

A Atuação do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes

The Role of Brazil in the International Cooperation for Development: the challenge of knowledge sharing

Danielle Regina Ullrich¹
Rosinha da Silva Machado Carrion²

Resumo

Este artigo teve por objetivo discutir a lógica e a epistemologia imbuídas no compartilhamento de saberes no quadro da cooperação Sul-Sul, e problematizar a eficácia da política brasileira de cooperação para o desenvolvimento local dos países receptores. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica baseada em autores que discutem a cooperação internacional para o desenvolvimento e o compartilhamento de saberes como condição ao desenvolvimento. As disputas envolvidas e as ideologias defendidas possibilitam reflexões acerca da experiência brasileira. Os resultados evidenciaram que a lógica da cooperação internacional segue a concepção epistêmica, ocidental e hegemônica de desenvolvimento. Alguns autores, contudo, sinalizam a emergência de uma nova lógica, pautada na cooperação Sul-Sul, na qual o sentido de desenvolvimento levaria em consideração as relações sociais, os aspectos históricos, culturais, ambientais, específicos à realidade dos territórios em interação. Diante da experiência brasileira, ainda não se pode afirmar a lógica seguida pelo país nos projetos de cooperação internacional e nem sua eficácia com relação ao desenvolvimento dos países receptores.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Cooperação internacional. Compartilhamento de saberes.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (Furb/2009). Aluna do Programa de Pós-Graduação em Administração (Doutorado) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS). Bolsista do CNPq. danielle_ullrich@yahoo.com.br

² Pós-Doutora pelo *Institute de Recherche Pour le Développement* (2011) pela Universidade de Paris I/Sorbonne; doutora em Administração (1998) pela UFRGS. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS). rsmcarrion@ca.ufrgs.br

Abstract

This article aims to discuss the logic and epistemology steeped in knowledge sharing within the framework of South-South cooperation, and discuss the effectiveness of Brazilian policy of cooperation for local development in recipient countries. It is a literature search based on authors who discuss international cooperation for the development and sharing of knowledge as a condition for development. The disputes involved and ideologies espoused can possible reflections on the Brazilian experience. The results showed that the logic of international cooperation follows the epistemic conception, West development and hegemonic. However, some authors point to the emergence of a new logic, based on South-South cooperation, in which direction development would take into account the social, the historical, cultural, environmental, specific territories in the reality of interaction. Given the Brazilian experience, although we cannot say the logic followed by the country in international cooperation projects and not its effectiveness in relation to the development of recipient countries.

Keywords: Development. International cooperation. Knowledge sharing.

Este artigo situa-se no quadro mais amplo que inter-relaciona as discussões sobre sociologia política das relações internacionais e cooperação para o desenvolvimento. Reconhece-se a experiência brasileira no quadro da cooperação internacional para o desenvolvimento como um caso privilegiado para análise. A atuação do Brasil na promoção de ações e projetos que compreendem o compartilhamento de saberes, desperta atenção ao evidenciar o aumento do valor investido e o direcionamento das ações para países periféricos. Durante muito tempo, o Brasil fez parte do quadro dos países que recebiam ajuda internacional. Recentemente, o país assumiu uma nova postura, configurando-se como um país doador, em especial ao desenvolver projetos e ações de compartilhamento de saberes com países periféricos.

Conforme pesquisa realizada pelo Ipea e ABC (2010), o Brasil tem investido na cooperação internacional para o desenvolvimento, com ênfase na América Latina, África e Ásia. O volume de recursos destinados, entre os anos de 2005 e 2009 foi, aproximadamente, R\$ 2,9 bilhões, dividido entre as modalidades: ajuda humanitária, bolsas de estudo para estrangeiros, cooperação técnica, científica e tecnológica e contribuições para organizações internacionais. O total dos recursos federais investidos especificamente em projetos e programas de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, cujo foco é a transferência de conhecimento, durante o período 2005-2009, ultrapassa os R\$ 252,6 milhões.

O tema ciência e tecnologia no campo da cooperação internacional traz implícita a questão do compartilhamento de saberes e sugere algumas questões que nortearam este artigo: Qual a lógica e a epistemologia imbuídas no compartilhamento de saberes por meio da cooperação internacional, em especial na cooperação Sul-Sul? Em que medida a transferência de conhecimento colabora para o desenvolvimento local dos países receptores? Como está se delineando a atuação do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento?

A intenção é discutir a lógica e a epistemologia imbuídas no compartilhamento de saberes no quadro da cooperação Sul-Sul, e problematizar a eficácia da política brasileira de cooperação para o desenvolvimento local dos países receptores.

Tem-se, por pressuposto, que o compartilhamento de saberes, com enfoque para a ciência e a tecnologia mediante acordos de cooperação internacional, pode contribuir para o desenvolvimento nos países receptores. Considerando-se que o conhecimento, todavia, não é neutro, ao transferi-lo transfere-se igualmente ideologia e epistemologia.

A reflexão acerca da estrutura do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, das disputas envolvidas e das ideologias defendidas, possibilita reflexões acerca da experiência brasileira. O Brasil vem se configurando como um país doador, e atuando, especialmente, na área de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), modalidade que preconiza a transferência de conhecimento para os países receptores.

