

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Priscila Pimont Berndt

A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO
DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
O BRASIL COMO DOADOR JUNTO AOS PAÍSES AFRICANOS

Porto Alegre
2009

PRISCILA PIMONT BERNDT

A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO
DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
O BRASIL COMO DOADOR JUNTO AOS PAÍSES AFRICANOS

Monografia apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
2009

"If through the process of their rise large developing countries are able to change existing institutions so that representation is more equitable, small developing countries are likely to gain. This is particularly the case if coalitions of developing countries utilise the greater research and negotiating capacity of large developing countries to assist in causes which they share in common with smaller, poorer developing nations."

Lauren Philips

Resumo

O presente trabalho busca analisar a cooperação técnica do Brasil com os países da África, tendo em vista sua participação como país emergente no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. O principal objetivo é avaliar as motivações do país para empreender tais atividades. Conclui-se que a cooperação não é guiada por uma estratégia própria, formulada *ex ante*, mas faz parte da inserção internacional do Brasil que pretende, através de diversos mecanismos, se projetar como ator assertivo e influir nas mudanças do sistema e das instituições internacionais.

Palavras-chave: cooperação internacional, cooperação técnica, cooperação sul-sul, África, Brasil

Abstract

This paper analyzes Brazil's Technical Cooperation with African countries, seeking to identify the country's reasons for undertaking this kind of activity. It also takes into account its participation as an emerging donor in the international system of development cooperation. It concludes that the Technical Cooperation is not guided by a national strategy, formulated *ex ante*, but is a part of Brazil's international insertion, for the country wishes to project itself as an assertive actor and influence the changes on the international system and institutions.

Key-words: international cooperation, technical cooperation, south-south cooperation, Africa, Brazil

Résumé

Ce mémoire analyse la Coopération Technique du Brésil avec les pays africains, en cherchant à en identifier les raisons. Il considère aussi la participation du pays comme donneur émergent dans le système international de coopération pour le développement. Il conclut que la Coopération Technique n'est pas guidée par une stratégie nationale formulée *ex ante*, mais elle fait partie de l'insertion internationale du Brésil, parce que le pays veut se projeter comme acteur assertif et influencer les changements du système international et ses institutions.

Mots-clés: coopération internationale, coopération technique, coopération sud-sud, Afrique, Brésil

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

CTI - Cooperação Técnica Internacional

CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTRE - Cooperação Técnica Recebida

DAC/OCDE - Development Assistance Committee / Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

ECOSOC - Economic and Social Council

FCD - Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento

PALOPs - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: AOD líquida por grupo doadorp. 19

Gráfico 2: Projetos de CTPD Brasil-África por país destinatário.....p. 42

Gráfico 3: Projetos de CTPD Brasil-África por área.....p.43

Figura 1: Cooperação Triangular.....p. 35

Sumário

INTRODUÇÃO	7
1. O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	12
1.1. História da Cooperação para o Desenvolvimento e o surgimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento	12
1.2. Motivações dos principais doadores	17
1.3. A tendência à "horizontalização" do sistema de ajuda ao desenvolvimento	22
2. A COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL COM OS PAÍSES AFRICANOS	32
2.1. Estrutura da Cooperação Técnica do Brasil	32
2.2. A África na Política Exterior do Brasil	37
2.3. A Cooperação Técnica do Brasil com a África.....	41
2.3.1. Educação Profissional.....	44
2.3.2. Combate ao HIV/AIDS.....	45
2.3.3. Cultivo do Algodão	48
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
BIBLIOGRAFIA	57

Introdução

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTDP) tem crescido no Brasil nos últimos anos, ao mesmo tempo em que os chamados “novos doadores” estão influenciando o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento¹ e promovendo o que alguns autores definem como uma *horizontalização*² do sistema. Em particular, tal esforço de cooperação tem sido importante nas relações do Brasil com os países da América Latina e Caribe e, principalmente, da África. O perfil brasileiro de receptor de ajuda internacional está se transformando, em direção a um perfil de doador. A atuação do Brasil vem se destacando internacionalmente, sendo reconhecida mesmo como líder dos países com grande influência sobre as mudanças no sistema de cooperação para o desenvolvimento³.

A importância prática do tema nas relações internacionais do Brasil não foi acompanhada, no entanto, de pesquisa e debate acadêmico em torno do assunto. Bruno Ayllón chamou atenção para a necessidade de se promover tal debate, inclusive para que a comunidade internacional tenha "o benefício de contar com as reflexões e contribuições de um país como o Brasil".⁴

Assim, o presente trabalho pretende contribuir com a produção acadêmica sobre o assunto, num esforço de identificar formas de cooperação entre os Estados para atingir seus objetivos comuns, buscando aqui encontrar convergências entre os interesses próprios da política externa brasileira e sua ação na cooperação para o desenvolvimento. A Cooperação Internacional é um componente da política internacional e, portanto, é uma área onde se podem observar as suas dinâmicas. Tendo em vista o aumento do grau de cooperação entre os Estados para a superação do subdesenvolvimento, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) entre países em desenvolvimento é considerada uma forma alternativa e autônoma de

¹ MANNING, Richard. “Will 'emerging donors' change the face of international Cooperation?” *Development Policy Review*, 24 (4) – Overseas Development Institute. Oxford, 2006.

² O conceito de horizontalização será discutido ao longo da monografia, e diz respeito a uma tendência (que pode se confirmar ou não) a que o sistema de cooperação para o desenvolvimento e o sistema internacional em si se tornem mais simétricos, com uma diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

³ SHLÄGER, Catrina. *New Powers for Global Change? Challenges for International Cooperation: the Case of Brazil*. Dialogue on Globalization – *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers* n. 3. Berlim, 2007

⁴ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP*, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006, p. 6.

desenvolvimento dos países do sul econômico e conseqüente alteração, de longo prazo, das dinâmicas Norte-Sul do sistema internacional.

A pergunta essencial que se pretende responder aqui é: Por que o Brasil tem atividades de Cooperação Técnica Internacional com os países africanos de nível mais baixo de desenvolvimento?

Para tanto, duas questões auxiliares deverão ser abordadas:

1) A cooperação brasileira é de fato, como tem sido reiterado por certos especialistas⁵, mais horizontal do que a dos doadores tradicionais?

2) Há uma estratégia para a formulação e utilização da CTPD como instrumento da política externa brasileira?

Nossa hipótese é que a CTI é um instrumento da política externa brasileira, que busca liderança entre os países em desenvolvimento. O Brasil tem interesses políticos e comerciais nos países da África e a CTI é um meio efetivo e barato para atingi-los. As relações com a África e a CTPD também são para o Brasil uma forma de inserção como potência emergente no sistema internacional.

A crescente participação de países emergentes como doadores de ajuda internacional tem reflexos no debate especializado sobre ajuda ao desenvolvimento. Ali também há uma dinâmica de relações de poder, que aqui se pretende analisar sob a ótica da verticalidade/horizontalidade, que será conceituada no primeiro capítulo.

Do ponto de vista das relações de poder envolvidas nas negociações e implementação de projetos de CTI, O Brasil parece ter uma ação mista de CTPD: age mais horizontalmente no planejamento das atividades, atendendo mais diretamente as demandas dos países receptores do que os doadores tradicionais. Na motivação e implementação das atividades, porém, age de forma vertical, pois não há reciprocidade na troca de conhecimentos: "o Brasil transfere o seu *know-how*, tendo outros objetivos que não a aquisição de conhecimentos"⁶.

Três fatores principais serão analisados aqui como evidências das motivações dos países para cooperar: 1) O discurso governamental e a política externa do país; 2) quais países são destinatários da cooperação; e 3) para que tipo de projetos está direcionada a cooperação.

⁵ SCHLÄGER, 2007; SENTENCES, 2007

⁶ Correia, Yolanda Teresa Nunes. *Cooperação Técnica Brasil/PALOP de 1975 a 1996*. 1997, pg. 123

O conceito do Development Assistance Committee (DAC/OCDE), de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), será utilizado no primeiro capítulo, que trata do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento de forma mais abrangente, sempre que se referir a "ajuda internacional". A AOD consiste em transações de agências oficiais de governos nacionais ou locais para países em desenvolvimento e instituições multilaterais dentro dos seguintes parâmetros:

a) que tenha o desenvolvimento e bem-estar de países em desenvolvimento como principal objetivo e

b) que seja de caráter concessional, com um elemento gratuito de no mínimo 25% (sobre uma taxa de desconto de 10%).

A AOD abrange a ajuda financeira, que é a transferência de capitais entre os países, que obedeça aos parâmetros mencionados; a ajuda alimentar e humanitária, que visa o alívio em situações de crise (desastres naturais ou guerra); e a Cooperação Técnica, "cooperação centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, com o fim de aumentar as capacidades de instituições e pessoas para promover seu próprio desenvolvimento".⁷

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define sua cooperação técnica como:

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.⁸

Tendo em vista o foco da cooperação técnica internacional no desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos para a geração de mudanças e transformações socioeconômicas, um projeto dessa modalidade de intercâmbio com o exterior não comporta ações que, essencialmente, caracterizem-se como assistenciais, humanitárias ou de investimento em infra-estrutura (obras físicas, construções, etc.). Atividades de assistência humanitária, quando implementadas sem a concorrência da cooperação técnica, visam remediar situações críticas de segurança humana, alimentar, etc., sem que os fatos geradores de tais crises tenham sido necessariamente objeto de intervenção e superação. Adicionalmente, a cooperação técnica internacional não realiza operações de natureza financeira

⁷ "Cooperación centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo." ARMIÑO, Karlos Pérez de. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, 2000. Verbete Cooperación Técnica

⁸ <http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp> último acesso: 17/11/09

reembolsável ou comercial, dado que os projetos dessa modalidade de relacionamento internacional não criam compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, bem como o seu objeto finalístico não visa o lucro.⁹

Como os termos da CTPD brasileira são compatíveis com a definição do DAC/OCDE, estas definições serão adotadas em conjunto no segundo capítulo.

O objeto de análise aqui serão os projetos de CTI com a África onde o Brasil tem papel central, ou seja, tanto os projetos bilaterais quanto os triangulares, entre o Brasil, o país africano e uma instituição multilateral ou um país desenvolvido.

Não será abordado o aspecto da efetividade da ajuda internacional, que, embora fundamental para a compreensão do tema em geral, não está no escopo do presente trabalho. Aqui trataremos das motivações para as decisões e estabelecimento deste ou aquele projeto, em determinadas áreas, em determinados países. Esta escolha é devida às dificuldades em se medir os impactos das atividades de cooperação no país de destino e, principalmente, à ausência de dados, uma vez que raramente os resultados das atividades são indicados nos relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Como se considera que o objetivo brasileiro, com a CTPD, é auferir ganhos políticos e econômicos nos países destinatários, a cooperação será considerada efetiva se atingir este objetivo.

Serão utilizadas fontes secundárias, dando preferência à produção acadêmica brasileira sobre o assunto. As fontes primárias serão documentos do governo brasileiro e relatórios da ABC e das organizações que implementam projetos de CTI. Infelizmente não há informações específicas sobre os custos de cada projeto para as partes, o que prejudica sensivelmente a identificação das prioridades do Brasil. O número de projetos e seu conteúdo serão utilizados para tanto.

Para responder às perguntas propostas, no primeiro capítulo veremos alguns aspectos do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, essenciais para a compreensão das questões acima: em primeiro lugar as principais motivações de alguns dos maiores doadores de ajuda, além da China e da Índia; em seguida o surgimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; finalmente, discutiremos o conceito de horizontalidade da ajuda internacional. A compreensão destes aspectos será essencial para a

⁹ MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral*. Brasília: ABC, 2004. pg. 8

análise a ser feita no segundo capítulo, onde veremos primeiramente a estrutura da CTI brasileira, a política externa brasileira para a África e a prática da Cooperação Técnica Internacional do Brasil com a África, para podermos identificar algumas características da CTPD do Brasil do ponto de vista de suas motivações e de sua suposta horizontalidade.

1. O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

Neste primeiro capítulo, buscaremos introduzir o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento e o surgimento da cooperação entre países em desenvolvimento, do ponto de vista institucional e em relação aos condicionantes impostos pelo sistema internacional.

Em seguida buscar-se-á compreender as razões e objetivos para os Estados utilizarem seus recursos em ajuda internacional a países menos desenvolvidos, do ponto de vista de alguns dos maiores doadores - Estados Unidos, Japão, França e países nórdicos – e dos dois principais “doadores emergentes”, Índia e China, que, como o Brasil, vem causando debates e mudanças na configuração tradicional da ajuda ao desenvolvimento.

Num terceiro momento, discutiremos o termo “horizontalização” utilizado no presente trabalho, como uma tendência em dois níveis. No nível que chamamos especializado, da cooperação para o desenvolvimento, a horizontalização implica uma relação mais simétrica entre doadores e receptores de ajuda internacional. No nível global, ela representa uma mudança em curso, que pode se confirmar ou não, em direção a um sistema internacional com menos desigualdades políticas e econômicas.

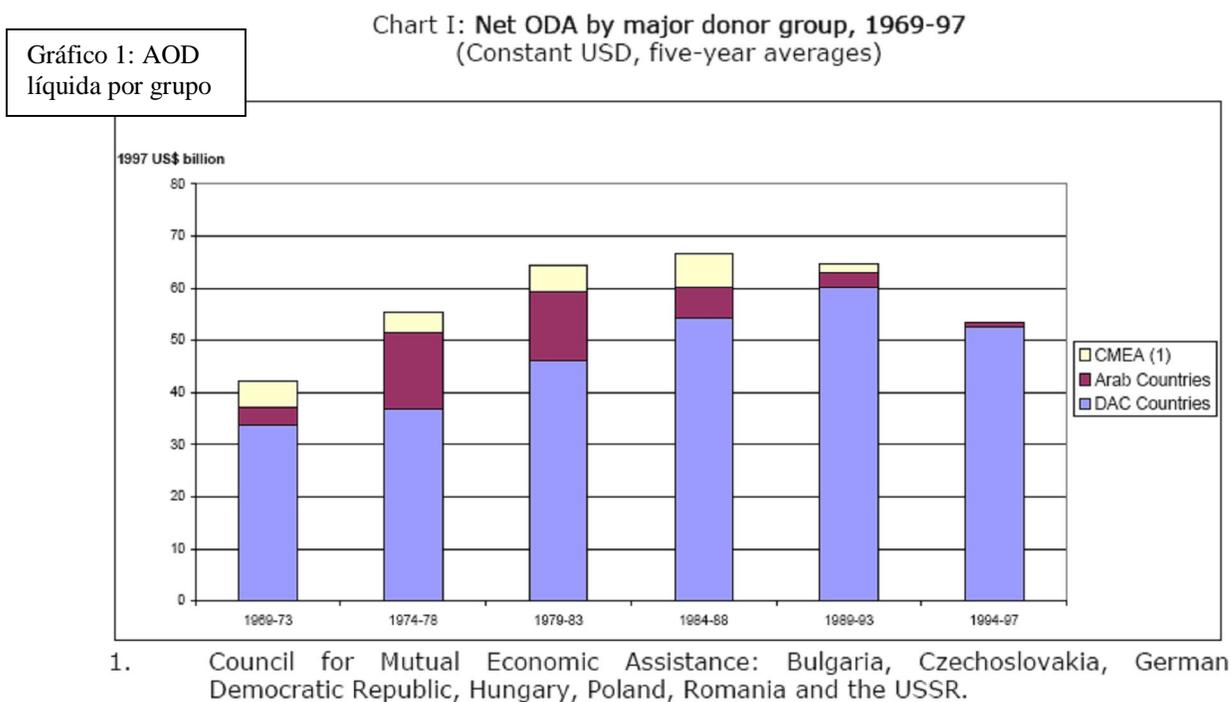
1.1. História da Cooperação para o Desenvolvimento e o surgimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

Ainda no século XIX surgiram debates antecedentes ao que hoje chamamos de Ajuda ou Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. No final da Primeira Guerra Mundial a necessidade de prover assistência pública para regiões enfrentando fome, quer por desastres naturais ou em decorrência dos conflitos, era clara e publicamente aceita. Na mesma época, França e Grã-Bretanha começaram com a ideia de contribuir com o desenvolvimento de suas colônias. Apesar da diminuição deste tipo de ajuda com a crise econômica dos anos 1930, a iniciativa ressurgiu após a II Guerra Mundial. Já os Estados Unidos começaram provendo alguma assistência técnica a países latino-americanos nos anos 1940, quando as exportações latino-americanas para a Europa foram prejudicadas pelo conflito mundial. Esta ajuda governamental buscava diminuir a influência da Alemanha nazista no continente.

