-Sul. Vamos denominá-la cooperação complementar, pois o que ambos têm a oferecer é essencial para o sucesso do acordo. Nesse sentido, a tecnologia tem o mesmo valor agregado ao da liberdade para desenvolver, pois sem esta não seria possível realizar nenhum tipo de experimento, ficando o conhecimento estagnado. Esse tipo de solução não é novo. A Alemanha à época do período entreguerras assinou com a URSS o Acordo de Rapallo²⁰, o qual permitia aos alemães produzirem

¹⁹ Conhecida por Rodada do Desenvolvimento, pela primazia conferida às necessidades e interesses dos países em desenvolvimento e a temas sobre a matéria. Engloba negociações em comércio de produtos agrícolas, mercados não agrícolas (NAMA), regras (*antidumping*, subsídios e direitos compensatórios, inclusive subsídios à pesca, áreas de livre comércio e uniões aduaneiras), comércio de serviços, regras sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, dispositivos de propriedade intelectual e facilitação de comércio, bem como meio ambiente (ADLER, 2009).

²⁰ Acordo firmado na cidade de Rapallo, próxima de Cannes e Gênova, que sediavam uma conferência para tentar deixar mais justa a Ordem de Versalhes. Descontentes com o rumo das negociações, URSS e Alemanha assinaram um tratado à margem da conferência, no qual estabeleceram relações diplomáticas e desistiram das reparações de guerra e das dívidas anteriores (SARAIVA, 2008).

armamentos na União Soviética em troca de transferência de tecnologia. Além do mais, o fato de esses países não estarem tão distantes nas classificações gerais propostas por Keohane reforça a possibilidade de complementaridade.

5 CONCLUSÃO

A existência de diversas modalidades de cooperação internacional surgiu no pós-Segunda Guerra, de acordo com os eventos e movimentos internacionais dos Estados. Apesar de apresentarem diferenças, a cooperação técnica e a cooperação científico-tecnológica são subdivisões da cooperação internacional para o desenvolvimento, que abrange ainda as classificações Sul-Sul e Norte-Sul. A cooperação técnica é uma explícita modalidade de ajuda, que sucedeu a assistência técnica, e não deve ser confundida com a cooperação de cunho científico e tecnológico, visando ao aprimoramento e o domínio do saber. De qualquer forma, o importante a assimilar é que a cooperação internacional deve ser um instrumento de mão dupla, no qual todos os países têm importância no processo. Caso apenas um detenha todo o conhecimento, instalações, recursos técnicos e humanos, estamos diante de uma transferência de tecnologia ou assistência técnica, como estabeleceu a ONU ao final da Segunda Guerra Mundial, mesmo que haja interesse comercial velado ou não.

O que se buscou neste artigo foi estabelecer uma classificação mais palatável para as modalidades existentes de cooperação, pois existe a possibilidade de se realizar uma parceria entre o centro e a periferia bem equilibrada, em que todos os envolvidos ganhem na mesma proporção, assim como se pode encontrar uma cooperação Sul-Sul que esteja fundamentada apenas no esforço unilateral. Os acordos cooperativos devem ser avaliados por sua forma e conteúdo, bem como pelo andamento dos projetos. É por isso que a cooperação harmoniosa, sem interesses escusos, na qual haja ganhos mútuos deve ser denominada *Cooperação*

complementar, independente do hemisfério, onde os países se encontram. A posição geográfica e o PIB, entre outros aspectos, não podem ser preponderantes ao trabalho conjunto, à legitimidade, aos objetivos mútuos e à busca contínua pelo desenvolvimento. As terminologias Norte-Sul e Sul-Sul ao seguirem a lógica da divisão internacional do trabalho, contida na teoria do sistema-mundo, polarizam, pois dividem o mundo em países superiores e inferiores, escondendo as vantagens competitivas e capacidades, mesmo que setoriais, sobretudo dos países periféricos.

REFERÊNCIAS

ADLER, Matthew et al. **What's on the table?:** the Doha round as of august 2009. Washington: Peterson Institute for International Economics, August 2009. (Working Paper).

AFRICANIDADE. Disponível em: <http://www.africanidade.com/articles/1007/1/MoAambique-CarvAo-reforAa-estatuto-de-potAncia-energAtica-regional-/Paacutegina1.html>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

ANVISA (2011). Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/>>.

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Economia e Relações Internacionais da FAAP**, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/print.aspx?codNoticia=66053>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea-ABC, 2010.

DE LIMA, Maria Regina Soares. Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan (Org.). **Índia, Brasil y Sudáfrica**: el impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Del Zorzal, 2007.

DE SOUZA PAULA, Maria Carlota; GAMA ALVES, Isabel Teresa. **A cooperação internacional em C&T**: aspectos gerais. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001. documneto 1.

ENCYCLOPEDIA OF THE NATIONS, 2011. Disponível em <<http://translate.google.com.br/translate?hl=ptBR&sl=pt&tl=en&u=http%3A%2F%2Fwww.nationsencyclopedia.com%2FUnited-Nations%2FTechnical-Cooperation-Programs-Evolution-of-UNDP.html>>.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Fronteira, 1995.

FIOCRUZ. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/cooperacao-internacional/cooperacao-tecnica/>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

GILPIN, Robert. **Global political economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University, 2001.

GONÇALVES, Williams; SHIGUENOLI, Miyamoto. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12. p. 211-246, 1993.

G77 (1967). Disponível em: <<http://www.g77.org>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University, 1984.

LEITE, Iara Costa. Cooperação sul-sul: um ensaio conceitual. **Mundorama**. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iaara-costa-leite/>>.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFF, Niterói, 2008.

LESSA, Antonio Carlos. **A construção da Europa**: a última utopia das relações internacionais. Brasília: Funag; IBRI, 2003.

MUNOZ, Enara Echart. **A cooperação internacional no contexto atual**. Conferência: PPGRI-UERJ, jun. 2011.

NASCIMENTO, Harley Henrique do. **Relações Internacionais e cooperação norte-sul**. Salvador: UFBA, 2007.

NYE, Joseph. **The future of power**. 1st ed. New York: PublicAffairs, 2011.

O'CONNELL, Patrick. **German foreign policy and national Identity since 1945**. Bowling Green (Ohio, USA): Bowling Green State University, 2009.

ONU. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

PECEQUILLO, Cristina. **Introdução às relações internacionais**: temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, 1998.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de relações internacionais**. São Paulo: Manole, 2010.

SOARES DE LIMA, M. R.; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

SPECIAL UNIT FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (SU/SSC). Disponível em: <<http://ssc.undp.org/>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

STEIN, Arthur A. Why nations cooperate: circumstances and choice. International Relations. Ithaca: Cornell University, 1990.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. O cone sul e suas relações internacionais: um espaço de cooperação para a América do Sul. **Revista de Política Externa**, v. 17, n. 1, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern world system: capitalist agriculture and the origins of the european world economy in the sixteenth century**. New York, Academic, 1974.