O debate que se estabelece no presente artigo inscreve-se, assim, no campo da sociologia política do desenvolvimento, por situá-lo no âmbito da disputa ideológica na qual os países centrais tendem a impor sua lógica, ideologia e visão de mundo aos países periféricos. O conflito se trava à medida que se impõem representações como verdades epistêmicas, seja no que refere à atuação da sociedade civil organizada, ou na concepção de “desenvolvimento”, subjacentes às práticas de cooperação. O presente artigo pretende refletir sobre tais questões, sem a pretensão de esgotar o debate.

Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento”

Durante muito tempo, o conceito de desenvolvimento esteve atrelado à concepção *darwiniana* de evolução ou à ideia de progresso. Alguns autores, todavia, sinalizam que desenvolvimento não é apenas progresso. Eles refu-

tam a perspectiva do avanço linear para compreender as inter-relações entre a dimensão econômica do crescimento e outras variáveis – sociais, culturais, políticas, ambientais, étnicas e morais (Barbantine Junior, 2005).

A noção de desenvolvimento, até a Segunda Guerra Mundial, considerava a colonização dos países da África e da Ásia. A condição desses países situava-os no estágio mais simples do *continuum* evolucionário. A transformação rumo à modernidade, ou ao desenvolvimento, ocorreria com o atendimento aos padrões estabelecidos pelos países centrais. Os projetos coloniais eram vistos como missões civilizadoras, que iriam retirar os povos da barbárie em que se encontravam (Santos Filho, 2005).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início do processo de descolonização, as questões de segurança e paz passaram a ser pensadas como diretamente relacionadas ao estágio de crescimento do país, os quais foram classificados como desenvolvidos e subdesenvolvidos. Duas questões principais dominaram este período: evitar outra guerra (segurança militar) e outra depressão econômica global (segurança econômica e social) (Afonso; Fernandes, 2005). A cooperação, neste período, caracterizou-se como uma relação de dominação vertical, exógena (imposta de fora), unilateral (uma das partes decide) e parcial (o problema a ser resolvido decorre de fatores inerentes e intrínsecos ao país que recebe a ajuda) (Sánchez, 2002), a partir do que os países centrais, capitaneados pelos EUA, chamaram a si a tarefa de promover o desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”.

Neste período, o sentido de desenvolvimento passou a ser guiado pelas palavras do discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, no qual a palavra desenvolvimento ganhou contornos de política internacional. Para Truman, o avanço científico e o progresso industrial deveriam estar disponíveis para as áreas subdesenvolvidas do mundo (Barbantine Junior, 2005). Cabe destacar que “O caráter de transferência do conhecimento científico e do *know-how* industrial passou a conferir, até os dias atuais, a orientação principal das intervenções internacionais para o desenvolvimento” (Barbantine Junior, 2005, p. 143).

O Plano Marshall, desenvolvido em 1948 pelos Estados Unidos com o objetivo de promover a recuperação da Europa devastada pela Guerra, pode ser considerado como o primeiro projeto específico de cooperação entre um Estado soberano e independente e um conjunto de Estados avaliados como “subdesenvolvidos” (Afonso; Fernandes, 2005). Em apenas cinco anos (1948-1952) o Plano contribuiu para a recuperação econômica, política e social da Europa Ocidental, e solidificou a crença quanto à eficácia da cooperação para fomentar o desenvolvimento, entendido como sinônimo de crescimento econômico e de industrialização em qualquer lugar do mundo (Sánchez, 2002).

Por outro lado, à medida que os países colonizados tornavam-se independentes, a cooperação para o desenvolvimento redirecionou o foco. O ponto central era criar mecanismos para a modernização dos Estados apontados como “subdesenvolvidos”, bem como políticas de incremento ao respeito aos direitos humanos, à economia de mercado e à democracia liberal, conforme o modelo ocidental (Santos Filho, 2005). Esta primeira fase da cooperação internacional foi dominada por modelos desenvolvimentistas que lhe davam o sentido de progresso, confiando no investimento de capital como motor para promover o crescimento econômico. Neste modelo, o Estado deveria desempenhar o papel de líder, planejador e investidor. Conforme essa visão, caberia aos países centrais transferirem recursos de capital necessários para que os países periféricos alcançassem um patamar de poupança suficiente para promover o próprio desenvolvimento (Afonso; Fernandes, 2005).

No período da Guerra Fria, garantir a supremacia militar e econômica é o desafio que vai balizar as ações de cooperação internacional, visando a impedir que os países em desenvolvimento passassem para o “outro lado”, ou seja, fossem cooptados pelo bloco soviético (Afonso; Fernandes, 2005). Este novo alinhamento também influenciou o sentido de desenvolvimento. Os Estados classificados como “desenvolvidos” passariam a ajudar os Estados avaliados como “subdesenvolvidos” a sair da sua condição de miséria, desde

que esses últimos orientassem suas expectativas em termos do modelo ocidental das sociedades capitalistas. O princípio do progresso como evolução, modernização, é reeditado não mais como imposição do país colonizador, mas como “ajuda para o desenvolvimento”, no intuito de promover a “evolução” das sociedades historicamente atrasadas (Santos Filho, 2005).

Até a década de 60 do século 20 esse discurso vigorou com as teorias da modernização, cujas ideias preconizavam uma espécie de *darwinismo* social, na qual as sociedades humanas eram equiparadas à organismos biológicos. As sociedades ocidentais eram colocadas no topo do processo civilizatório, enquanto outras, consideradas atrasadas, eram convidadas a concorrer para atingir o mesmo topo (Milando, 2005).