A Cooperação para o Desenvolvimento, como a conhecemos hoje, surgiu a partir do Plano Marshall e de outras iniciativas para a reconstrução dos países afetados pela II Guerra

Mundial e seu crescimento foi fortemente determinado pelo contexto da Guerra Fria. Nos primeiros anos do pós-guerra, concentrou-se na reconstrução dos países da Europa, mais sujeitos à influência soviética. Expandiu-se para a Ásia depois da revolução comunista chinesa e para a América Latina a partir da revolução cubana. A URSS também iniciou um programa de ajuda aos países em desenvolvimento que pretendia influenciar. Logo outros países europeus e asiáticos iniciaram ou incrementaram seus programas: Grã-Bretanha e França como seguimento da política colonial, assim como o Japão, a Alemanha e os países nórdicos, com razões próprias, que vimos na seção anterior.

Paralelamente, no pós-guerra criaram-se organismos internacionais que se tornaram grandes incentivadores e facilitadores da cooperação internacional, tais como o Banco Mundial e o Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas, criado em 1949, que posteriormente se uniu ao Fundo Especial das Nações Unidas para formar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1965.



Fonte: Manning, 2006, pg. 2

Em 1961 os principais doadores de assistência ao desenvolvimento formaram o Development Assistance Committee (DAC/ODCE), dentro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os membros do DAC são responsáveis pela maior parte da AOD e a partir da década de 1990, de sua quase totalidade, como se pode observar no

gráfico 1 abaixo. O DAC/OCDE é até hoje o principal fórum de consulta entre doadores sobre a assistência a países menos desenvolvidos. Em seu seio se desenrolam discussões visando maior coordenação e efetividade dos esforços de Cooperação Técnica Internacional.

Se a formulação e estabelecimento da Ajuda ao Desenvolvimento, como prática comum nas relações internacionais, foram iniciativa dos países hegemônicos no pós-guerra, a Cooperação Sul-Sul surgiu da iniciativa dos países em desenvolvimento de criar um desenvolvimento alternativo e independente.

A criação do movimento dos não-alinhados (posteriormente chamado G-77) em 1955 representou o início desta nova iniciativa. Os países em desenvolvimento buscavam no incremento das relações políticas e comerciais e na integração regional uma alternativa face ao endurecimento do diálogo Norte-Sul, provocado pela tensão nas relações Leste-Oeste. Buscavam também se fazer ouvir, se não pelo poder econômico, então pela quantidade de votos que detinham nos fóruns multilaterais e a influenciar o desenho do sistema internacional a seu favor. A criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, foi resultado desta ideia de cooperação econômica e política entre países em desenvolvimento.

Os anos 1970 são conhecidos pela militância dos países em desenvolvimento em favor de uma "Nova Ordem Econômica Internacional", uma ordem mais justa, que promovesse o desenvolvimento através da prática de preços mais altos para as matérias primas e a industrialização através da proteção das indústrias nacionais. Os choques do petróleo contribuíram para o retorno da atenção dos países desenvolvidos para o diálogo Norte-Sul e ao mesmo tempo permitiram aos países produtores de petróleo um gasto sem precedentes com assistência a outros países em desenvolvimento.

Foi neste duplo contexto, de insatisfação dos países em desenvolvimento com a ordem internacional de um lado e a proeminência da cooperação Sul-Sul de outro, que surgiu a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Em 1972 a Assembleia Geral da ONU reconheceu a importância de que os países em desenvolvimento, com condições sociais e ambientais parecidas, se reunissem para discutir formas de melhorar a assistência técnica recebida de terceiros ou para praticá-la entre si¹⁰, criando uma Unidade Especial para

¹⁰ SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.) Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão, Edusp, 1994, pg. 179

Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. A Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) fizeram diversas recomendações neste sentido durante toda a década.

Na Conferência da ONU sobre CTPD de 1978, 138 países adotaram o Plano de Ação de Buenos Aires, que estabeleceu o quadro conceitual e operacional da CTPD. Segundo o Plano, ela deveria fomentar "o uso dos recursos humanos e naturais e das capacidades existentes nos países em desenvolvimento até então subutilizados"¹¹. Na conferência também se estabeleceu o PNUD como órgão coordenador das ações de CTPD, responsável por prover suporte financeiro, sem prejuízo do poder de decisão dos países em desenvolvimento envolvidos.

Nos anos 1980, com a emergência do neoliberalismo e a noção do Estado mínimo, os governos passaram a cortar despesas e muitos doadores diminuíram sensivelmente os gastos com AOD. Junto com o neoliberalismo, a crise econômica causada pelo endividamento dos países em desenvolvimento também mudou o próprio foco da Ajuda ao Desenvolvimento, que passou a ser voltada aos ajustes estruturais, com ênfase na assistência financeira. Como parte de suas políticas para a efetividade da ajuda, os membros do DAC passaram a favorecer os receptores, que estivessem implementando um ajuste estrutural nos moldes do Banco Mundial / FMI.

A restrição do fluxo de ajuda do Norte para o Sul e a crescente diferenciação entre os países em desenvolvimento (com o domínio de alguns países em desenvolvimento de certas tecnologias, que poderiam ser por eles passadas aos menos desenvolvidos) criaram novas oportunidades para a CTPD. No entanto, ao mesmo tempo a unidade do sul era quebrada pela dificuldade de alinhar os interesses muito diversos, reforçada pelo contexto de crise econômica, que acirrava a competição por recursos externos limitados. O Norte passou a buscar o bilateralismo em detrimento das negociações multilaterais, o que enfraqueceu o movimento do Sul.

No final da década, o sistema internacional foi profundamente abalado com o fim da Guerra Fria. Diminuíram-se as vantagens ideológicas diretas da ajuda internacional. No gráfico 1 pode-se notar que houve, na década de 1990, além do desaparecimento do Conselho de Ajuda Econômica Mútua (CMEA), uma redução dos gastos dos países da OCDE. De fato, a

¹¹ CONDE, 1990, p. 27

AOD diminuiu de 35% do PIB dos países doadores em 1990 para 22% em 2000. Ao mesmo tempo, organizações internacionais e a própria sociedade civil se tornaram mais fortes. As agências de desenvolvimento obtiveram maior independência em relação à política externa. Também se profissionalizaram crescentemente e passaram a formular estratégias mais globais de desenvolvimento, materializadas nos "country programmes", que buscam uma estratégia de desenvolvimento integrada e com crescente coordenação entre os países do DAC-OCDE.

No âmbito do DAC-OCDE, com o otimismo acerca das instituições internacionais, foram introduzidas condicionalidades políticas, ademais das econômicas dos anos 1980. O DAC-OCDE passou a formular orientações priorizando os direitos humanos, a democratização e a boa governança. Falava-se também em desenvolvimento participativo e fortalecimento da sociedade civil e do setor privado, mas estas diretrizes continuavam sendo introduzidas de cima, sem consulta ou participação dos países em desenvolvimento, como também o eram a própria formulação e implementação dos programas¹².

O próprio DAC-OCDE passou a recomendar a CTPD na prática de atividades triangulares de Cooperação Técnica Multilateral em seu relatório de 1991 e o Conselho Econômico e Social da ONU, em 1992, recomendou esta modalidade na implantação de projetos e programas de desenvolvimento de qualquer fonte financiadora.

Em 2002, na Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pelas Nações Unidas, a Cooperação para o Desenvolvimento foi pauta de debate entre mais países, não somente os doadores reunidos no DAC-OCDE. Em Monterrey, México, representantes da sociedade civil, do setor privado e de organizações não-governamentais de 160 países discutiram formas de financiar o desenvolvimento para atingir as Metas do Milênio¹³. Para tanto, reafirmou-se a necessidade de os países industrializados aumentarem os dispêndios com cooperação para o desenvolvimento para atingir a meta de 0,7% do PIB. Concordou-se com um novo enfoque para a ajuda, segundo o qual cada país seria responsável pelo seu desenvolvimento, embora também a comunidade internacional

¹² THÉRIEN, Jean-Philippe. "Un demi-siècle d'aide au développement" *Lien social et Politiques*, n° 45, 2001, p. 97

¹³ As Metas do Milênio são alvos estabelecidos em cúpulas mundiais nos anos 1990 que pretendem reduzir a pobreza, melhorar condições de educação, saúde e igualdade de gênero até o ano 2015. www.undp.org/mdg

devesse criar as condições econômicas, de financiamento e de segurança em nível global para permitir o crescimento econômico e desenvolvimento social dos países do Sul.¹⁴

Ao longo da história da ajuda internacional consolidaram-se alguns doadores principais, que se uniram para a promoção de uma ajuda mais eficaz no DAC-OCDE. Entretanto, esta ajuda Norte-Sul encontrou limites e os países em desenvolvimento buscaram estabelecer entre si relações menos verticais e impositivas no planejamento e implantação da cooperação internacional.

1.2. Motivações dos principais doadores

Em sua abordagem realista, Hans Morgenthau¹⁵ em 1962 afirmou que toda ajuda ao exterior é, ou deve ser, moeda de troca para obtenção de vantagens políticas de curto prazo. Na visão contrária, Lumsdaine¹⁶ afirma que a quantidade de ajuda oficial praticada não pode ser explicada somente pela troca de favores políticos entre os Estados. Sua explicação é que há, de fato, motivos morais por trás da política de ajuda externa. Diversos autores enfatizam a racionalidade econômica da ajuda, que contribuiria para a "continuidade expressiva do comércio mundial e ao crescente suprimento de matérias-primas – dependentes em grande parte do desenvolvimento 'pacífico e ininterrupto' dos outros países".¹⁷ Assim, as motivações poderiam ser: 1) Política de Segurança Nacional; 2) Razões morais ou humanitárias; 3) Interesses políticos ou econômicos.

Muito frequentemente os governos têm razões econômicas ou securitárias para prover ajuda internacional, mas no discurso seus motivos podem ser humanitários ou morais. Assim, analisaremos aqui tanto o discurso quanto a prática da cooperação internacional dos países, utilizando principalmente dois parâmetros para identificar as motivações: a escolha dos países destinatários (como estes se inserem na política externa do doador) e a ênfase dos projetos (a ajuda voltada à infra-estrutura denota interesse econômico, ao passo que voltada à camada mais pobre indica motivações humanitárias).

¹⁴ UNITED NATIONS. Monterrey Consensus on Financing for Development. United Nations Department of Public Information, 2003. disponível em: www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

¹⁵ MORGENTHAU, Hans J. *A Political theory of foreign aid*. 1962

¹⁶ LUMSDAINE, David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. 1993

¹⁷ MIRANDA, Carla Leal Lourenço de. *Relações Internacionais e desenvolvimento local: uma análise da Cooperação Técnica Brasil – Alemanha (1987-2003)*, 2004, pg. 27

A política de ajuda externa dos Estados Unidos foi elaborada sobre considerações econômicas e, sobretudo, de segurança. A Guerra Fria só fez valorizar a importância do crescimento econômico dos países alinhados com o Ocidente ou ao menos a importância de que se acreditasse que o “líder do mundo livre” contribuía para o crescimento de seus aliados. Até 1961 a base legal da ajuda internacional americana chamava-se "Ato de Segurança Mútua".¹⁸ Martinussen e Pedersen afirmam que “mais do que qualquer país do DAC, a distribuição da ajuda internacional Americana tem sido decidida na base dos interesses da segurança nacional”.¹⁹

Os autores o demonstram pela ligação clara entre a concentração da ajuda nos países de maior preocupação securitária para o país. Em 1950, 80% da ajuda era para a Europa então em reconstrução; em 1973, 71% da ajuda foi para o Vietnã e outros países do Leste Asiático. Israel e Egito foram destinatários de 68% da ajuda americana em 1979. Ademais, os gastos governamentais com ajuda externa caíram de 2% do PIB em 1950 para 0,5% do PIB em 1985 e 0,1% em 1995, acompanhando a diminuição de sua importância para a segurança nacional com o fim da Guerra Fria. Carol Lancaster demonstra ainda que, depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a disposição dos fluxos de AOD dos Estados Unidos confirma as preocupações de segurança do país: “fluxos de ajuda para o Oriente Médio quadruplicaram entre 2001 e 2004 e não somente para a reconstrução no Afeganistão e no Iraque.”²⁰

Como outros exemplos, observam-se considerações securitárias na ajuda externa da URSS em relação aos países da esfera comunista e da República Federal da Alemanha, que durante muitos anos atrelou sua política de ajuda à sua política de segurança internacional, exigindo que os países receptores de sua assistência não reconhecessem a República Democrática Alemã.

A política de ajuda externa do Japão, em contraste, esteve durante muito tempo integrada à de cooperação econômica. Mesmo depois da sua separação formal, na criação da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), as considerações econômicas continuaram essenciais, como afirma Martinussen:

¹⁸ "Mutual Security Act" FÜHRER, Helmut. *The Story of Official Development Assistance*. OCDE, 1996, pg. 6

¹⁹ “More than any DAC country, the distribution of American foreign aid has been decided on the basis of the interests of national security.” DEGNBOL-MARTINUSSEN, John e ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *Aid: understanding international development cooperation*. Zed Books, 2003, pg. 76

²⁰ “Aid flows to the Middle East quadrupled between 2001 and 2004 and not just for reconstruction in Afghanistan and Iraq” LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, pg.7

"O objetivo era criar crescimento na região asiática vizinha e abrir mercados para a compra das crescentes exportações japonesas, desenvolver melhores condições para os investimentos externos do país e contribuir para a estabilidade política da região."²¹

Isto é devido principalmente ao modelo econômico japonês, extremamente dependente de recursos e mercados externos. O fator econômico é facilmente identificável, ainda que a política japonesa de ajuda tenha sido influenciada até certo ponto pela aliança com os EUA e, nos últimos 20 anos, pelo foco na pobreza, importante para o seu discurso enquanto liderança dos países doadores (desde 1993 o Japão é o maior doador de ajuda internacional), que refletiram na distribuição geográfica de sua ajuda. Cerca de 45% da ajuda bilateral japonesa é destinada a melhorar a infra-estrutura física dos países destinatários. Os recursos alocados para o desenvolvimento de educação, saúde e outras ‘necessidades humanas elementares’²² estão abaixo de 20%. O Japão prioriza, ainda, o apoio ao desenvolvimento industrial orientado para as exportações, procurando difundir a sua própria estratégia de desenvolvimento.

É o mesmo que faz a Alemanha, segundo Miranda:

A Alemanha, no papel de potência maior, colabora para o desenvolvimento local da potência menor e sobrepõe, para isso, a forma ou modelo que julga mais adequado. Sob a roupagem de “parceria para auto-ajuda”, a cooperação técnica assume um caráter de difusor dos princípios de um modelo alternativo de desenvolvimento, pautado pela visão do doador e reverberado por meio de cooperação ou exercício do *soft power*.²³

Outro tipo de ajuda, com motivações principalmente políticas, é a executada pela França. Sua política se concentra fortemente em ex-colônias, principalmente na África e na Indochina e por isto mais da metade de sua ajuda se destina a países de baixa renda. A ajuda francesa é intimamente integrada com sua política externa, relacionada com seu esforço por apresentar-se como uma “terceira via”, tendo rejeitado, durante a Guerra Fria, a rivalidade EUA/URSS e buscado manter sua esfera de influência principalmente na África francófona. Esta hipótese é ainda reforçada pelo esforço francês em estimular a cultura e língua francesas, financiando centros culturais e bibliotecas na África e em outros continentes.

²¹ "The aim was to create growth in the neighboring Asian region and open its markets for purchases of growing Japanese exports, develop better conditions for the country's foreign investments, and contribute to the region's political stability" DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN. Op. cit., pg. 80

²² Esta é a expressão utilizada pelo DAC-OCDE para designar a ajuda cujo objetivo é diretamente a redução de pobreza.

²³ MIRANDA, *opus cit.*, pg. 21.

Finalmente, alguns países têm uma política de ajuda internacional que pode ser considerada mais genuinamente motivada pelo humanismo. É o caso dos países da Escandinávia, da Holanda, do Canadá e da Dinamarca. Estes são os países que utilizam maior proporção de seu PIB com cooperação para o desenvolvimento, direcionam a ajuda mais de acordo com as diretrizes do DAC-OCDE, para países mais pobres e não para os que mais lhes interessam política ou economicamente. Estes países também vêm demonstrando forte preferência pela cooperação multilateral em detrimento da bilateral (que traz consideravelmente menos benefícios políticos e econômicos para o país-doador), além do crescimento constante da quantidade de ajuda mesmo no pós - Guerra Fria. A AOD destes países pode ser entendida como uma extensão do estado de bem-estar social em nível nacional. Thérien afirma que diversos autores demonstraram que "havia uma relação sólida entre a política de redistribuição interna dos Estados e sua política de ajuda".²⁴

Índia e China são os principais dos chamados doadores *emergentes* e a ajuda bilateral de ambas é pautada por interesses comerciais e extremamente ligada à cooperação econômica:

Como doadores, ambos os países parecem inclinados a desenvolver programas maiores e mais ambiciosos que – como foi o caso de muitos outros doadores – levam em conta interesses políticos e econômicos mais abrangentes. Nos dois casos, a ajuda no sentido estrito é, e tende a continuar, muito menos significativa para o mundo em desenvolvimento do que o impacto de suas políticas comerciais e de seus investimentos, não menos por empresas estatais. (...) O efeito da demanda dos dois gigantes por commodities e sua habilidade para exportar manufaturas baratas e intensivas em mão-de-obra tem grandes implicações para todo o paradigma de desenvolvimento na África.²⁵

A República Popular da China utilizou originalmente a cooperação internacional como instrumento para diminuir apoio ao governo de Taiwan e consolidar-se como governo oficial chinês. Também a utilizava no esforço para ajudar a expansão do comunismo internacional e a partir da década de 1970, do movimento dos não-alinhados. Foi nesta época de redefinição do modelo comunista chinês que o país passou a buscar maior presença internacional,

²⁴ "qu'il existait une relation solide entre la politique de redistribution interne des États et leur politique d'aide" THÉRIEN, *op.cit.*, 2001, pg. 91

²⁵ "As donors, both countries seem likely to develop larger and more ambitious programmes which – as has been the case for many other donors – take account of broader political and economic interests. In both cases, aid in the strict sense is, and seems likely to remain, much less significant for the developing world than the impact of their policies on trade and of their investment, not least by State-owned companies. (...) The effect of the two giants' demand for commodities and their ability to export cheap labour-intensive manufactures has major implications for the whole development paradigm in Africa." MANNING, 2006, *op.cit.*, pg. 5.

principalmente para obter acesso a recursos naturais nos países do Sul. Nos anos 1980 ela começou a transformar-se em doadora de ajuda ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que "Autoridades chinesas mudaram a política oficial em direção a projetos de ajuda ao desenvolvimento que proviam benefícios para ambos a China e os países receptores."²⁶ Os chineses até hoje denominam seu programa de ajuda ao desenvolvimento como "os pobres ajudando os pobres". Hoje, o próprio Ministério do Comércio Exterior (MOFCOM) é responsável pela maior parte da ajuda internacional. Os princípios gerais do governo para a cooperação com a África envolvem a ideia de reciprocidade, benefício mútuo e prosperidade e desenvolvimento comuns.

Apesar da falta de transparência dos dados do governo chinês sobre os detalhes da alocação setorial e geográfica da sua ajuda ao desenvolvimento, diversos especialistas têm afirmado que boa parte dela vai para projetos de infra-estrutura física e energética; que cerca de 40% é destinado a Ásia e 25% à África, sendo os principais beneficiários nesse continente os países produtores de petróleo como Angola, Sudão e Nigéria.²⁷ A China tem rejeitado a coordenação entre doadores (como junto ao DAC-OCDE), rejeitando também as condicionalidades impostas por estes e buscado o bilateralismo nas suas ações de cooperação para o desenvolvimento.

A Índia, por sua vez, desde 1950 tem programas de ajuda ao desenvolvimento junto com a Commonwealth, e tem longa tradição de ajuda em forma de treinamentos e assistência técnica. A abertura econômica do país, na década de 1990, foi um marco para a sua política externa e de ajuda internacional, voltando-se cada vez mais à integração da Índia ao mercado mundial.

Muitos especialistas destacaram que o país está seguindo a estratégia chinesa, destinando sua ajuda à compra de produtos e serviços indianos e associando-a ao acesso a recursos energéticos (extremamente dependente, a Índia não cobre mais que 30% da sua necessidade energética). No entanto, este esforço é principalmente através da cooperação financeira (empréstimos a juros baixos), que vem crescendo muito nos últimos anos. A cooperação técnica tem sido mais destinada a esforços políticos para melhorar seu

²⁶ "Chinese authorities shifted official policy toward development assistance projects that provided economic benefits both to China and recipient countries." CHIN, Gregory T. e FROLIC, B. Michael. *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*, 2007, pg. 4

²⁷ *Idem*, Pg. 12

posicionamento internacional e a segurança regional. As preocupações de segurança do país, principalmente a partir de 2001, têm influenciado muito na alocação de recursos de ajuda internacional, sendo o maior destinatário o Butão, seguido do Nepal e Afeganistão pós-Taliban.²⁸

A imagem que o país está tentando construir, no entanto, é de um país auto-suficiente e líder, sendo a ajuda para o desenvolvimento uma cooperação entre iguais, para atingir ganhos para ambos os lados. Assim, recentemente a Índia restringiu seu recebimento de ajuda aos maiores doadores. Apesar de resistir à pressão para assinar a Declaração de Paris e cooperar com o DAC-OCDE, o país demonstrou sua vontade de participar e transformar o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, promovendo a criação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD) dentro do ECOSOC. Enquanto o DAC reúne doadores, o FCD é um grupo onde doadores e receptores buscam princípios norteadores para melhorar a cooperação para o desenvolvimento.²⁹

1.3. A tendência à "horizontalização" do sistema de ajuda ao desenvolvimento

O movimento a favor da 'horizontalização' da ajuda, mostrado acima no nível político e institucional, ocorreu paralelamente, como não poderia deixar de ser, no debate especializado sobre as estratégias de desenvolvimento.

O surgimento e consolidação das políticas de Assistência Internacional ao Desenvolvimento foram pautados, além das circunstâncias políticas, pelas teorias sobre o crescimento econômico. Walt Rostow³⁰ e Colin Clark³¹, entre outros, criaram as teorias dos estágios de crescimento. Segundo elas, todas as sociedades passariam por estágios similares de desenvolvimento até se tornarem modernas: de tradicionais (sem acesso a tecnologias) passariam a dominar algumas técnicas agrícolas, em seguida desenvolveriam a indústria e o último estágio seria de proeminência do setor de serviços, já numa sociedade desenvolvida, moderna, onde todos tivessem acesso aos produtos de consumo em massa. As transformações

²⁸ AGRAWAL, Subhash. *Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case*. International Development Research Center, 2007, pg. 6

²⁹ CHANANA, Dweep. "India as an Emerging Donor". *Economic & Political Weekly*. March 21, 2009 vol XLIV no 12. Pg. 11.

³⁰ ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*, 1960

³¹ CLARK, Colin. *The condition of economic progress*. 1940. e ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*, 1960.

de uma etapa para a outra se dariam principalmente através da intervenção de uma sociedade mais desenvolvida, introduzindo técnicas mais avançadas e apressando o processo. Esta intervenção foi chamada "assistência técnica".

No entanto, estes programas de ajuda internacional tinham como objetivo

a criação ou reconstrução de sistemas econômicos similares aos dos países doadores, não havendo intenção de se encontrar soluções mais adequadas às características e necessidades dos Estados receptores e nem interesse no tipo de organização econômica e social que efetivamente desejavam seus povos³²,

julgando que a modernização de todas as sociedades passava pelas mesmas fases e, portanto, as soluções elaboradas nos países desenvolvidos se aplicariam integralmente e com sucesso aos países subdesenvolvidos.

Rosa Maria Silvestre (1996) explica que muito cedo surgiram críticas ao paternalismo que esta visão demonstrava³³. Já em 1959 a Assembleia Geral da ONU recomendava a substituição do termo 'Assistência Técnica' por 'Cooperação Técnica'. O movimento, vindo dos países receptores desta ajuda, reivindicava maior igualdade entre as partes, maior participação na decisão e implantação dos projetos de assistência técnica. Resultou que aos poucos o termo 'Assistência' foi substituído por 'Cooperação', para denotar ações, em que duas partes agissem conjuntamente para atingir um fim comum, atividades que resultassem em ganhos para os dois lados.

Miranda, ao abordar o assunto, destaca que o vocábulo *cooperação* se refere a "uma relação bidirecional, em que ambas as partes têm algo a contribuir para mudanças ou melhorias nos dois lados"³⁴.

Entretanto, Könz³⁵ afirma que o termo foi substituído sem que houvesse mudança real no conteúdo das ações:

O jargão oficial nesta área é uma confusão de definições. Começando na década de 70, quando a cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento se tornou prioritária nas relações internacionais, o termo "cooperação técnica" tendeu a substituir no linguajar da ajuda externa o

³² BRAGA, M. do S. V. Cooperação Internacional na área de Telecomunicações: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 1996.

³³ SILVESTRE, Rosa Maria. *A horizontalização da cooperação técnica internacional: o caso das Funções Essenciais de Saúde Pública no Brasil*. Universidade de Brasília, 2007, pg. 47-53.

³⁴ MIRANDA, Carla Leal Lourenço de. *Relações Internacionais e desenvolvimento local: uma análise da Cooperação Técnica Brasil – Alemanha (1987-2003)*, 2004, pg.26.

³⁵ 1994, p. 221

termo assistência técnica, com suas conotações paternalistas e politicamente desagradáveis, mesmo no que dizia respeito a programas cuja finalidade fora e continua sendo principalmente de caridade ou humanitária, isto é, assistencial, ou nos casos – se não de direito, pelo menos de fato – em que o doador permanecia no controle dos programas que financiava, contradizendo o conceito de parceria.³⁶

Durante muito tempo, então, esvaziada da relação de maior simetria implícita no termo ‘cooperação’ pelo seu uso como neologismo de assistência, a cooperação internacional permaneceu nos mesmos moldes, situação de verticalidade entre doadores e receptores. Nesta relação assimétrica, o doador detém grande autonomia sobre a definição e implantação dos projetos.

Este controle do doador na cooperação pode prejudicar a sua eficácia para o desenvolvimento do país destinatário, pois a estratégia de desenvolvimento implícita será aquela do país doador, podendo diferir da estratégia nacional e até mesmo prejudicá-la. Além disto, frequentemente o doador tem outros objetivos, além do desenvolvimento do país receptor, ao efetuar a ajuda. Interesses diversos, privados e governamentais, têm acesso à formulação da política externa de um país e também dos projetos de cooperação internacional. Um exemplo é o que explica Polly Diven³⁷ sobre a política de ajuda alimentar dos Estados Unidos: há uma coincidência de interesses entre o Departamento de Estado (que formula a política externa e escolhe utilizar a AOD como instrumento) e o Departamento da Agricultura (que influencia o estabelecimento do projeto de ajuda alimentar, buscando promover a agricultura americana e utilizar a produção excedente sem prejudicar o valor econômico do produto). Isso tudo enquanto a ajuda alimentar é um dos tipos mais criticados de ajuda, por prejudicar os produtores locais e regionais, que não conseguem produzir a preços competitivos em relação aos produtos subsidiados americanos e acabam por falir, somente aumentando a insuficiência alimentar e dependência do país receptor.³⁸

Nos debates e pesquisas realizadas pelo DAC-OCDE, como vimos, diversos critérios foram introduzidos ao longo do tempo, buscando identificar por que a ajuda não tinha o impacto planejado no desenvolvimento dos países e estabelecer critérios para a maior

³⁶ *Apud* Silvestre, *op. cit.*, p. 47

³⁷ DIVEN, Polly. "A Coincidence of Interests: The Hyperpluralism of U.S. Food Aid Policy". *Foreign Policy Analysis* n. 2, pg. 361–384, 2006

³⁸ Muitos militantes, acadêmicos e *policy-makers* defendem a ajuda alimentar, principalmente em situações de crise humanitária. O problema é que mesmo nessas ocasiões muitas vezes a ajuda chega tarde demais para resolver a emergência e acaba perturbando o mercado normal recém estabelecido.

efetividade dos esforços. Desde a década de 1990, o organismo reconhece o problema que representa a verticalidade. A Declaração de Paris, particularmente, sublinha a importância da apropriação dos programas pelos países receptores, do alinhamento da ajuda às prioridades locais de desenvolvimento, da utilização de sistemas locais sempre que possível e de maior transparência no planejamento, financiamento e implementação dos projetos para o sucesso dos mesmos.

A OCDE organizou uma espécie de consenso na comunidade internacional sobre os princípios gerais da cooperação para o desenvolvimento no século XXI. Uma visão integrada e de longo prazo do desenvolvimento; apropriação do processo de desenvolvimento pelo país receptor; parceria entre governo, sociedade civil e agências internacionais e finalmente foco nos resultados. Apropriação e parceria significam que a principal responsabilidade pelo processo de desenvolvimento deve estar com os próprios países em desenvolvimento e suas populações, e que os esforços internacionais devem contribuir para as estratégias formuladas localmente:

O país em desenvolvimento é o agente essencial na organização dos esforços de cooperação. Não há lugar para abordagens paternalistas.

Estratégias e objetivos de desenvolvimento apropriadas pelo país devem resultar de um diálogo aberto e colaborativo entre as autoridades do país em desenvolvimento, sociedade civil e o setor privado, sobre seus objetivos compartilhados e suas respectivas contribuições para o empenho comum; tais estratégias e objetivos devem ser a base para parceiros externos no seu diálogo com autoridades dos países em desenvolvimento sobre as estratégias da ajuda.³⁹

Na prática, no entanto, Thérien afirma que as políticas de ajuda continuam seguindo o modelo vertical, contradizendo os princípios de parceria citados acima, reconhecidos pelos próprios doadores como necessários à efetividade da ajuda⁴⁰.

³⁹ “the developing country is the essential agent for organising co-operation efforts. There is no room for paternalistic approaches. Country-owned development strategies and targets should result from an open and collaborative dialogue between developing country authorities, civil society and the private sector, on their shared objectives and their respective contributions to the common endeavour; such strategies and targets should be the basis for external partners in their dialogue with the developing country authorities on their country assistance strategies” OCDE. *On Common Ground: Converging Views on Development and Development Co-operation at the Turn of the Century*, 1999.