A década de 70 marcou a segunda fase da cooperação para o desenvolvimento, na qual se discutiu a interdependência entre países do Norte e do Sul, sobretudo na área comercial. Nesta década, as discussões sobre o desenvolvimento foram contextualizadas pela teoria da dependência, que enfatizou a dicotomia centro-periferia, defendendo que a causa do subdesenvolvimento dos países periféricos (atrasados) radicava na articulação que mantinham com o centro (desenvolvido). Esta articulação era baseada no fato de os países periféricos serem explorados pelos países centrais (Cardoso; Falleto, 1984). No final dos anos 70, a reestruturação produtiva e o aumento nos índices de pobreza fazem com que o foco que até então estivera centrado nas questões do desenvolvimento, desloque-se para tais preocupações (Afonso; Fernandes, 2005).

Ao longo da década de 80, os objetivos da cooperação internacional foram reorientados e as preocupações passaram a ser, essencialmente, macroeconômicas, devido aos problemas nas balanças de pagamento e a emergência da crise da dívida (Afonso; Fernandes, 2005). Os recursos de cooperação internacional e o financiamento da dívida dos países devedores seguiam os programas de ajuste econômico propostos pelas organizações

financeiras internacionais, ficando condicionados à aceitação da mediação de ajuste estrutural impostos pelo FMI e pelo Bird conforme os princípios do Consenso de *Washington* (Sánchez, 2002).

Ao final dos anos 80, com a erosão do bloco soviético e o fim da Guerra Fria, os pressupostos neoclássicos do desenvolvimento entram em crise ante o crescente aumento dos problemas sociais e ambientais, ignorados por uma escola econômica que os classificava como externalidades a serem incorporadas pelo mercado (Barbantine Junior, 2005). Na década de 90 alterou-se a concepção da cooperação a partir da atuação das organizações da sociedade civil. Esta fase da cooperação propôs que doadores e receptores trabalhassem em conjunto, substituindo a tradicional relação de dominação vertical por uma relação de colaboração, em que ambos estivessem comprometidos com os resultados. Trata-se de um enfoque endógeno (nasce dentro das partes), multilateral (mais de uma parte decide) e global (considera que a cooperação resolva tanto os problemas dos países centrais quanto dos periféricos) (Sánchez, 2002).

O debate sobre a cooperação, no início do século 21, elege como sinônimo de virtuosidade o combate à corrupção, a transparência na prestação de contas e a incorporação da lógica da gestão do privado ao setor público. Tornam-se centrais: o papel das Organizações Intergovernamentais (OIG) na determinação dos resultados das políticas; a questão da interdependência global; e a consciência da necessidade de se buscar construir um sistema de governança global. Complementando este panorama, caberia destacar que, subjacentes aos objetivos declarados de promoção do desenvolvimento e segurança, a cooperação internacional esteve sempre atrelada a interesses políticos, comerciais e de investimento dos países centrais. O discurso oficial pode colocar a tônica no altruísmo e a prática pode evidenciar considerações de interesse comercial e político (Afonso; Fernandes, 2005). As razões são, direta ou indiretamente, condicionadas pela intencionalidade econômica.

Observa-se que as mudanças no modelo de desenvolvimento ao longo do tempo não foram capazes de produzir os efeitos esperados nas sociedades ditas subdesenvolvidas. Um novo sentido, todavia, associa-se ao desenvolvimento quando entram em campo a democracia liberal e o livre-mercado. Desaparece a busca do conhecimento como condição para o progresso e o mercado passa a regular as relações sociais e econômicas. O mercado opera, então, como um recurso estrutural de poder que concede àqueles que o possuem vantagens sobre aqueles que não o possuem (Santos Filho, 2005).

Sousa Santos (2008) propõe o rompimento com esta lógica, criticando o modelo de racionalidade existente e propondo um novo modelo, o qual chama de razão cosmopolita. Esta razão convida a uma compreensão não ocidental do mundo, uma concepção contra-hegemônica de desenvolvimento, como alternativa construída pelo Sul em sua extrema diversidade. Neste caso, o sentido de desenvolvimento passaria a considerar as práticas, os atores, as relações sociais, o contexto local, privilegiando questões históricas, culturais e territoriais.

Tipos e Instrumentos de Cooperação para o Desenvolvimento

Com relação aos tipos e instrumentos da cooperação internacional para o desenvolvimento, ela pode ser classificada em função da sua origem, dos canais de execução e dos instrumentos de instituição. *Quanto à origem*, pode ser pública (Estado) ou privada (ONG, empresas, associações, etc.) (Afonso; Fernandes, 2005). Quando financiadas com recursos do setor público podem ser: a) doações bilaterais Estado a Estado; b) empréstimos públicos bilaterais (empréstimos concessionais); c) contribuições governamentais às organizações internacionais globais (agências das Nações Unidas) ou regionais (organizações regionais de integração econômica) para fins constantes em programas de desenvolvimento; d) indiretamente, os créditos

públicos destinados a financiamentos à exportação para os países em vias de desenvolvimento (PVDs). São considerados como modalidades privadas de cooperação internacional: a) os investimentos diretos ou os investimentos constituídos de valores em carteira; b) os empréstimos concedidos pelo setor bancário privado (concessionais ou não concessionais) a governos ou entidades governamentais estrangeiras; c) os créditos privados concedidos à exportação; d) as obrigações de caráter privado; e) as doações de organismos privados filantrópicos, confessionais ou leigos (Soares, 1994).

Quanto aos canais de execução, a cooperação para o desenvolvimento pode ser bilateral, multilateral e descentralizada. A cooperação é multilateral quando os recursos são enviados a uma organização multilateral que os gerencia e redistribui. A cooperação é bilateral, quando a ajuda é direta, de Estado para Estado, por meio das administrações públicas ou de ONGs (Sánchez, 2002). A cooperação descentralizada diz respeito à cooperação realizada por entidades subestatais, que não fazem parte do Estado (municípios, regiões, instituições de ensino) (Afonso; Fernandes, 2005).

Quanto aos instrumentos, a cooperação pode ser técnica, financeira, ajuda humanitária, ajuda de emergência e ajuda alimentar. Neste artigo, cujo foco é a questão do compartilhamento de saberes, apresenta-se o conceito de cooperação técnica. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2006), a cooperação técnica leva ao desenvolvimento pela disponibilização de habilidades e aptidões produtivas, e pode ser dividida em duas categorias: a) pelo fornecimento de habilidades de “fora” ou de outros países e b) pelos esforços para aumentar a capacidade da população local. Os principais elementos dos programas doadores de cooperação técnica são: a) assistência mediante bolsas de estudo e estágios; b) fornecimento de pessoal, incluindo especialistas, professores e voluntários, do país doador, ou financiamento do país beneficiário ou de outros países em desenvolvimento (cooperação Sul-Sul); c) pesquisas sobre os problemas dos países em desenvolvimento, incluindo cultura e doenças.

Quanto aos objetivos, a cooperação técnica pode ser: a) de transmissão de conhecimentos nas formas de assistência técnica e de transferência de tecnologia; b) de transferência de capitais, via OIGs, caracterizando a cooperação multilateral, ou ainda as formas de transferência direta dos Estados remetentes e aquelas representadas pelos bancos privados ou operações bilaterais (Soares, 1994).

A discussão sobre os tipos e instrumentos da cooperação internacional para o desenvolvimento, reforça o conteúdo político e econômico que perpassa o debate. O modo como se estabelece a cooperação entre os países e os instrumentos utilizados podem reforçar, ou não, a relação de dominação-dependência entre países.

Compartilhamento de Saberes Como Condição do “Desenvolvimento” na Cooperação Internacional

O conhecimento científico e tecnológico é a forma oficialmente privilegiada de conhecimento. Na medida das suas possibilidades, todos os países se dedicam à promoção da ciência, esperando benefícios do investimento realizado nela. O conhecimento, em suas múltiplas formas, todavia, não está equitativamente distribuído na sociedade. Desde o século 17, as sociedades ocidentais têm vindo privilegiar epistemológica e sociologicamente a forma de conhecimento designada por ciência moderna. O debate sobre o conhecimento centrou-se no interior da ciência moderna, nos fundamentos da validade privilegiada do conhecimento científico, nas relações deste com outras formas de conhecimento (filosófico, artístico, religioso, literário, etc.), nos processos (instituições, organizações, metodologias) de produção da ciência e no impacto da sua aplicação (Sousa Santos, 2008).

A predominância deste conhecimento oriundo do ocidente e de países centrais é reforçada pelos pressupostos da reorganização global da economia capitalista, que se assenta, entre outros fatores, na produção contínua e persistente de uma diferença epistemológica que não reconhece a existên-

cia, em pé de igualdade, de outros saberes, do que resulta uma hierarquia epistemológica geradora de marginalizações, silenciamentos ou exclusões de outros conhecimentos. Ou seja, o conhecimento científico não está distribuído socialmente de forma equitativa, e são privilegiados os grupos sociais que detêm o acesso ao conhecimento científico, marginalizando-se os demais tipos de conhecimento (Sousa Santos, 2008).

No quadro da cooperação internacional para o desenvolvimento, a distinção destes grupos é caracterizada pelos países centrais que detêm o conhecimento científico e a tecnologia e os países periféricos que “recebem” estes conhecimentos como forma de “desenvolvimento”. Sousa Santos (2008) adverte que para muitos autores e pesquisadores a ciência produzida no “Norte” é considerada como se fosse toda a ciência produzida no mundo. Gera-se uma hierarquia entre o centro e a periferia do sistema mundial num contexto constituído no âmbito das relações desiguais entre o Norte global e o Sul global, entre incluídos e excluídos.

Esta relação de dominação intelectual do Norte com relação ao Sul é replicada nos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Segundo a tipologia de Milando (2005), no nível estratégico dos projetos de indução do desenvolvimento situam-se organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, responsáveis pelo apoio técnico-financeiro externo no quadro da cooperação internacional, organizações que definem o que deve ser feito a partir de inúmeras reuniões técnicas e dossiês, imbuídas pela lógica dos países centrais. Os programas e projetos concentram os recursos em prioridades selecionadas, contemplam áreas geográficas específicas, normalmente nos países periféricos, e envolvem determinados grupos populacionais. Para trabalhar com o desenvolvimento nos países receptores cria-se uma interface de atuação, de onde nasce boa parte das organizações da sociedade civil.