⁴⁰ “Les politiques d’aide sont de plus en plus assujetties à un modèle de développement défini en fonction des intérêts et des valeurs des pays développés. Trop souvent, le régime de l’aide semble fonctionner à partir de la règle : «The West knows best». (...) Introduite par le haut, sans consultation systématique avec les pays en développement, cette évolution contrevient manifestement aux principes de partenariat et d’appropriation que les

Um novo modelo de cooperação, mais simétrico, com processos mais democráticos e dinâmicos entre doadores e receptores, está, portanto, em debate. A cooperação Sul-Sul e particularmente o Brasil têm trazido muitas contribuições neste sentido. Os contextos econômicos e sociais similares entre países em desenvolvimento, bem como um entendimento parecido sobre as políticas de desenvolvimento necessárias, contribuem para a efetividade da cooperação Sul-Sul.

Se a cooperação técnica foi um dia considerada neutra, hoje se reconhece que na verdade ela é carregada de consequências positivas e negativas sobre o processo produtivo, a estratégia de desenvolvimento e as relações sociais do país receptor. Ela era entendida como pura transferência de conhecimentos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, a fim de modernizar e ocidentalizar a economia e a sociedade, eliminando suas bases tradicionais, vistas como causas do subdesenvolvimento. Esta modernização, no entanto, mesmo quando apropriada pelos países receptores (e a Teoria da Dependência da CEPAL⁴¹ é um caso de internalização destas ideias), mostrava ter como único caminho para o desenvolvimento "a importação das ideias, sistemas políticos, capitais e, claro, tecnologia dos países desenvolvidos".⁴²

Esta importação de recursos dos países desenvolvidos engendrou uma série de problemas. Surgiu uma dependência tecnológica do exterior, pois não se criou capacidade para desenvolver tecnologias, mas somente para utilizá-las. Tal dependência implicava gastos com divisas e causou o endividamento dos países. Ademais, as tecnologias frequentemente não eram adequadas às condições locais, causando aumento das desigualdades sociais e deterioração ambiental. A ideia da industrialização e modernização tem sido contestada como única via possível para o desenvolvimento. Até hoje, os próprios técnicos enviados pelos países doadores "na esmagadora maioria das vezes não conhecem a realidade histórico-cultural dos países receptores, assumindo uma postura etnocêntrica, decalcando a sua

donneurs eux-mêmes reconnaissent pourtant comme nécessaires au succès de l'aide." (THÉRIEN, Jean-Philippe. "Un demi-siècle d'aide au développement" *Lien social et Politiques*, n° 45, 2001, p. 96)

⁴¹ A Teoria da Dependência foi elaborada a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe nas décadas de 1950 e 60. Argumenta que o desenvolvimento dos países da periferia era limitado pela relação de dependência com os países centrais, mas com forte intervenção estatal, seria possível superar o subdesenvolvimento. CARDOSO, Fernando Henrique e FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 1973.

⁴² "el único camino para el desarrollo era la importación de las ideas, sistemas políticos, capitales y, por supuesto, tecnología de los países desarrollados" ARMIÑO, 2000, *op.cit.* Verbete Cooperación Técnica

realidade nos países receptores". É mister levar em conta que diferentes sociedades terão diferentes estratégias, caminhos que levem em conta as particularidades dos povos, seus costumes e instituições.

A cooperação Sul-Sul e, como veremos em seguida, o Brasil em particular, pretendem superar tanto a barreira política quanto a barreira técnica, que representam a assimetria na cooperação internacional, buscando um desenvolvimento mais voltado às necessidades e capacidades dos países receptores.

Em geral predomina na produção acadêmica brasileira sobre o assunto um conceito de horizontalidade que dá ênfase a quem são os parceiros. Assim, Cooperação Sul-Sul se torna sinônimo de Cooperação Horizontal, porque é feita entre países em desenvolvimento. Neste sentido, Cláudia Conde⁴³ enfatiza o fato de, nas negociações para o estabelecimento de projetos, os países verem o Brasil como um 'parceiro igual', no mesmo nível, eliminando os aspectos de neocolonialismo e dependência, de que vem carregados os projetos dos países desenvolvidos. Esta também parece ser a utilização que faz a ABC.

No entanto, vemos claramente que, nas relações de CTI entre Brasil e África, não há uma horizontalidade de fato. Já vimos que a crescente diferenciação de desenvolvimento entre os países foi um dos elementos que facilitou o surgimento da CTPD. Yolanda Correia afirma que mesmo na cooperação Sul-Sul a assimetria prevalece,

pois os países que a praticam possuem graus diferentes de desenvolvimento, que supostamente deveriam ser semelhantes, como é o caso da clara diferença entre o Brasil e os PALOP. Deste modo, é praticamente impossível evitar uma verticalização da relação entre esses países.⁴⁴

Busca-se, portanto, enfatizar, como elemento de simetria na relação de cooperação do Brasil com países menos desenvolvidos, a oposição entre ambos e o Norte econômico. Como afirmado por Correia (1997), na citação que constitui minha hipótese, o Brasil não busca, com a CTI, aquisição de conhecimentos. As vantagens que o país busca, nesta cooperação, são a aproximação política e comercial com os países recebedores, reforçando sua posição como

⁴³ CONDE, Cláudia Henriqueta. *Cooperação Técnica Internacional: uma opção pela intermediação nas relações internacionais*, 1990

⁴⁴ CORREIA, 1997, *op.cit.*, pg. 17.

líder dos países emergentes. O que diferencia o Brasil dos países do norte é o discurso e a prática da CTI em si, como veremos no próximo capítulo.

Rosa Maria Silvestre busca resgatar o aspecto de jogo de poder que existe na cooperação internacional. Segundo ela, a assimetria, que se verifica no modelo tradicional de cooperação técnica internacional e a sua crítica pelos países do sul, correspondem à configuração do sistema internacional como um todo. A dinâmica da distribuição de poder na esfera internacional pode ser compreendida pela metáfora do "jogo de xadrez tridimensional" de Joseph Nye, utilizada por Silvestre na sua construção do conceito de horizontalização:

No tabuleiro de cima está o poderio militar, ocupado quase inteiramente pelos Estados Unidos, única potência mundial que pode fazer a guerra onde quiser e com seus próprios recursos. O tabuleiro do meio é do poderio econômico, com Estados Unidos, Europa e Japão ocupando dois terços do PIB mundial e China correndo velozmente em busca do seu lugar. Finalmente, o tabuleiro inferior é o reino dos múltiplos atores sociais em nível local e internacional. Nele estão organizações da sociedade civil, grandes e médias empresas, traficantes, pacifistas, terroristas, parte das mídias independentes, intelectuais e outras forças complexas, dinâmicas e razoavelmente autônomas. É nesse tabuleiro que as tecnologias da informação operam como disseminadoras de instrumentos de poder, tornando as distâncias menores e os riscos maiores. A ideia aqui é que, participando desse jogo tridimensional, a potência hegemônica pode perdê-lo se não olhar para o segundo e o terceiro tabuleiros com muita atenção. "É no terceiro tabuleiro – que não é dos poderes militar nem do econômico convencionais – que podem ocorrer lances decisivos para abalar a arrogância imperial" (*apud* DUPAS, 2005, p. 26).

A potência hegemônica é, segundo esta visão, uma referência em termos de valores, que as outras sociedades poderão aceitar ou rejeitar. Há, no entanto, no terceiro tabuleiro, a possibilidade de países com menos poder "explorarem fissuras do sistema" e elaborarem e tentarem implantar novos projetos, em que possam maximizar sua participação na ordem internacional.

Assim, Silvestre faz um paralelo com o sistema de ajuda ao desenvolvimento: "O mundo contemporâneo seria a resultante da luta entre, por assim dizer, forças da simetria versus forças da assimetria, forças *horizontalizantes* versus forças *verticalizantes*"⁴⁵, tanto no nível mais amplo da política internacional, quanto no nível especializado da participação dos

⁴⁵ SILVESTRE, *op. cit.*, pg. 15

países emergentes, enquanto doadores como forças horizontalizantes da cooperação internacional.

Silvestre também utiliza a análise de Wallerstein em "O Declínio do Império Americano", que afirma estar a ordem mundial num período de redefinição e que o mundo de amanhã será definido pelo resultado de três lutas presentes:

(1) a luta na chamada Tríade – os Estados Unidos, a União Européia e o Japão – nas suas tentativas para ser o principal espaço de acumulação de capital nas próximas décadas; (2) a luta entre norte e sul, ou entre zonas principais e as outras zonas da economia-mundo, dada a contínua polarização – econômica, social e demográfica – do sistema-mundo; (3) a luta entre o espírito de Davos e o espírito de Porto Alegre⁴⁶ em relação ao tipo de sistema-mundo que pretendemos construir. (*apud* SILVESTRE, 2007, pg. 17)

A luta entre Norte e Sul se dá porque o poderio militar, os processos produtivos avançados e as instituições mundiais ainda estão nas mãos da tríade e os países em desenvolvimento, principalmente Rússia, China, Índia, Brasil, Indonésia e Coreia do Sul, buscam espaço para defender seus interesses e transformar seu crescente poder econômico em poder político. Da mesma forma, segundo Wallerstein, a luta entre Davos e Porto Alegre é uma luta entre o projeto dos poderosos, que se reúnem em Davos e que querem se manter no poder (defendendo a estrutura assimétrica) e a visão discutida no Fórum Social Mundial, cujo slogan, "Um outro mundo é possível", aponta para um sistema internacional diferente do atual.

O essencial aqui é que, para ele, os embates do tempo presente decidirão o formato da ordem internacional futura, ou seja, "o protagonismo dos atores menos empoderados pode aumentar não somente o grau de simetria no mundo atual, mas também no mundo futuro"⁴⁷. Esta ideia é importante, mesmo que não se concorde com a hipótese do fim próximo da ordem internacional atual e do declínio do império americano – afinal, todos os momentos da história são moldados pelos embates e cooperações ocorridos antes dele. Os países em desenvolvimento que buscam maior projeção internacional estão justamente tentando influenciar o futuro a seu favor, seja entrando para o clube dos desenvolvidos, seja promovendo um mundo menos desigual.

⁴⁶ Referência ao Fórum Social Mundial

⁴⁷ SILVESTRE, *op.cit.*, pg. 20.

Bárbara Ramos afirma o mesmo, de certa forma, do ponto de vista da participação dos países receptores no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Ela analisa o processo de negociação de projetos, levando em conta que os interesses dos atores interagem de forma a dar um resultado que pode ser cooperativo, se ambos os atores tiverem uma preferência por um resultado cooperativo, mas que exija algum ajuste de políticas (se não houver ajuste, não consiste cooperação mas simples coincidência de interesses).

Para que isso ocorra, alguns fatores podem servir como facilitadores, tais como a liderança de um poder hegemônico, a construção de instituições e regimes internacionais, e a presença de comunidades epistêmicas. Cada um desses fatores impulsiona a cooperação de maneiras distintas, dependendo do modo como eles são empregados para facilitar a interação dos Estados e dependendo da área em que ocorre a coordenação.⁴⁸

Uma situação de hegemonia se configura quando um país ou grupo é o único a oferecer as vantagens em negociação. Um país receptor terá maior grau de autonomia se puder escolher entre diversos doadores, ganhando poder de barganha nas negociações dos termos dos projetos. Na falta de outro país, que financie, se aceita mais imposições que diferem na estratégia nacional de desenvolvimento. Desta forma, com o aumento da participação de doadores de fora, os membros do DAC perdem capacidade hegemônica de impor suas condicionalidades aos países receptores. Neste aspecto, a mera participação dos novos doadores é elemento de horizontalização do sistema.

As instituições podem ser intermediários, tais como agências de desenvolvimento como o PNUD, capazes de adaptar a situação aos interesses de ambos os atores, ajudar a superar dificuldades e desconfiâncias ou transformar uma negociação bilateral em situação multilateral. É o que acontece no caso da cooperação trilateral, em que um país que tem os conhecimentos, mas não os recursos para passá-los adiante, recorre a um organismo internacional ou a um terceiro país para obter financiamento.

As comunidades epistêmicas, por sua vez, são "um grupo profissional (...) cujos membros compartilham um entendimento comum sobre um determinado problema e suas soluções"⁴⁹. O argumento principal da dissertação de Silvestre teve base neste elemento, afirmando que a presença de comunidades epistêmicas (ou intelectualidade orgânica, para usar

⁴⁸ RAMOS, Bárbara Oliveira. *A Cooperação Internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil*. Mestrado em Relações Internacionais, UnB, 2006.

⁴⁹ RAMOS, op.cit., pg. 24

seu termo), na política de saúde brasileira, contribuiu para a "horizontalização" dos programas de cooperação internacional recebida:

Nas relações de cooperação em saúde no Brasil, a posição dos atores brasileiros tende a ser mais ouvida e a ter maior relevância no processo de negociação e na definição do conteúdo da cooperação. Um dos elementos distintivos é a existência no setor saúde de uma intelectualidade orgânica (...) detentora (sic) de um grande poder de formulação e legitimidade sociopolítica, (...) favorecendo um maior empoderamento do país para o estabelecimento de relações mais horizontais junto aos organismos internacionais.⁵⁰

A horizontalização, desta forma, é uma tendência que vem exercendo influência direta e real sobre os instrumentos de política externa brasileira, sendo a cooperação técnica uma das ferramentas de aproximação diplomática e promoção internacional do país.

No capítulo que segue, analisaremos como a ideia de horizontalização se aplica à CTI brasileira, bem como as motivações desta, que tem, como se perceberá, elementos em comum com alguns dos casos discutidos anteriormente. Haja vista o relevante papel da África como receptor de ajuda ao desenvolvimento no sistema internacional, e dando continuidade ao objetivo proposto pelo presente trabalho, a análise empreendida na segunda parte concentra-se sobre as relações entre o Brasil e o continente africano.

⁵⁰ SILVESTRE, *op.cit.*, pg. 7-8

2. A cooperação técnica do Brasil com os países africanos

Neste capítulo veremos as principais características da cooperação técnica do Brasil, em seguida o lugar da África na política externa brasileira e então a Cooperação Técnica do Brasil com a África, procurando identificar os objetivos brasileiros com a CTPD e sua estratégia.

2.1. Estrutura da Cooperação Técnica do Brasil

A Cooperação Técnica, por envolver menores custos que as modalidades tradicionais de ajuda ao desenvolvimento, é um instrumento adequado para países com escassez de recursos desenvolverem sua cooperação Sul-Sul. Para o Brasil, em particular, as semelhanças econômicas, culturais e de recursos naturais com os países da América Latina e da África facilitam a transferência de conhecimentos no seio dos projetos de Cooperação Técnica Internacional. Tendo defendido a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento desde a década de 70, o país não pratica outras modalidades de AOD, como cooperação financeira⁵¹. A CTPD é considerada uma parte da cooperação Sul-Sul e se baseia nos avanços técnicos e sociais do Brasil. Além disto, afirma Cláudia Conde⁵², a CTPD supera os aspectos de dependência e neocolonialismo da cooperação Norte-Sul, pela percepção de que os parceiros "sentam-se no mesmo lado da mesa em negociações multilaterais".

Tradicionalmente país receptor de CTI, o Brasil se destacou pelo bom uso que fez dos recursos recebidos nesta categoria. Amado Cervo aponta cinco elementos, que deram condições quase ideais para o desempenho da Cooperação Técnica Recebida (CTRE) pelo país:

- a) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios definidos para a CTI pelos países avançados; c) montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião.⁵³

⁵¹ Alguns autores, como CORREIA (1997), apontam as linhas de crédito oferecidas a países em desenvolvimento para a compra de produtos brasileiros como cooperação para o desenvolvimento, mas elas não se encaixam no conceito de AOD aqui utilizado, pois são empréstimos sem componente gratuito.