As ONGs locais realizam a tradução dos postulados definidos pelas equipes diretivas e pelos grandes órgãos financiadores internacionais. Para De Sardan (1995), as ONGs locais são “agentes de terreno”, cujas com-

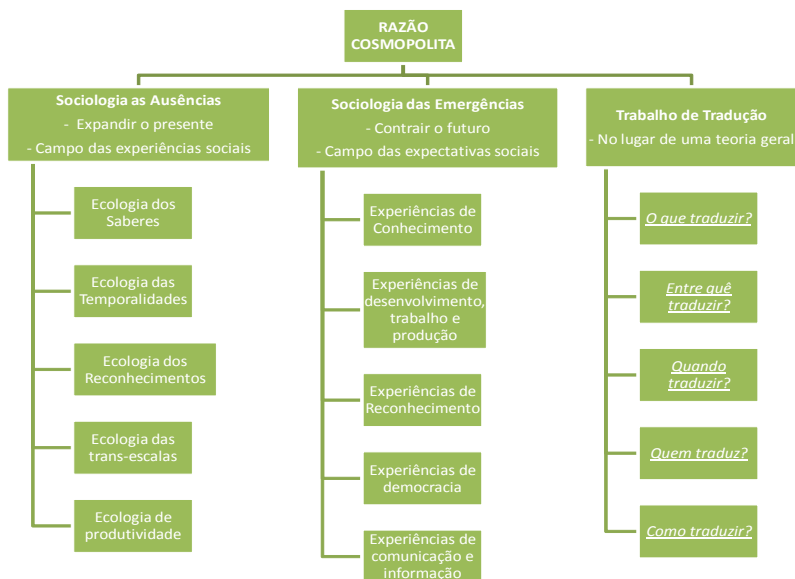
petências técnicas variam, mas apresentam características comuns. É por intermédio destes agentes que as instituições internacionais que promovem o desenvolvimento do “Sul” agem na extremidade da cadeia, o que significa dizer que eles fazem a mediação entre as grandes organizações financiadoras internacionais e a população-alvo ou local. São eles os responsáveis pela tradução da mensagem técnica à população-alvo nos projetos de desenvolvimento local.

É neste trabalho de tradução, nas tentativas de transferência de “saber-fazer”, que dois conjuntos de saberes e de significações entram em relação, geralmente em confronto, donde resulta o processo de desenvolvimento: o embate entre os saberes técnicos (oriundos de um sistema de saberes técnico-científicos cosmopolita e de origem ocidental) e os saberes populares (técnicos e não técnicos) (De Sardan, 1995). Tal embate é discutido pelo pós-colonialismo, um conjunto de correntes teóricas e analíticas que tem em comum o fato de darem primazia teórica e política às relações desiguais entre o Norte e o Sul na explicação ou na compreensão do mundo contemporâneo. Tais relações foram constituídas, historicamente, pelo colonialismo, e o fim do colonialismo enquanto relação política não acarretou o fim do colonialismo enquanto relação social, mentalidade e forma de sociabilidade autoritária e discriminatória. Para superar este embate, é preciso pensar e promover a diversidade e a pluralidade, não negligenciando ou recusando a ciência moderna, mas assegurando a coexistência de saberes ocidentais com práticas de saberes locais, donde deriva a ecologia dos saberes (Sousa Santos, 2008).

A ecologia dos saberes parte da proposta de um novo tipo de racionalidade, cunhado por Sousa Santos (2008) como a razão cosmopolita. A razão cosmopolita funda três procedimentos sociológicos: a sociologia das ausências, a sociologia das emergências e o trabalho de tradução (Figura 1), e parte de três pontos principais: 1) a compreensão do mundo excede em muito a compreensão ocidental do mundo; 2) a compreensão do mundo e a forma como ela cria e legitima o poder social tem muito a ver com concepções do

tempo e da temporalidade; 3) a característica mais fundamental da concepção ocidental de racionalidade é o fato de, por um lado, contrair o presente e, por outro, expandir o futuro. A razão cosmopolita propõe expandir o presente e contrair o futuro. Para expandir o presente, propõe-se a sociologia das ausências; para contrair o futuro, a sociologia das emergências. Em vez de uma teoria geral, propõe o trabalho de tradução, um procedimento capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis sem destruir a sua identidade.

Figura 1: Procedimentos Sociológicos da Razão Cosmopolita



Fonte: Elaborado a partir de Sousa Santos (2008).

Ao questionar a lógica imbuída na transferência de conhecimento no quadro da cooperação internacional, toma-se por base a proposta da ecologia dos saberes que, segundo Sousa Santos (2008), questiona a lógica da monocultura do saber e do rigor científicos a partir da identificação de outros saberes e de outros critérios de rigor que operam em contextos e

práticas sociais declarados não existentes pela razão metonímica.³ Como o conhecimento científico não se encontra distribuído de uma forma socialmente equitativa, as suas intervenções no mundo real tendem a privilegiar os grupos sociais que têm acesso a este conhecimento. Há necessidade, contudo, de sua exploração contra-hegemônica, explorando práticas científicas alternativas. O uso contra-hegemônico da ciência moderna constitui uma exploração paralela e simultânea dos seus limites internos e externos. Este uso contra-hegemônico apenas faz sentido na ecologia dos saberes, que permite não só superar a monocultura do saber, mas também a ideia de que os saberes não científicos são alternativos ao saber científico. Deste modo, a ecologia dos saberes visa a criar uma nova forma de relacionamento entre o conhecimento científico e outros métodos de conhecimento.