⁵² CONDE, 1990, *op.cit.* pg. 69

⁵³ CERVO, Amado L. "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil" Revista Brasileira de Política Internacional. n 37 (1), p. 37-63, 1994

Profundamente integrada à política externa e à estratégia de desenvolvimento nacional, a CTI era recebida com pragmatismo e canalizada para os fins desejados pelo governo. Cervo prossegue dizendo que os projetos "eram bem sucedidos precisamente porque selecionavam a cooperação de pessoal e agências nacionais de nível adequado."⁵⁴ Comunidades epistêmicas mais ou menos coesas (dependendo da área da cooperação), dentro destas agências nacionais, eram mobilizadas e serviam como fator de horizontalização da CTRE. Cervo destaca que um fator de atração de técnicos e peritos estrangeiros de alta qualificação era "a segurança quanto ao êxito do projeto a ser executado."⁵⁵ Este poder de atração que o país exercia era também fator de horizontalização, pois evitava qualquer situação de hegemonia de um só doador.

Esta credibilidade internacional foi essencial para a atração que o Brasil passou a exercer como prestador de CTI nos anos 1970. A partir desta década, o Brasil tornou-se inegável para receber algumas modalidades de assistência, por ter ultrapassado determinado nível de renda *per capita*, tornando-se país de renda média. A demanda de países africanos e latino-americanos pela cooperação técnica brasileira se intensificou. O país tinha interesse em responder a estas demandas e aumentar suas ações de CTI com os países do Sul, mas a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), órgão subordinado ao Ministério do Planejamento, então responsável pela coordenação da Cooperação Técnica brasileira, estava essencialmente voltada para a administração da Cooperação Recebida.

A tendência de o Brasil adquirir uma “dupla personalidade”, recebendo ajuda de países desenvolvidos e prestando ajuda a países do Sul, se intensificou na década de 80, e os mecanismos existentes, voltados para a CTRE, foram cada vez mais aplicados para as ações de CTPD, embora não houvesse nem a institucionalização necessária para articular os interesses da política externa com a CTI prestada, nem mecanismos de identificação de áreas nas quais o Brasil poderia prestar cooperação técnica. Segundo Carla Miranda, "a atuação da Subin assemelhava-se a um atendimento de balcão, apenas respondendo – e não propondo – às solicitações"⁵⁶. Assim, havia um gargalo imposto pela reduzida capacidade de coordenação, que privava a política externa brasileira deste meio de promoção.

A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, foi resposta a esta necessidade de maior institucionalização e maior diálogo da CTPD com a política externa do

⁵⁴ CERVO, 1994, op. cit., pg.47

⁵⁵ CERVO, 1994, op. cit., pg.47

⁵⁶ MIRANDA, 2004, *op.cit.*, pg. 47.

país. A coordenação da CTI passou do Ministério do Planejamento para o das Relações Exteriores. Ali se unificaram e institucionalizaram as orientações e mecanismos da CTPD brasileira com a criação de uma Divisão dedicada ao assunto, com ganhos de capacidade e legitimidade, traduzindo o entendimento da Cooperação Técnica como instrumento da política externa do Brasil.

A crescente importância da CTPD para o Brasil pôde ser observada numa realocação de especialistas na cooperação recebida para a coordenação da cooperação prestada e, além disto, na formatação da ABC, de forma semelhante a agências de cooperação de tradicionais países doadores como a GTZ (Alemanha), a JICA (Japão) e a Cida (Canadá)⁵⁷.

A Agência daria ênfase à estreita ligação entre as atividades de CTPD e a cooperação econômica. No plano interno, muitas das competências técnicas a serem mobilizadas encontravam-se no setor privado e elas deveriam ser articuladas com a perspectiva de ganhos comerciais futuros. Segundo Cláudia Conde, "as ações de cooperação técnica desenvolvem-se em estreita vinculação com a cooperação econômica, à medida que suscitam demandas por bens e serviços entre países parceiros". Tal associação "é considerada fator de fortalecimento das relações entre os países em desenvolvimento e de sua capacidade de negociação com o Norte".⁵⁸

O caso analisado por Cláudia Conde dos projetos de Cooperação Técnica Recebida e Prestada pelo Brasil, na área de telecomunicações, ilustra bem este interesse comercial brasileiro nas atividades de cooperação. O primeiro projeto de tecnologia em telecomunicações consistiu em um primeiro momento de cooperação entre o Brasil, a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e o PNUD. Este projeto bem-sucedido desdobrou-se em diversos projetos de CTI com países da América Latina e da África. Conde⁵⁹ explica que este projeto se desenvolveu no contexto de crise econômica, em que os investimentos feitos na década anterior não foram acompanhados pelo crescimento da demanda (no setor de telefonia, por exemplo, a ociosidade foi de 70% em 1986-1987). Considerava-se que ações de cooperação técnica prestada pelo Brasil teriam "um efeito multiplicador, resultando em contratos comerciais". Para atrair acordos comerciais num ambiente de forte concorrência, o Ministério das Comunicações buscava apoiar a indústria nacional e montar "pacotes" de

⁵⁷ MIRANDA, 2004, *op.cit.*, pg. 50 e 20.

⁵⁸ CONDE, 1990, *op.cit.*, pg.85.

⁵⁹ Idem, p. 92

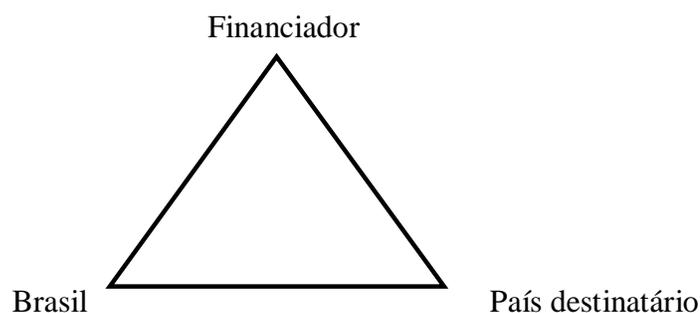
contratos junto com atividades de CTI, oferecendo, por exemplo, treinamentos dos quadros técnicos do país destinatário.

A autora chama atenção, porém, para o fato de que havia na prática uma dissociação (que ela considera “anômala”) entre a cooperação técnica e a econômica, que permanecia no âmbito do Planejamento. Este problema também foi ressaltado por Amado Cervo⁶⁰, que afirma que "o país não formulou uma política de cooperação técnica em favor dos países atrasados e sua precária atuação a tal respeito não pode se qualificar senão de decepcionante".

De fato, durante muito tempo a CTI brasileira ficou sem uma estratégia que a guiasse. Analisando a CTPD com os países da América Latina de 1990 a 2002, Fernando Machado constata que "não existe uma racionalidade instrumental entre as ações de CTPD e a prática diplomática em relação aos objetivos que o Estado brasileiro tem para a América Latina". A diplomacia obteria, então, resultados "*a posteriori*" das ações de CTPD, ao invés de formular uma estratégia para auferir maiores ganhos políticos e econômicos.⁶¹

Com as dificuldades impostas pela escassez de recursos financeiros, a ABC deu ênfase às operações triangulares. Neste modelo, um terceiro agente, que pode ser um país-doador como o Japão ou uma agência internacional como o Banco Mundial ou o PNUD, entra com a maior parte dos recursos financeiros, enquanto o Brasil entra com pessoal e competências. Os projetos são em geral negociados entre as três partes, cabendo ao Brasil o papel de mediador entre os interesses do receptor e do financiador.

Figura 1: Cooperação Técnica Triangular



Este modelo triangular também demonstra a credibilidade que passou da Cooperação Recebida para a Prestada, e como o Brasil tem um papel singular dentro do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Um bom exemplo é a colaboração entre

⁶⁰ CERVO, op.cit., 1994, p.61

⁶¹ MACHADO, Fernando Vieira. Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: O Brasil e os Países da América Latina. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UnB, 2004, pg. 102

Brasil e Japão para CTI na América Latina, Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPs) e Timor Leste. Estes programas são prioridade para o Japão, que "considera o Brasil como um país emergente que pode transferir know-how para outros países em desenvolvimento"⁶². A Alemanha também considera o Brasil um parceiro chave na cooperação internacional, principalmente por seu papel no desenvolvimento, segurança e potencialmente proteção ambiental na América Latina.

A ABC leva em conta que a cooperação triangular com países desenvolvidos pode levar o país a investir em áreas não prioritárias para o Brasil, sendo necessário cuidado para não permitir nela uma réplica da cooperação tradicional e vertical Norte-Sul. Para tanto, o país busca desenvolver parcerias mais horizontais e dar ênfase à apropriação dos projetos pelos beneficiários.

A base formal para a CTPD brasileira são os Acordos de Cooperação Técnica Bilateral entre o Brasil e os países receptores. Depois da assinatura do Acordo, são estabelecidas Comissões Mistas, em que representantes dos beneficiários negociam as áreas e estratégias para os projetos com a ABC e outras agências brasileiras envolvidas. A diplomacia presidencial é muito frequentemente responsável pela iniciativa dos projetos.

As principais áreas da CTPD brasileira são agricultura, saúde e educação profissional⁶³. As principais agências envolvidas na implementação dos projetos nestes setores são a EMBRAPA, a Fiocruz, o Ministério da Saúde e o SENAI. A ideia central dos projetos é que a capacitação para o desenvolvimento autônomo e o treinamento são a sua principal forma. Estas organizações não têm orçamento específico para a CTPD. Em geral elas provêm os especialistas e a ABC e o PNUD pagam as despesas, investimentos e consultorias.

A Empresa Brasileira de Pesquisa em Agricultura (EMBRAPA) é uma estatal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que trabalha com pesquisa e desenvolvimento para melhorar a produtividade e competitividade da agropecuária brasileira. Sua CTI é focada na capacitação e a transferência de tecnologia, principalmente em setores de agricultura tropical nos quais o Brasil e o país receptor têm cultura de consumo em comum. A escolha de parceiros em geral segue as diretrizes de política externa, com ênfase

⁶² "this collaboration is a priority for Japan, as this country views Brazil as an emerging country that can transfer know-how to other developing countries." SENTENCES, 2007, pg.17.

⁶³ De acordo com SENTENCES, Stiff. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. International Development Research Center, 2007, estes setores representam dois terços da CTPD brasileira.

nos PALOPs e Mercosul. Por vezes a escolha se faz com base na área da cooperação, como é o caso da cooperação em biocombustíveis e algodão. Nestes casos, é possível que os países destinatários não sejam a variável prioritária da política externa. Os recursos financeiros e de pessoal empregados são definidos caso a caso, de acordo com as especialidades e possibilidades de cada escritório regional da empresa.

As principais áreas de atuação na área da saúde são HIV/AIDS, doenças tropicais, tuberculose, bancos de leite materno e o sistema de saúde brasileiro. Nesta área os principais órgãos atuantes são o Ministério da Saúde, o Centro Internacional para Cooperação Internacional em HIV/AIDS, fundado em 2005 em parceria com a UNAIDS, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), principalmente através da Escola Nacional de Saúde Pública.

A CTI em educação profissional é feita principalmente em parceria com o Serviço Nacional para o Aprendizado Industrial (SENAI), organização privada ligada ao setor industrial brasileiro. O SENAI, segundo a própria ABC, é "um dos mais importantes pólos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial"⁶⁴. É uma instituição consagrada por sua competência e experiência, e é parte importante do sistema de formação profissional brasileiro.

2.2. A África na Política Exterior do Brasil

A política do Brasil para a África tem dois sentidos principais: do interesse político e econômico no continente e também como parte da política de inserção internacional do Brasil como um todo. Desde 1961 quando no seio da Política Externa Independente de Jânio Quadros a África figurou pela primeira vez como importante para o Brasil, dentro do movimento terceiro-mundista de cooperação Sul-Sul e como mercado potencial para exportações brasileiras de bens de consumo.

Em 1987, quando a ABC foi criada, a África estava no final de um período de alta na política externa brasileira. A cooperação política e econômica, da qual a CTPD é um elemento, havia crescido acentuadamente a partir de 1973. Em 1990, o aparente fracasso do desenvolvimentismo no Brasil com a crise da dívida e desmantelamento da economia nacional, junto com o fim da Guerra Fria, que pareceu confirmar uma vitória absoluta do

⁶⁴ <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp> último acesso: 22 de setembro de 2009

sistema capitalista, levaram à eleição de Fernando Collor de Mello e adoção de um modelo neoliberal no Brasil. "No contexto do fim da Guerra Fria e da criação do Mercosul, em 1991, a África foi considerada um cenário secundário, nos marcos de uma diplomacia baseada numa visão primeiro-mundista e neoliberal da globalização."⁶⁵ Contudo, houve exceções, como a participação do Brasil em Missões de Paz em Angola, Moçambique, Uganda/Ruanda, Libéria e África do Sul entre 1989 e 1998.

Itamar Franco quis recuperar um pouco da autonomia que havia sido sacrificada com a abertura comercial e a política econômica neoliberal, voltando a dar ênfase ao universalismo e às relações Sul-Sul. Esta política consistiu, porém, principalmente de retórica e algumas ações pontuais, como o encontro que deu origem ao projeto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O governo Fernando Henrique Cardoso, deu certa continuidade à política africana de Itamar Franco. As relações com o Norte e o Mercosul tinham prioridade, mas algumas iniciativas de aproximação ocorreram, como a criação efetiva da CPLP em 1996 e a aproximação com a África do Sul pós *Apartheid*. Outro traço marcante da política externa do governo FHC, foi a diplomacia presidencialista, seguida também pelo seu sucessor em 2003, Luiz Inácio "Lula" da Silva.

A ascensão de Lula à presidência em 2003 marcou, contudo, uma nova fase de aproximação com o continente africano. A criação do Fórum de Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) já em junho do mesmo ano representou o primeiro passo em direção a uma política externa mais voltada para a cooperação Sul-Sul. As visitas presidenciais à África se multiplicaram – desde 2004 há uma por ano e 15 embaixadas foram abertas no continente, enquanto na década de 1990, pôde ser observada uma redução pela metade do contingente diplomático brasileiro no continente africano, como aponta Saraiva.

A despeito das diferenças e oscilações observadas, alguns esforços da diplomacia brasileira ultrapassam períodos de governos específicos, podendo ser identificados como diretrizes do Estado no sistema internacional. Desde a década de 1960 o Brasil vem buscando espaços de atuação no sistema internacional que possibilitassem sua autonomia e desenvolvimento. Neste primeiro momento, em plena Guerra Fria, tal autonomia foi buscada

⁶⁵ VISENTINI, Paulo Fagundes e PEREIRA, Analúcia Danilevich. "A política externa do governo Lula", NERINT

"pela distância", ao praticar o protecionismo como estratégia de industrialização. A partir dos anos 1970 com a industrialização já avançada o Brasil começava a se preocupar com a projeção de suas exportações. Por seu turno, o fim da Guerra Fria e a globalização nos anos 1990 trouxeram substituição da estratégia de *autonomia pela distância* pela de *autonomia pela participação*,⁶⁶ que buscava tomar parte ativa na elaboração dos novos desenhos do sistema internacional. Procurou-se inserir o país no grupo dos vencedores pela aderência ao consenso econômico liberal e aos regimes internacionais, dando ênfase ao perfil do Brasil como *global trader*, buscando diversificar mercados. Neste sentido, a África, passando por profundas crises econômica e política, foi amplamente negligenciada durante a década e não tinha lugar na política externa brasileira. Segundo Sombra Saraiva, a África "já não mais servia aos grandes desenhos do novo lugar que o Brasil fazia de si no mundo. Foram anos de silêncio e afastamento. O governo Cardoso assistiu, de binóculo, à marginalização na qual o continente africano submeteu-se na década passada."⁶⁷ Mas mais que *global trader*, o continuado empenho do Brasil para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas é um exemplo da sua busca de inserção internacional como *global player*.