O Brasil e a Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento: posicionamento e ações

A cooperação prestada pelo Brasil é organizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), especializada em Cooperação Técnica Internacional. Para dar conta de suas atribuições, a ABC divide-se em sete frentes de atuação: a) Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; b) Cooperação Técnica Recebida Bilateral; c) Cooperação Técnica Recebida Multilateral; d) Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente; e) Cooperação em Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa

³ A razão metonímica é obcecada pela ideia da totalidade sob a forma da ordem. Assim, há apenas uma lógica que governa tanto o comportamento do todo como o de cada uma das suas partes. Na verdade, o todo é uma das partes transformada em termo de referência para as demais. As consequências disso são: 1) como não existe nada fora da totalidade que seja ou mereça ser inteligível, a razão metonímica afirma-se uma razão exaustiva, exclusiva e completa, muito embora seja apenas uma das lógicas de racionalidade que existem no mundo e seja apenas dominante nos estratos do mundo abrangidos pela modernidade ocidental; 2) para a razão metonímica nenhuma das partes pode ser pensada fora da relação com a totalidade, ou seja, o Norte não é inteligível fora da relação com o Sul. Por isso, a compreensão do mundo promovida pela razão metonímica não é apenas parcial, e sim internamente muito seletiva (Sousa Santos, 2008).

Civil, Urbanismo e Transporte; f) Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional; e g) Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo (ABC, 2011).

Disponibiliza-se expertise brasileira em setores diversos, o que possibilita ao país o reconhecimento como um ator emergente na cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo recebido atenção por parte de atores doadores da comunidade internacional, entre os quais países-membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Durante o período 2005-2009 o Brasil destinou à cooperação internacional aproximadamente R\$ 2,9 bilhões. Mais de 76% corresponde a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais, cabendo às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica) cerca de 24% do total (Ipea; ABC, 2010).

Especificamente, com relação à Cooperação Técnica Científica e Tecnológica durante o período (2005-2009), foram investidos R\$ 252,6 milhões. Deste montante, 69% correspondem a atividades de treinamento e capacitação. A opção de cooperação bilateral é predominante neste caso; corresponde a 92% do volume total. Destacam-se entre os parceiros do Brasil, a Argentina, que recebeu o correspondente a 8% do volume total de recursos investidos no período, Guiné Bissau (6%), e Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada). Do valor investido pela cooperação multilateral, ou seja, por intermédio de uma organização internacional, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa recebe mais de 20%, seguida pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)/Organização Mundial da Saúde (OMS), com 16%, e pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (11%). Juntas, as regiões da África Subsaariana, América Latina e Caribe recebem 62% do volume total de recursos federais empregados na CTPD de 2005 a 2009 (Ipea; ABC, 2010).

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) passou a ser incentivada, na década de 70, pelas Nações Unidas, com o propósito de transferir o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento para outros países com problemas semelhantes. Também é conhecida por “cooperação horizontal” ou cooperação “Sul-Sul”, em contraponto à “cooperação Norte-Sul” (ABC, 2011). Na CTPD, o Brasil aproveita a experiência como um país em desenvolvimento, e concentra a cooperação em áreas em que tem acumulado experiência própria partilhando as experiências na consolidação dos projetos. Os projetos focam: educação, agricultura, formação profissional, saúde, energias alternativas e meio ambiente (Schläger, 2007).

A CTPD brasileira envolve o desenvolvimento de ações com: a) países da América do Sul; b) Haiti; c) países da África, em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palops), e Timor-Leste; d) demais países da América Latina e Caribe; e) apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); f) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (por intermédio de suas respectivas agências) e organismos internacionais (ABC, 2011).

Durante o período de 1995-2005, verificou-se um adensamento da cooperação do Brasil com os países da América Latina e Caribe, África (especialmente os Palops) e Timor-Leste. Revelou-se que a CTPD brasileira não se exerce apenas no plano das relações bilaterais, ainda que seja, naturalmente, sua área primordial de atuação; tem atuado também nas arenas multilaterais e regionais, nas quais vem conseguindo visibilidade, que se mostram instrumentais para o reconhecimento internacional de nosso país. Mais recentemente, a CTPD tem incluído triangulações com países desenvolvidos, organismos internacionais e países em desenvolvimento. Um exemplo são os acordos trilaterais estabelecidos entre o Brasil e países como Japão, Canadá e Espanha no empreendimento de ações conjuntas no Haiti (Puente, 2010).