Os anos 2000 trouxeram novas perspectivas: a desilusão tanto com os resultados do neoliberalismo, internamente, quanto com os da participação nas instituições internacionais pelo Brasil levou à adoção de uma política externa mais pragmática, uma posição mais crítica à atuação intransigente dos países do Norte, já no final do governo FHC. A política externa de Lula, definida como realista, afirmativa e propositiva⁶⁸, bem como à retomada do crescimento econômico em todo o mundo, possibilitaram à retomada do enfoque na África.

Esta aproximação, novamente, tem relação com a atuação do Brasil enquanto *global trader*, sendo África um grande mercado potencial em expansão, além de farto de matérias primas especialmente o petróleo. Enquanto entre 1990 e 2002 o comércio Brasil-África cresceu timidamente de US\$1,59 bilhão para US\$ 5,03 bilhões, em 2008 ele foi de US\$ 25,92

⁶⁶ Os conceitos de autonomia pela distância, autonomia pela participação, global trader e global player foram retirados de VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Revista Tempo Social*, vol. 15, p. 31-61, 2004.

⁶⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. África e Brasil: o fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, Pedro Motta Pinto e SARAIVA, José F.S. (Orgs). *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: Ibri, 2004, pg. 298.

⁶⁸ VISENTINI, Paulo. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, v.5, p.381-397, 2005.

bilhões⁶⁹, numa trajetória exponencial de crescimento. Além do comércio, muitas empresas brasileiras têm encontrado oportunidades de negócios no continente, entre elas a Petrobrás, a Vale do Rio Doce, e a Camargo Correia.

Porém, segundo Oliveira, Mourão e Cardoso, "[a] política africana do governo brasileiro 'não era pensada somente como mercado'. (...) As aproximações do Brasil com a África, em que pesem os fatores históricos, fazem parte de um projeto de inserção do Brasil no mundo."⁷⁰

Desta forma, a priorização da África tem um sentido maior, dentro do perfil *global player* do Brasil. Este perfil também tem sido muito valorizado pelo governo Lula, que ao perceber melhor, de um lado, a intransigência dos países desenvolvidos em fazer concessões, como mostrada nas reuniões da OMC e pelos Estados Unidos nas negociações da ALCA, e de outro, a ampliada margem de manobra do Brasil neste contexto.

Na realidade, ao sul movia-se o Brasil com mais efeito, usando parcerias bilaterais, coalizões de países ou os processos de integração na América do Sul, tendo em vista, principalmente, dobrar os países ricos pela negociação multilateral e levá-los à eliminação de subsídios agrícolas e entraves agrícolas e industriais à entrada de produtos do sul. Uma frente de países emergentes se configurava, na liderança brasileira, como versão atualizada e realista, em nada ideológica, do velho terceiro-mundismo.⁷¹

Enquanto o governo anterior em geral procurava capacitar o país interna e regionalmente para participar do mundo globalizado segundo suas regras⁷², o atual governo mostra saber instrumentalizar melhor as capacidades internas e de coalizão com os países do sul para buscar a mudança do sistema ao seu favor, negociando com mais firmeza *vis-à-vis* os países desenvolvidos.

A articulação no IBAS é um exemplo desta vontade de organizar os países em desenvolvimento em torno de objetivos comuns, além de projetar os "três grandes" como líderes regionais. Diante da ALCA e da OMC, o país optou por uma atuação mais firme, que

⁶⁹ DAMO, Alexandre Fogaça. Relações Brasil-África: esforço diplomático e incremento comercial (1990-2008). 2009, pg. 22

⁷⁰ MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "As Relações Brasil-África: de 1990 a 2005". In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006 Pg.212-213.

⁷¹ CERVO, Amado Luiz. Ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005) in: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. 2006, pg. 32

⁷² Com notáveis exceções como a luta pela quebra de patentes dos remédios contra a AIDS, que veremos na próxima seção.

levou ao descarte da primeira e a vitórias na segunda. Embora a rodada de negociações não tenha chegado ao fim, a união dos países em desenvolvimento tem se mantido a pesar das grandes divergências e das investidas dos países do norte. Também através do mecanismo de solução de controvérsias o Brasil obteve algumas vitórias, dentre elas o processo contra os EUA pelos subsídios a produção e exportação de algodão em 2005.⁷³

2.3. A Cooperação Técnica do Brasil com a África

Nesta seção buscaremos identificar as motivações do Brasil para a prática na prática de CTI com a África, analisando as escolhas em termos de países destinatários e tipos de projetos priorizados e como estas se relacionam com os interesses de curto e longo prazo da política externa brasileira. Além disso, buscar-se-á verificar a suposta horizontalidade da CTPD brasileira no caso da África.

A disponibilidade de dados, ou antes, sua indisponibilidade, apresenta-se como obstáculo à execução de uma análise pormenorizada da CTI brasileira. Não são todos os relatórios da ABC que são acessíveis ao público. Além disso, os relatórios publicados não têm o mesmo formato de ano a ano. Por exemplo, o relatório de 2007 não especifica quais dos projetos estavam em andamento e quais em negociação; ele possui informações sobre todas as atividades, porém não fica clara a origem dos gastos (se são os gastos do governo brasileiro ou se incluem a participação financeira de outras entidades). Já o relatório de 2009 apresenta somente a descrição das atividades, sem mencionar os custos financeiros. Utilizaremos então fontes secundárias para as informações financeiras aqui presentes, e o número dos projetos como segundo melhor indicador, além de seu conteúdo.

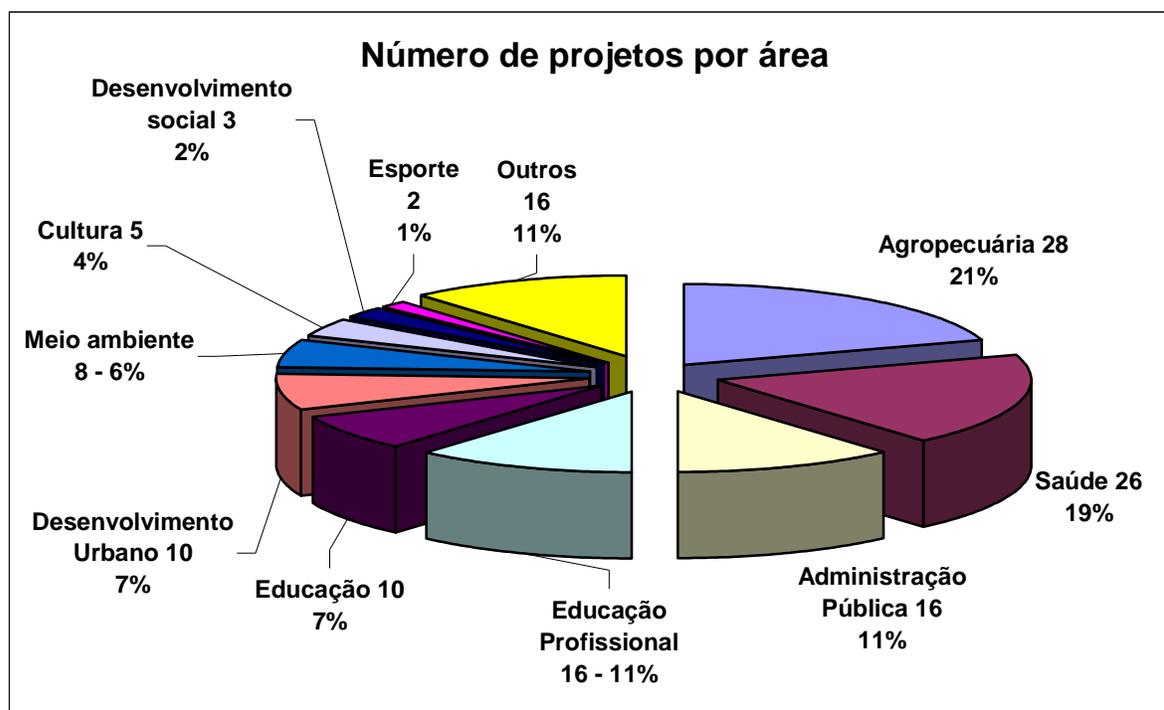
No relatório de CTI brasileira par a África de 2009, constam 140 projetos, dos quais 81 em execução e 60 ainda em fase negociação. O maior foco da CTI brasileira no continente são os PALOPs, que são os únicos a ter orçamento específico (US\$3,25 milhões em 2005 ou 18,5% do gasto total do MRE com CTI), o que nem mesmo o Mercosul ou o Haiti, também importantes recebedores de CTI brasileira, possuem. Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau,

⁷³ VISENTINI, Paulo Fagundes. *O g-3 e o g-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais*. 2009 www.ilea.ufrgs.br/nerint

Enquanto as prioridades em termos de países são claramente determinadas, não há definição de política formal, claramente afirmada e institucionalmente abrangente das áreas prioritárias. A definição de prioridades é feita a partir de uma prospecção, difusa e baseada em setores, da importância das áreas e questões nas quais a cooperação é demandada, e uma consideração dos benefícios antecipados.⁷⁵

As áreas de atuação da CTPD com a África podem ser observadas no gráfico abaixo. Na agricultura, 22 dos 28 projetos são executados pela Embrapa. Já na área da saúde, dos 26 projetos 18 são do Ministério da Saúde e 5 da Fiocruz. Na educação profissional 12 dos 14 são levados pelo SENAI. Já no caso da administração pública, os órgãos executores são os mais variados, entre eles a Escola Nacional de Administração Pública, o Senado Federal, a ANVISA e diversos ministérios. A área de desenvolvimento social, bastante enfatizada pelo governo, onde se incluíam programas do Fome Zero, não se mostra muito prioritária de fato. Há um só projeto do Bolsa Família em Benin e os outros dois projetos em Desenvolvimento Social dizem respeito a política de emprego e previdência social.

Gráfico 3:



⁷⁵ While country priorities are clearly set, there is no formal, clearly stated, and institutionally encompassing policy definition of priority areas. The definition of priorities made on the basis of a diffuse and sectoral-based assessment of the importance of areas and issues in which cooperation is demanded, and a consideration of anticipated benefits. (SENTENCES, 2007, *op.cit.*, pg. 15)

Desta forma, conclui-se que não há, realmente, estratégia abrangente formulada pelo Brasil para o desenvolvimento dos países africanos. O que há é a vontade de utilizar a experiência interna de superação de certas dificuldades para ajudá-los em desafios semelhantes, caso tanto da educação profissional, quanto do combate a AIDS. Este último, entretanto, apresenta ainda um forte componente de política externa, dado o êxito das pesquisas e políticas públicas brasileiras e as vantagens que podem ser obtidas da promoção internacional de tais iniciativas. O caso do algodão, também abordado nessa seção, demonstra, por sua vez, maior planejamento estratégico por parte do Brasil, tendo sido formulado visando o apoio aos países produtores, como parte do esforço contra os subsídios americanos.

2.3.1. Educação Profissional

O projeto do SENAI em parceria com a ABC, para a construção do Centro de Formação Profissional do Cazenga, foi implantado em 2000 em Luanda, na Angola. Foi resposta à necessidade daquele país de reciclar mão-de-obra desmobilizada do longo conflito interno, qualificando pessoas para a reconstrução do país. Com início em 1997, projeto foi formulado e detalhado entre setembro do mesmo ano e junho de 1998, e entre setembro e novembro de 1998 os técnicos angolanos foram treinados no Brasil. Os primeiros cursos começaram em 2000. O centro se expandiu e foi transferido com sucesso para administração angolana em 2005. Hoje conta com doze cursos: mecânica, elétrica, informática, inglês, alvenaria, eletrônica, artesanato, costura, encanamento, carpintaria, serralheria civil e refrigeração. Prevê-se a abertura de cursos de AUTOCAD, redes de comunicação, programação, mestre de obras, orçamentista, eletromecânica e mecatrônica. Há grande procura pelos cursos do centro e ele já se tornou referência no sistema de formação profissional de Angola.

Após esta experiência bem sucedida, foram estabelecidos centros de educação profissional em Cabo Verde e Guiné Bissau, nos moldes do SENAI, mas adaptados às necessidades e condições locais. Os centros foram construídos e receberam treinamentos do SENAI em parceria com a ABC. São Tomé e Príncipe e Moçambique também têm projetos para implantação de novos centros em 2010. Em todos os projetos o SENAI apoiará a construção do prédio da escola, treinará professores e administradores e preparará material didático, que deve ser impresso no próprio centro. A ideia é dar todas as condições para que o

modelo de ensino seja assimilado e uma vez implantado, o controle dos centros passe às mãos da administração local. De acordo com a tradição do SENAI, cada projeto é executado pelo escritório regional mais adequado para atender às demandas do país beneficiário. Assim, o Centro de Educação Profissional de Maputo, no Moçambique, estará a cargo do Senai da Bahia, que tem a experiência de outros projetos na África, com a demanda de empresas brasileiras no continente. O diretor do Senai-BA, Gustavo Leal Sales Filho, afirmou que “Esse trabalho fortalece o relacionamento comercial entre empresas da Bahia e de Moçambique”.⁷⁶

As escolhas dos países parceiros do SENAI seguem as diretrizes da política externa brasileira. Presente na inauguração do Centro de Formação Profissional de Praia, em Cabo Verde, o chanceler Celso Amorim chamou atenção para o papel do SENAI que através dos projetos de CTPD contribui para a difusão de boa imagem do Brasil no exterior.⁷⁷ Atua como uma vitrine da capacidade técnica brasileira no exterior, demonstrando sua qualidade, que aliada à diversidade entre as unidades brasileiras consegue construir centros bem adaptados às diferentes necessidades locais.

2.3.2. Combate ao HIV/AIDS

A CTPD em HIV/AIDS teve início na década de 1990, junto com o estabelecimento do sistema brasileiro de combate à doença. O governo brasileiro em 1996 passou a produzir genéricos das drogas antiretrovirais para poder atender às pressões da sociedade civil pelo direito universal ao tratamento da AIDS. Logo o governo dos Estados Unidos reagiu denunciando o país à OMC por desrespeitar o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), iniciando uma luta pelo direito de prover tratamento e salvar as vidas de milhares de cidadãos que teve seguidas vitórias brasileiras, a maior delas sendo o reconhecimento pela OMC da precedência da saúde pública em relação ao comércio, conferindo aos países o direito de produzir ou importar genéricos.⁷⁸

⁷⁶ Portal SENAI. *Cinco países terão Centros de Educação*, http://www.senai.br/br/noticias/snai_not_ul_det.aspx?id=1184 último acesso: 17/11/2009

⁷⁷ Portal SENAI. *Parceria para o desenvolvimento* http://www.senai.br/br/noticias/snai_not_ul_det.aspx?id último acesso: 17/11/2009

⁷⁸ GRANGEIRO, Alexandre, SILVA, Lindinalva Laurindo da, e TEIXEIRA, Paulo Roberto. "Resposta à aids no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária." *Revista Panamericana de Salud Publica*. 2009, no 26(1), pg. 87–94.