Em 2007 o Brasil apresentava uma rede de aproximadamente 400 acordos bilaterais com a Ásia e a América Latina, incluindo os acordos com o Brasil, Rússia, Índia e China (Brics). As relações entre Brasil e China são vistas como estratégicas por ambos os governos, e estão baseadas nos princípios de confiança mútua, comércio bilateral e coordenação de posições em matérias políticas multilaterais. Tais relações são acompanhadas pelo Conselho de Empresários Brasil-China. Estudos financiados por este conselho demonstram que o Brasil progrediu na exportação de *commodities* para os chineses e que, desde 2009, a China ocupa o primeiro lugar como parceiro comercial do Brasil. Sobre a relação com a Índia, destaca-se que os países possuem posições comuns em fóruns multilaterais, especialmente, destinadas a mudar as regras do comércio. A cooperação bilateral, contudo, ainda é fraca e a iniciativa Índia, Brasil e África do Sul (Ibsa)⁴ não consegue preencher tal lacuna. Com a Rússia, apesar de uma boa relação política e geopolítica, as relações bilaterais encontram-se muito aquém do potencial, tanto em matéria de comércio quanto de cooperação tecnológica. O esforço para estabelecer parcerias, cultivadas em fóruns multilaterais como as conferências sobre o meio ambiente, o G-20 financeiro e o Bric, se reverte na expressividade das parcerias bilaterais de comércio e investimentos. Importações de bens de capital, matérias-primas e bens intermediários têm facilitado a expansão da indústria brasileira (Cervo, 2010).

A ênfase do Brasil na cooperação Sul-Sul, não substitui o relacionamento com os EUA e a União Europeia, mas representa uma oportunidade de ampliar o comércio exterior brasileiro. O governo avalia que a proporção atual do comércio do Brasil com os EUA e a União Europeia já teria alcançado um valor limite a partir do qual os incrementos seriam apenas marginais. Ao contrário, os novos mercados do Sul apresentariam grande potencial por serem economias com complementaridades naturais (Lima, 2005). Para

⁴ A Ibsa (Índia, Brasil e África do Sul) é uma iniciativa que objetiva construir vínculos políticos e econômicos entre os três países, além da cooperação no âmbito multilateral nas questões de paz e segurança, comércio e desenvolvimento (Lima, 2005).

Campos (2007), há um paralelismo entre as expansões comerciais do Brasil no mundo e as iniciativas de aproximação a partir da cooperação técnica para o desenvolvimento. Por isso, prioriza-se a cooperação bilateral com países da América Latina (em especial América Central e Caribe), África e Ásia. A cooperação técnica do Brasil não deveria se pautar, todavia, apenas pelo comércio de produtos e serviços, replicando a ajuda externa Norte-Sul, mas deveria considerar seu papel de alternativa de desenvolvimento socioeconômico para os países do Sul.

Além da CTPD, o Brasil se envolve em outras modalidades de cooperação. Para a assistência humanitária foram destinados 5,36% dos recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento no período entre 2005-2009. Como canal de distribuição preferiu-se oferecer a assistência de maneira direta nos territórios acometidos pela calamidade ou desastre. A distribuição geográfica da assistência humanitária do Brasil contemplou: América Latina e Caribe (76,27%); Ásia (16,44%); África (7,26%); Oceania (0,02%). Entre os países da América Latina e Caribe, Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua são os que mais receberam recursos brasileiros (Ipea; ABC, 2010).

Outra modalidade contemplada pelo país desde 1950 é a concessão de bolsas para alunos estrangeiros que realizam seus estudos no Brasil ou no exterior. Representa parte significativa da cooperação brasileira, somando quase 10% do total. Quanto às instituições que concentram os recursos dedicados à concessão de bolsas para estrangeiros, o MCT concentra 50% dos recursos, executados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). À Capes destinou-se 28% dos recursos e à Sesu/MEC, 20%. O MRE ficou com 2% dos recursos (Ipea; ABC, 2010).

Sobre a modalidade de cooperação, na qual o Brasil participa com contribuições a organismos internacionais e a destinação de recursos para a integralização de capital de bancos regionais, no período 2005-2009, foram aplicados três quartos da totalidade dos recursos. O crescimento dos recursos destinados à contribuição com organismos internacionais, resulta

de novas adesões feitas pelo Brasil junto a Organização Mundial da Saúde (OMS), à Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e à ONU (Ipea; ABC, 2010).

O Brasil também participa das operações de paz, principal instrumento de atuação direta nas crises e conflitos internacionais, sob a gerência do Conselho de Segurança da ONU. Desde 1957 o Brasil participou em 26 operações, com aproximadamente 20 mil militares organizados em contingentes ou na condição de observadores. No período de 2005 a 2009, o Brasil participou de 13 operações de paz com 2.247 militares e policiais, quais sejam: Chipre (Unficyp), Costa do Marfim (Unoci), Etiópia e Eritreia (UNMEE), Haiti (Minustah), Kosovo (Unmik), Libéria (Unmil), Nepal (Unmin), República Centro-Africana e Chade (Minurcat), República Democrática do Congo (Monusco), Sudão (Unmis) e três no Timor Leste (Unmiset/Unotil/Unmit) (Ipea; ABC, 2010).

Ao analisar as estratégias desenvolvidas pelo Brasil no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento durante o governo Lula, Milani (2011) destaca que ela estava entre as prioridades do governo, que incorporou a cooperação bilateral horizontal como uma política de longo prazo ao Ministério de Relações Exteriores. Desde 2003 passaram a vigorar na agenda do Itamaraty ações de cooperação com os países da América do Sul, Haiti, os países africanos (especialmente os países de língua portuguesa) e Timor Leste, e com os outros países da América Latina e Caribe, o apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e a cooperação triangular com países desenvolvidos e organizações internacionais.