O sucesso da política de acesso universal aos coquetéis antirretrovirais no Brasil, que atingiu maturidade nos anos 2000, é inegável: a mortalidade causada pela AIDS caiu em 50% e as hospitalizações, 80% até 2003. O custo da terapia é aproximadamente US\$1000 por pessoa por ano, enquanto nos países desenvolvidos o custo é dez vezes maior.⁷⁹ Atuando com sucesso nas comunidades para estimular a persistência no tratamento e também com políticas preventivas "que ganharam destaque no cenário internacional, por seu estilo marcado pela criatividade e pela tolerância social"⁸⁰, o Brasil foi amplamente reconhecido por seu programa e como liderança internacional. Além da flexibilização dos TRIPS, o país atuou junto à OMS e à UNAIDS para colocar a doença em pauta, o que resultou num aumento do acesso ao tratamento de 7,5 vezes de 2004 a 2007.⁸¹

A experiência brasileira mostra que sucesso gera sucesso. A resposta bem sucedida do país à crise da AIDS deu ao Brasil special clout em fóruns internacionais e a habilidade de fazer um lobby muito efetivo nas políticas mundiais. Por exemplo, o país teve um papel de liderança na criação do Fundo Global da ONU para a luta contra AIDS, Tuberculose e Malária. A UNAIDS reconheceu a influência do Brasil em políticas globais e regionais e seu tratamento pioneiro com remédios genéricos como fatores importantes no aumento do acesso global ao tratamento que ocorreu nos últimos anos. O novo paradigma adotado pela Sessão especial da Assembleia Geral da ONU sobre HIV/AIDS, que inclui um foco integrado de prevenção e tratamento, foi baseado na experiência brasileira.⁸²

O sucesso interno e fama internacional do programa brasileiro de combate ao HIV/AIDS provocou muita demanda por cooperação técnica nesta área. Já nos anos 90 alguns projetos de CTI começaram a ser implantados com os PALOPs e em seguida com outros países africanos. Em 2002 o Brasil anunciou o Programa de Cooperação Internacional para atividades de controle e prevenção de HIV em países em desenvolvimento – Fase I, um plano

⁷⁹ ORTELLS, Pascual. "Brazil's response to aids: a model for the south" *Cooperation South* 2003 pg. 63

⁸⁰ GRANGEIRO, *Op.cit.*, pg. 92

⁸¹ GRANGEIRO, *Op.cit.*, pg. 92

⁸² "The Brazilian experience also shows that success breeds success. The country's successful response to the AIDS crisis has given Brazil special clout in international forums and the ability to do very effective lobbying on global policies. For example, the country played a leading role in creating the UN-backed Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria. UNAIDS has recognized Brazil's influence in global and regional policies and its pioneering treatment with generic drugs as important factors in the increased global access to treatment that has occurred in recent years. The new paradigm adopted during the UN General Assembly's special Session on HIV/AIDS, which includes an integrated prevention and treatment focus, was based on the Brazilian experience. Brazil's effective lobbying with the international community has played a pivotal role in the following series of declarations and actions." (ORTELLS, Pascual, *op.cit.*, pg.72)

mais estruturado que visava demonstrar a viabilidade do tratamento com antiretrovirais em países pobres. Provendo antiretrovirais genéricos produzidos no Brasil e treinamento para sua distribuição e uso, na África este programa atingiu Burquina Faso e Moçambique.

Em 2004 houve uma reformulação que gerou o Programa de Cooperação Internacional para atividades de controle e prevenção de HIV em países em desenvolvimento – Fase II, que visa o fortalecimento das políticas nacionais em diversas áreas relacionadas direta ou indiretamente à prevenção e tratamento da AIDS em países com epidemia incipiente; facilitar o acesso universal a remédios produzidos no Brasil; e também sob este projeto foi criada a rede Laços Sul-Sul, que com o apoio da UNICEF busca reduzir a transmissão do vírus entre mãe filho, além de prevenir a AIDS entre mulheres, crianças e adolescentes. Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são os países africanos envolvidos no programa.

Em 2005 o Brasil criou, junto com a UNAIDS, o Centro Internacional para Cooperação Técnica em HIV/AIDS (CICT), que passou a coordenar os projetos acima, antes sob a responsabilidade da Assessoria de Cooperação Externa (COOPEX) da Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS. O Centro trabalha em conjunto com organismos multilaterais, não-governamentais e instituições de outros países em desenvolvimento, buscando maior intercâmbio de experiências. Esta nova instituição já conta com reconhecimento internacional, materializado na decisão do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido e da Agência Alemã de Cooperação Técnica de apoiar financeiramente o Centro.

Como a produção brasileira de genéricos é suficiente para suprir a necessidade local, mas não para exportar em grande quantidade, há também diversos projetos de transferência de tecnologia e capacitação para produção dos remédios. Estes projetos são levados principalmente pela Fiocruz, mas não há um planejamento central para orientá-los. Complementar com informações do relatório.

Apesar de alguns pesquisadores afirmarem que o modelo brasileiro não é o modelo ideal para os países de crise mais severa, por ter sido implantado em um país de renda média⁸³, o Brasil conseguiu, através da instrumentalização do sucesso interno do seu programa e da firmeza nas negociações internacionais, obter esse status de liderança que ajuda o seu

⁸³ RUXIN, JOSH. "Shared imperatives in battling HIV/AIDS in the south" *Cooperation South* 2005 pg. 22-36 ; Robert Gallo em Folha Online "*Descobridor da Aids nega que Brasil seja referência contra a doença*" disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u349878.shtml>

programa de cooperação técnica (atraindo demanda dos países beneficiários e financiamento de instituições e países desenvolvidos), o que retroalimenta sua liderança internacional na área.

2.3.3. Cultivo do Algodão

A cooperação técnica da EMBRAPA com a África é centrada no escritório da Embrapa África, implantado em Accra, capital de Gana, em 2008. Seu objetivo é ser um centro de disseminação de conhecimento e contribuir para o desenvolvimento e para a segurança alimentar do continente. O escritório regional é estratégico na política comercial brasileira, prospectando oportunidades para o agronegócio, mas também é importante para dinamizar a cooperação técnica. A Embrapa África age em treinamento de recursos humanos e transferência de tecnologia. Bem sucedida no auxílio ao desenvolvimento dos agricultores brasileiros, a Embrapa, através da Área de Relações Internacionais (ARI), tem recebido mais e mais solicitações internacionais, 60% delas de países africanos.⁸⁴

O projeto da Embrapa África que tem sido mais destacado no momento é aquele de apoio ao desenvolvimento da cultura do algodão nos países do Cotton-4. Benin, Burkina-Faso, Chade e Mali são países com severas restrições alimentares e cujo setor algodoeiro é responsável por 5 a 10 % do PIB e grande parte das exportações, e onde a maior parte do cultivo é feito por agricultores em regime de subsistência. O algodão é essencial para o desenvolvimento e redução da pobreza na região, com aproximadamente 10 milhões de pessoas dependendo diretamente da produção cotonícola⁸⁵.

Estes países têm defendido arduamente na OMC a queda dos subsídios à produção e exportação de algodão, e o Brasil os apóia em suas demandas por uma regulação mais justa do comércio neste setor. Neste contexto, a mencionada vitória do Brasil no contencioso com os Estados Unidos na OMC em 2005 representou também uma vitória para os quatro, embora o conflito continue por falta de cumprimento das decisões por parte dos EUA.

Em maio de 2007 um grupo de empresários e representantes do Cotton-4 veio ao Brasil para conhecer o trabalho da Embrapa com o cultivo do algodão, manifestando interesse particular no desenvolvimento da agricultura familiar no Nordeste. Nesta ocasião “procurou-se

⁸⁴ EMBRAPA, *Aumenta demanda africana por tecnologia da Embrapa* (22/05/2007) disponível em: <http://www.embrapa.com.br/imprensa/noticias/2007/maio/foldernoticia.2007-05-21.7028613245/noticia.2007-05-22.2657299027/> acesso: 3/11/2009

⁸⁵ REUTERS, *WTO cotton deal will do little for Africa*. 15 de julho de 2009. Disponível em: www.reuters.com/article/latestCrisis/ldUSL451163 acesso: 17/11/2009

mostrar que a Embrapa está preparada para atender demandas internacionais e expor como proceder para acionar a empresa nessas questões”, afirmou o pesquisador José da Silva Madeira Neto, da ARI.⁸⁶

O projeto formulado junto com os Cotton-4 é bastante diferente dos projetos convencionais da ABC. Depois de visitas de representantes da ABC e da EMBRAPA a lavouras e a instalações do Centro Regional de Pesquisa Agronômica de Sotuba (CRRRA)⁸⁷ no Mali e de discussões com produtores, técnicos e pesquisadores locais, distinguiram-se claramente três pontos de debilidade na cadeia produtiva do algodão nos Cotton-4: o controle de pragas, o manejo do solo e a gestão de variedades. Os técnicos e pesquisadores dos quatro países têm conhecimento das fragilidades que enfrentam, mas não têm "acesso às tecnologias que lhes permitiriam atuar de acordo com os conceitos modernos de manejo agrônômico".⁸⁸

ABC e Embrapa perceberam a necessidade de estabelecer um programa mais longo, com objetivos mais abrangentes, para atuar em todas as três áreas de maior fragilidade mencionadas e de fato superar o atraso tecnológico dos países destinatários. Se for tomado como exemplo para projetos futuros nesta e em outras áreas, este programa pode representar o começo de uma era mais 'propositiva' da CTPD brasileira, o que poderá fortalecer as atividades de cooperação técnica Sul-Sul.

O projeto é baseado em estações experimentais *in loco*. A primeira foi instalada em Sotuba, no Mali, no primeiro semestre de 2009, em terras do CRRRA. Ali foram plantadas em julho dez variedades algodoeiras de alto rendimento da Embrapa Algodão ao lado de variedades locais e regionais, com o objetivo de comparar a produtividade das plantas, selecionando as que melhor se adaptarem ao ambiente.⁸⁹ Outras atividades do projeto visam tratar da degradação do solo, agravada por problemas climáticos e manejo não adequado.⁹⁰ A

⁸⁶ EMBRAPA, *Cooperação internacional é tema de encontro na Embrapa* (24/05/2007) Disponível em: <http://www.embrapa.gov.br/imprensa/noticias/2007/maio/foldernoticia.2007-05-21.7028613245/noticia.2007-05-24.3239980640/> acesso: 03/11/2009

⁸⁷ Centre Regional de Recherche Agronomique de Sotuba

⁸⁸ ABC. *Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4* http://www.abc.gov.br/projetos/cf_cotton4.asp último acesso: 22/09/2009.

⁸⁹ EMBRAPA, *Mali: Celso Amorim visita área com algodão da Embrapa* (20/10/2009) Disponível em: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2009/outubro/4a-semana/mali-celso-amorim-visita-area-com-algodao-da-embrapa/> acesso: 03/11/2009

⁹⁰ EMBRAPA, *Mali vai sediar campos experimentais de algodão* (04/03/2009) Disponível em: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2009/marco/1a-semana/mali-vai-sediar-campos-experimentais-de-algodao/> acesso: 03/11/2009

implantação de uma unidade demonstrativa de plantas de cobertura para plantio direto na próxima safra do algodão está sendo avaliada.⁹¹

O treinamento dos técnicos africanos, agentes multiplicadores da tecnologia, será feito principalmente (mas não somente) na própria unidade de demonstração. O treinamento no país de destino aproxima pesquisadores, técnicos e agricultores, facilitando o diálogo e a compreensão das adaptações necessárias às técnicas brasileiras. Coloca-se assim em prática o desejo do ARI, segundo José Madeira: “Não queremos mudar o sistema de produção dos agricultores, mas sim possibilitar que se torne produtivo. Por isso se pretende acompanhá-los, entendê-los”.⁹² Os conhecimentos adquiridos serão retransmitidos pelos técnicos africanos treinados com a supervisão de técnicos brasileiros e ao final do processo de capacitação o controle da estação passará para a administração local.

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento do Brasil tem sido muito instável ao longo dos anos, e grande parte dos seus projetos não refletem uma estratégia do governo. Isso pode se concluir tanto pela diversidade de instituições que as levam adiante como pela variedade do conteúdo dos próprios projetos. A iniciativa para o estabelecimento de projetos parte dos mais diversos atores: empresas (principalmente estatais, mas também privadas), universidades, ONGs e, recentemente, visitas presidenciais.

Primordialmente o Brasil busca dividir experiências que deram certo internamente, como é o caso da formação profissional e do combate à AIDS. Segundo Philips (2008)

Esta é uma grande diferença entre o modelo de ajuda que doadores tradicionais praticam nos mesmos países: diferenças atribuíveis tanto a uma falta de recursos suficientes no Brasil para emprestar ou doar mais, quanto a uma escolha ideológica de oferecer experiências de aprendizado ao invés de uma forma imposta.⁹³

⁹¹ EMBRAPA, *Mali: Celso Amorim visita área com algodão da Embrapa* (20/10/2009) *op.cit.*

⁹² EMBRAPA, *Embrapa e ABC fortalecem cooperação Sul-Sul* (09/01/2009) Disponível em: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2009/janeiro/1a-semana/embrapa-e-abc-fortalecem-cooperacao-sul-sul/> acesso: 03/11/2009

⁹³ "This is a very different model of giving than Western donors undertake in the same countries: differences attributable both to a lack of sufficient funds in Brazil to lend or give on a larger basis, but also an ideological choice to offer experiences in lesson learning rather than imposed manner." (PHILIPS, Lauren M. *International Relations in 2030: the transformative power of large developing countries*, 2008, *op.cit.*, pg. 27)

Além disso, muitas das instituições que oferecem cooperação técnica aos países mais pobres foram construídas com base na cooperação recebida e mesmo recebem ajuda de países mais desenvolvidos até hoje. O SENAI e a EMBRAPA estão entre elas.

Os programas, vistos acima, do HIV/AIDS e do algodão, têm ainda outro componente de motivação: fazem parte de uma estratégia brasileira de reivindicação e inserção internacional. Assim, se a cooperação técnica no tema da AIDS não surgiu por iniciativa pré-concebida do Estado brasileiro, este soube dar a ela coesão, utilizando-a como instrumento de política externa.

3. Considerações Finais

Após havermos visto as principais motivações para a cooperação internacional através do exemplo de alguns países, compreendido como se articula a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento ao Sistema Internacional de Ajuda ao Desenvolvimento e como isto representa uma horizontalização no sistema internacional, pudemos analisar a cooperação brasileira à luz destas informações. Entendendo como se desenvolveu no Brasil a CTPD e o lugar a África na política externa brasileira, analisamos as ações de CTI do Brasil com a África, particularmente três casos que tem recebido maior destaque e que ajudaram a compreender de onde veio e para onde pode estar indo a CTPD brasileira. Agora podemos verificar as hipóteses iniciais e responder às questões abertas.

A cooperação brasileira é de fato mais horizontal do que a dos doadores tradicionais?

Observou-se que a CTPD brasileira não é horizontal ao ponto de ser considerada "entre iguais". O Brasil transfere capacidades e tecnologias aos países mais pobres, não as troca. No entanto, na comparação com os doadores tradicionais, o país leva mais em conta as reivindicações dos receptores, não impondo um modelo de desenvolvimento alheio às suas necessidades e opções.

Isto ocorre por duas razões: de um lado, sendo um país de nível intermediário de desenvolvimento, as próprias condições nacionais são mais parecidas com as dos países receptores. As concepções brasileiras acerca do desenvolvimento e suas estratégias contam com a contribuição e ingerência de países desenvolvidos, mas são fundadas principalmente em pesquisas e experiências próprias. Suas ideias sobre o papel do Estado, da economia e da sociedade civil, assim como sua compreensão dos limites financeiros, estruturais e culturais para o sucesso de uma política pública são mais próximas daqueles dos destinatários.

É claro que uma relação simétrica não advém naturalmente mesmo nessas condições, e o Brasil continua a ser um país doador. É necessário tomar uma decisão de não imposição, e é disso que fala Philips quando menciona uma “escolha ideológica”. Disso faz parte também uma vontade de coerência, pois tanto o governo quanto as entidades implementadoras (e por que não, a comunidade epistêmica) demandam maior horizontalidade para negociar as ações de cooperação recebida, buscando então sustentar seu discurso ao agir de acordo em relação aos seus receptores. A própria atração de mais financiamentos para a cooperação triangular depende da sustentação deste discurso.

Analisando o papel do Brasil do ponto de vista dos fatores facilitadores da horizontalização, vemos, no caso do combate à AIDS, uma presença forte de organismos internacionais contribuindo para a cooperação brasileira. Desta maneira, as instituições viabilizam a expansão da CTPD brasileira através do financiamento de fontes externas, permitindo que um país de limitados recursos financeiros, porém rico em experiências e soluções, atue de maneira significativa como doador de CTI.

O Brasil, como um doador a mais no sistema internacional, contribui para diminuir a hegemonia dos principais doadores, oferecendo uma alternativa aos países receptores que podem aumentar seu poder de barganha e negociação, potencialmente resultando em programas mais compatíveis com suas realidades particulares e suas próprias estratégias de desenvolvimento.

Já no que se refere à cooperação com os países do Cotton-4, estes apresentam quadros técnicos competentes, a quem falta somente a própria tecnologia. Eles podem ser considerados uma comunidade epistêmica, que *horizontaliza* a cooperação por ter consciência de suas necessidades e poder reivindicar junto à Embrapa e ao governo brasileiro soluções, se não propriamente suas, ao menos apropriadas à sua realidade, mentalidade e organização social.

Há uma estratégia para a formulação e utilização da CTPD como instrumento da política externa brasileira?

A carência de história e de recursos do Brasil como doador de CTI limita de certa forma a formulação de uma estratégia de desenvolvimento para os países mais pobres. Comparada às agências e comunidades de Ajuda Internacional dos principais países doadores, a ABC e seu entorno são extremamente modestos. Naqueles países, a pesquisa para o desenvolvimento é bastante avançada, através da atuação de agências nacionais, ONGs e no seio do DAC/OCDE. Décadas de pesquisas e experiência em ajuda internacional os levaram a criar verdadeiros planos integrados de desenvolvimento abrangendo os diversos setores da economia e da sociedade dos países receptores. A ABC, além de extremamente recente, continua recebendo mais cooperação do que oferece, embora a tendência seja contrária. A vontade expressa na sua criação, de voltar-se mais para a CTPD, não resultou tão rapidamente na elaboração de uma estratégia, como bem foi observado por Amado Cervo⁹⁴.

⁹⁴ CERVO, *op.cit.*, 1994, p.61

O caso da cooperação para a construção de um centro de formação profissional em Angola, a ser implantado em outros países da CPLP, é um sinal de que isto pode estar mudando. Para além de ações pontuais como cursos de formação isolados, a criação do centro foi um projeto longo, de oito anos de trabalhos. Além de seu principal vetor que é a capacitação, envolveu também apoio para a construção e administração do centro e supervisão dos trabalhos durante algum tempo. O projeto de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola é ainda mais inovador. Em primeiro lugar, porque foi concebido para abranger quatro países ao mesmo tempo. Além disso, a transferência de tecnologia é somente o início do projeto, que também deverá contar com treinamentos e com a adaptação do produto tanto para o agronegócio quanto para os pequenos agricultores.

A utilização da CTPD como instrumento de política externa também se fez gradativamente. Embora em certos casos ela tenha sido articulada à cooperação comercial, como indicado por Conde (pg. 29), muitas vezes ela partia de contatos dos países receptores com as agências atuantes na área, não se articulando necessariamente com o projeto brasileiro para a região de destino ou de inserção internacional.. A forte prevalência dos países de língua portuguesa reflete uma diretriz *ex-ante* da ABC, mas ao mesmo tempo é muito reforçada pela facilidade linguística para formular e implantar projetos conjuntos e também pelas próprias viagens presidenciais.

Os casos da AIDS e do algodão, no entanto, se mostram articulados às respectivas lutas do Brasil no sistema internacional, revelando o lugar da CTPD na política externa brasileira: reforçar o discurso *horizontalizante* tanto no seio do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento quanto na política e instituições internacionais em geral.

Por que o Brasil tem atividades de Cooperação Técnica Internacional com os países africanos de nível mais baixo de desenvolvimento?

Consideramos três fatores ao identificar as motivações do Brasil para praticar Cooperação Técnica. Os países destinatários, ao que pudemos observar, não revelam uma estratégia condizente com os interesses brasileiros na África. Um país importante como a Nigéria não recebe mais cooperação do que outros países menos expressivos. A forte predominância dos países lusófonos tampouco revela motivações coesas, uma vez que países de maior projeção econômica e política como Angola tem quantidades de projetos equivalentes a São Tomé e Príncipe ou Cabo Verde. Ela poderá ser explicada, talvez, no

contexto da CPLP, o que exigiria estudo mais detalhado desta organização e suas estratégias. Podemos adiantar aqui que a o âmbito da CPLP visa a cooperação econômica e cultural principalmente, e o Brasil enxerga estes países, assim como a África do Sul, como uma porta de entrada para o continente africano.

Do ponto de vista dos tipos de projetos executados pelo Brasil, eles são primordialmente executados por meio de treinamentos e nas áreas de agropecuária(21%), saúde (19%) e educação (18%), consideradas voltadas ao alívio à pobreza. Cooperação em infra-estrutura ou de apoio à indústria e o comércio são quase inexistentes. Isto indica que, diferente da China, que utiliza sua cooperação técnica em estreita coordenação com seus interesses econômicos imediatos no continente, o Brasil age de forma que seria compatível com motivações humanitárias. No entanto, enquanto o discurso governamental do atual governo enfatiza a solidariedade como motivação para a cooperação, na prática vimos que por exemplo o Fome Zero, propagandeado programa que se pretendia implantar em nível mundial, recebe pouca ou nenhuma atenção enquanto objeto de cooperação técnica.

A própria falta de uma estratégia de desenvolvimento formulada a guiar a cooperação técnica contradiz este argumento, pois vê-se que as escolhas de projetos não são feitas com base nas diretrizes de política externa, seja comercial, de segurança ou de solidariedade. O Brasil tem, entretanto, utilizado cada vez mais a Cooperação Técnica como instrumento de política externa. O governo atual tem se mostrado competente em utilizar todos os recursos disponíveis para projetar de forma pragmática o país na cena internacional, e a CTPD faz parte deste esforço. Assim, há motivos econômicos para a presença do Brasil na África, mas os políticos ainda parecem falar mais alto.

A inserção do Brasil como ator influente nas mudanças das instituições internacionais que estão sendo redesenhadas tem sido o maior esforço e até agora o maior trunfo da política externa país. É de se concluir, portanto, que as atividades de cooperação internacional do Brasil com países africanos mais pobres resultam do sucesso do país em superar seu subdesenvolvimento, criando entidades de excelência em suas áreas, com competências a serem transmitidas a outros países. Estas capacidades são então instrumentalizadas para projetar uma imagem positiva, de sucesso e possível liderança, aos países receptores, mas também aos países desenvolvidos e emergentes.

Muitos aspectos relevantes não foram abordados neste trabalho, que não pretende esgotar o assunto. Uma análise mais ampla do histórico da cooperação, através do acesso aos relatórios da ABC de todos os anos, assim como uma avaliação dos gastos do governo e outras entidades envolvidas nas atividades de cooperação, seriam úteis para aprofundar a pesquisa. Também a ampliação do escopo para abordar a América Latina e o Caribe.

Ademais, o estudo dos resultados das ações de cooperação para os países receptores e da discussão em termos de estratégias, métodos do desenvolvimento que tem fomentado a ação dos "novos doadores" no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Lembrando a citação da Epígrafe,

Se através do seu processo de ascensão os grandes países em desenvolvimento puderem mudar as instituições para que a representação seja mais equitativa, pequenos países em desenvolvimento provavelmente vão ganhar. É particularmente o caso se coalizões de países em desenvolvimento utilizarem a maior capacidade de pesquisa e negociação de grandes países em desenvolvimento para assistir em causas que eles têm em comum com nações menores e mais pobres.⁹⁵

Esta é a questão: relembando a luta entre Porto Alegre e Davos de Wallerstein, se no presente os países emergentes estão buscando conquistar o apoio dos países de baixa renda nas causas comuns, é provável que na ordem internacional que está para se configurar os países mais pobres estejam em melhor condição política e de representação do que na ordem presente.

⁹⁵ PHILIPS, Lauren M. *International Relations in 2030: the transformative power of large developing countries*. 2008, pg. 25

Bibliografia

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). <http://www.abc.gov.br>

AGRAWAL, Subhash. *Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case*. International Development Research Center, 2007

ALESINA, Alberto e DOLLAR, David. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth*, 5: 33–63 (March 2000)

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio (orgs.) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006

AMADOR, Ethel Abarca. “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales” *Ciencias Sociales* n 94, p. 169-188, 2001

ARMIÑO, Karlos Pérez de. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona: Içaria Editorial, 2000. Disponível em versão eletrônica em: <http://dicc.hegoa.efaber.net/> último acesso: 4 de novembro de 2009

BIJOS, Leila Maria D'ajuda. *A Cooperação Técnica Internacional em Sua Nova Dimensão Triangular: Brasil - Japão - Países em Desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UnB, 1994

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil no mundo que vem aí: I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2007

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial. *Ações de Cooperação Sul-Sul Executadas pelo Brasil* (Relatório). Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A cooperação técnica do Brasil para a África: Relatório de ações de cooperação internacional realizadas pelo Brasil*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CERVO, Amado L. “Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil” *Revista Brasileira de Política Internacional*. n 37 (1), p. 37-63, 1994

CHANANA, Dweep. India as an Emerging Donor. *Economic & Political Weekly*. March 21, 2009 vol XLIV no 12.

CHIN, Gregory T. e FROLIC, B. Michael. *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*. International Development Research Center, 2007.

COADIC, Yves Le. «Coopération scientifique et technique et néocolonialisme », *Tiers-Monde* , Vol 25, No 100 p. 773 – 778, 1984

COELHO, Pedro; MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002

COELHO, Pedro; SARAIVA, Flávio. *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: IBRI, 2004

CLARK, Colin. *The condition of economic progress*. London: MacMillan, 1940.

CONDE, Cláudia Henriqueta. *Cooperação Técnica Internacional: uma opção pela intermediação nas relações internacionais*. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 1990.

CORREIA, Yolanda Teresa Nunes. *Cooperação Técnica Brasil/PALOP de 1975 a 1996*. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 1997.

DAMO, Alexandre Fogaça. *Relações Brasil-África: esforço diplomático e incremento comercial (1990-2008)*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John e ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *Aid: understanding international development cooperation*. New York: Zed Books, 2003.

DIVEN, Polly. "A Coincidence of Interests: The Hyperpluralism of U.S. Food Aid Policy". *Foreign Policy Analysis* n. 2, pg. 361–384, 2006.

DUPAS, G. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação*. Ed. UNESP. São Paulo, 2005.

EASTERLY, William. "The Ideology of Development". *Foreign Policy*, jul-ago 2007.

FÜHRER, Helmut. *The Story of Official Development Assistance*. OCDE, 1996.

GRANGEIRO, Alexandre; SILVA, Lindinalva Laurindo da; TEIXEIRA, Paulo Roberto. "Resposta à AIDS no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária." *Revista Panamericana de Salud Publica*. 2009, no 26(1), pg. 87–94.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. "A política externa do Brasil em dois tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: ano 38, no 1, p.5-23, 1995

JACOBS, Camila Campos. *A Participação da USAID na reforma da Universidade Brasileira na Década de 60*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) UFRGS, 2004

KOSHIMA, Karin Satsuki Lima. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: A Influência do Pommar / Usaid na Agenda Pública Brasileira de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. Dissertação (Mestrado em Administração) UFBA, 2006

LOPES, Luara Landulpho Alves. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador*. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, PUC-SP, 2008

LUMSDAINE, David Halloran. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MACHADO, Fernando Vieira. "Configuração do Estado Logístico na Gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: o caso da cooperação técnica internacional recebida" *Universitas / Relações Internacionais*, Brasília, v. 2, n.2, p. 47-73, jul./dez. 2004.

MACHADO, Fernando Vieira. *Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: O Brasil e os Países da América Latina*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UnB, 2004.

MANNING, Richard. "Will emerging donors change the face of International Cooperation?" *Development Policy Review*, 2006.

MARCOVITCH, Jacques (org.) *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Edusp, 1994.

MIRANDA, Carla Leal Lourenço de. *Relações Internacionais e desenvolvimento local: uma análise da Cooperação Técnica Brasil – Alemanha (1987-2003)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. "A Political theory of foreign aid" *American Political Science Review* 56(2), pg. 301-309, 1962

NOSOLINI, Elber Eugênio Carlos. *Brasil e os países africanos de língua oficial portuguesa: distanciamento e reaproximação (de 1975 aos dias atuais)* UnB, 2004

OCDE. *On Common Ground: Converging Views on Development and Development Co-operation at the Turn of the Century*, 1999. Disponível em: http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33721_37035203_1_1_1_1,00.html último acesso: 17/10/2009

ORTELLS, Pascual. "Brazil's response to aids: a model for the south" *Cooperation South*, 2003 pg. 62-77

PALMER, Glenn, WOHLANDER, Scott B. e MORGAN, T. Clifton "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability" *Journal of Peace Research*, vol. 39 no 5, 2002

PHILIPS, Lauren M. *International Relations in 2030: the transformative power of large developing countries*. Bonn: German Development Institute, 2008

PNUD, *High-Level Committee on the review of technical cooperation among developing countries*, Nova Iorque, 27 de maio de 1997.

_____. *Forging a global south*, 2004.

_____. *Review of progress in the implementation of the Buenos Aires Plan of Action and new directions strategy for technical cooperation among developing countries*, 2003.

RAMOS, Bárbara Oliveira. *A Cooperação Internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil*. Mestrado em Relações Internacionais, UnB, 2006.

ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

RUXIN, JOSH. "Shared imperatives in battling HIV/AIDS in the south" *Cooperation South*, 2005 pg. 22-36

SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books, 1991

SENTENCES, Stiff. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. International Development Research Center, 2007

SILVESTRE, Rosa Maria. *A horizontalização da cooperação técnica internacional: o caso das Funções Essenciais de Saúde Pública no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas), Universidade de Brasília, 2007.

THÉRIEN, Jean-Philippe. "Un demi-siècle d'aide au développement" *Lien social et Politiques*, n° 45, 2001, p. 89-103.

UNITED NATIONS. *Monterrey Consensus on Financing for Development*. United Nations Department of Public Information, 2003. disponível em: www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf acesso: 19/10/2009

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *Technical Cooperation among Developing Countries*, disponível em: <http://tcdc.undp.org/> acesso: 19/10/2009

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. *Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração*. Revista Tempo Social, vol. 15, p. 31-61, 2004.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI Gabriel. "Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification". *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, p. 1309-1326, 2007

VISENTINI, Paulo Fagundes e PEREIRA, Analúcia Danilevicz. "A política africana do governo Lula" Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf> último acesso 26/11/2009

VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, v.5, p.381-397, 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. "Prestige diplomacy, southern solidarity or "soft imperialism"? Lula's Brazil-Africa relations (2003 onwards)" African Studies Center Seminar, 2009. Disponível em: <http://www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf> acesso: 14/10/2009

YOLANDA TERESA NUNES CORREA. *Cooperação Técnica Brasil/Palop de 1975 a 1996*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UnB, 1997