A prioridade desse governo era garantir um maior destaque do Brasil no sistema multilateral das Nações Unidas. Um exemplo é a decisão do governo brasileiro de buscar a reeleição para o comando da operação de manutenção da paz no Haiti, o que implica mais legitimidade da política externa para defender a candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A diplomacia brasileira, decidiu, também, garantir uma maior presença política na África, com a abertura de novas embaixadas

e o recrutamento de mais diplomatas. O Instituto Rio Branco recrutou em pouco mais de três anos, a partir de 2006, cerca de 100 diplomatas de carreira, enquanto a média histórica entre os anos de 1985-2002 era de 15 a 25 diplomatas por ano (Milani, 2011).

A renovação das estratégias de cooperação no Brasil é também o resultado de uma relação mais política entre os países da América do Sul, com o objetivo principal de expandir o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Outro elemento é a presença da diplomacia brasileira em parcerias com os países desenvolvidos, como o G-8 +5, a parceria estratégica com a União Europeia, a parceria com os Estados Unidos em bioenergia, etc. (Milani, 2011).

Alguns desafios impõem-se ao Brasil no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. O primeiro deles relacionado à manutenção dos acordos existentes e à ampliação de sua atuação no quadro internacional. O segundo, relacionado ao posicionamento do Brasil no campo da cooperação, definindo em que medida a cooperação técnica brasileira segue os preceitos da cooperação “países centrais *versus* países periféricos” ou evidencia uma nova proposta de cooperação Sul-Sul, que compreenda, além da lógica econômica, a disponibilização de expertise brasileira em programas e projetos sociais. Tal discussão perpassa a gestão do processo de compartilhamento de saberes. De tal modo, evidenciam-se brechas teóricas e empíricas que possibilitam o desenvolvimento de novas pesquisas nesta área.

Considerações Finais

Este artigo teve como propósito discutir a lógica e a epistemologia imbuídas no compartilhamento de saberes no quadro da cooperação Sul-Sul, e problematizar a eficácia da política brasileira de cooperação para o desenvolvimento local dos países receptores. Para tanto, apresentou-se o cenário e o contexto mundial no qual se estabelecem as relações de cooperação, em especial, evidenciando o contexto histórico e político que caracteriza este campo. Destacou-se que a lógica da cooperação internacional segue a con-

cepção epistêmica, ocidental e hegemônica de desenvolvimento, relacionada a uma visão evolucionista de crescimento e progresso. Por outro lado, a cooperação Sul-Sul pode propiciar a emergência de uma nova lógica no respeito à diversidade apresentada pelo Sul, na qual o sentido de desenvolvimento levaria em consideração as relações sociais, os aspectos históricos, culturais e ambientais, específicos à realidade dos territórios em interação.

Tais formulações provocam embates teóricos e ideológicos entre os autores que trabalham a questão da cooperação e do desenvolvimento. No que se refere ao processo de compartilhamento de saberes entre países doadores e receptores, observa-se que os países classificados como centrais tendem a impor sua lógica para o “desenvolvimento” dos periféricos, consolidando o processo de dominação ideológica que reforça o colonialismo nas relações sociais. Para combater tais práticas apresentou-se sucintamente as principais formulações do modelo da Ecologia dos Saberes, proposto por Sousa Santos (2008).

No caso do Brasil, nota-se um esforço de inserção do país no campo dos países doadores da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial no envolvimento com a cooperação horizontal ou cooperação Sul-Sul, no âmbito da Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento. A política externa brasileira tem privilegiado o envolvimento e a cooperação com outros países periféricos da América Latina e Caribe, da África e da Ásia. Questiona-se, contudo, a lógica de atuação do Brasil neste campo. Indaga-se se o país assume uma postura que replica a lógica Norte-Sul, influenciada por interesses econômicos, autoritária e discriminatória, ou se o país tem se engajado em consolidar a lógica Sul-Sul, repassando sua experiência com projetos e programas sociais mediante o compartilhamento de saberes.

A partir das reflexões suscitadas por este artigo, evidenciam-se brechas teóricas e empíricas que possibilitam o desenvolvimento de novas pesquisas nesta área. O enigma da dinâmica do processo de compartilhamento de saberes, objeto da cooperação entre países Sul-Sul, no qual o Brasil atua como “doador”, será objeto de novos estudos.

Referências

- ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2011.
- AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. *ABCD introdução à cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flor; Oikos, 2005.
- BARBANTINE JUNIOR, Olympio. Desenvolvimento e relações internacionais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 141-169.
- CAMPOS, Rodrigo Pires de. A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 343-364.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. especial, p. 7-32, 2010.
- DE SARDAN, J. P. O. *Antropologie et development*: essai en socio-anthropologie du chagement social. Paris: Karthala, 1995.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA; ABC, 2010. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/lcrNoticia.asp?id_Noticia=606>. Acesso em: 21 maio 2011.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.
- MILANDO, João. *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- MILANI, Carlos. *Brésil: Nouvel Acteur de l'Aide au Développement?* Disponível em: <<http://carlosmilani.com.br/public.html>>. Acesso em: 29 jun. 2011.
- OECD. Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Technical Co-operation. *Development Co-operation Report*, v. 7, n. 1, 2006.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Funag, 2010.

SÁNCHEZ, Erick Román. *Cooperación y Desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos (Espanha): Amycos, 2002. Disponível em: <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS FILHO, Onofre dos. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 13-75.

SCHLÄGER, Catrina. Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil. *FES Briefing Paper*, n. 3, mar. 2007. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/fes_pub/schlager.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2011.

SOARES, Guido F. S. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.