



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS**  
**CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS**  
**AMÉRICAS**

**TAXONOMIAS INTERNACIONAIS E O DESENHO DE MODELOS DE**  
**COOPERAÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE AS PRÁTICAS DE**  
**BRASIL E ESTADOS UNIDOS**

**Elizeu de Oliveira Chaves Júnior**

**Brasília, Junho de 2011**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA-UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS-ICS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS  
AMÉRICAS**

**TAXONOMIAS INTERNACIONAIS E O DESENHO DE MODELOS DE  
COOPERAÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE AS PRÁTICAS DE  
BRASIL E ESTADOS UNIDOS**

**Elizeu de Oliveira Chaves Júnior**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos  
Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília  
(UnB) para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Orientador: Professor Benício Viero Schmidt**

Examinadores:

Prof. Aninho Mucundramo Irachande (membro externo)

Profa. Ana Maria Fernandes (UnB)

Prof. Danilo Nolasco (UnB)

Prof. Terrie Groth (UnB)

**Brasília, Junho de 2011**

## **Dedicatória**

Aos meus queridos pais Elizeu e Ângela, cujo esforço me permitiu chegar até aqui e à minha esposa Naiara que leu e criticou a tese de “fragmentos em fragmentos”

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Elizeu de Oliveira Chaves e Ângela de Oliveira Gonzaga Chaves que permitiram que eu fosse um leitor compulsivo e um eterno curioso com o mundo e com os fenômenos sociais desde muito cedo. Graças a eles consegui chegar ao momento profissional que cheguei, ter concluído graduação, mestrado e tantos cursos. Se tenho sucesso em minhas empreitadas é resultado do esforço e dos sacrifícios feitos pelos meus dedicados e batalhadores pais ao longo de muitos e muitos anos. Um agradecimento especial para eles e também para minhas queridas irmãs Cristiane e Adriana que sempre me apoiaram.

A minha esposa Naiara que sempre tem estado do meu lado e me acompanhou no começo das longas noites de pesquisa para a concretização da tese com muito carinho, bom humor e fazendo às vezes de “procuradora” informal do CEPPAC sempre me lembrando dos prazos e compromissos para a finalização do trabalho. Ela foi e é uma inspiração constante.

A realização de uma tese de Doutorado é um desafio que não pode jamais ser subestimado, principalmente tendo-se em conta que ao se trabalhar no cotidiano institucional com o tema de pesquisa, os riscos são variados. No caso em questão, a superação deste desafio apenas foi possível graças à orientação precisa, cuidadosa, instigante e muito provocativa do Professor Benício Schmidt. Além de ser verdadeiramente um erudito raro e um dos grandes nomes das Sociologia Brasileira, o Professor Benício é um reconhecido “construtor de instituições” e apoiou o trabalho e a abordagem pouco usual do fenômeno da cooperação para que se investigasse um objeto conhecido e normalmente dissecado a partir de relatórios de governo e estudos operativos, mas com um novo olhar. Um agradecimento especial pela paciência e apoio e também pelas justas e apropriadas cobranças que fizeram com que o trabalho pudesse ser concluído. Foi um privilégio ter o Prof. Benício Schmidt como orientador e tê-lo sempre como grande amigo e referência intelectual minha e de tantas pessoas.

Agradeço ao corpo acadêmico e à direção do CEPPAC que, apesar de meus atrasos, teve compreensão em momentos pessoais e profissionais que impossibilitaram a conclusão da tese no prazo esperado e me deram a chance que precisava para poder terminar esta etapa crucial de minha vida e carreira acadêmica e começar a sonhar com novas possibilidades.

Um agradecimento aos colegas e amigos que sempre debateram os temas da tese comigo, forçando-me a evitar o lugar comum do tema e ao mesmo tempo ter como objetivo permanente buscar aproximar a cooperação internacional de outras áreas sempre com a pretensão de preencher lacunas teóricas explicativas desse tema e ao mesmo tempo fugir do senso comum. Vale mencionar explicitamente, além obviamente dos colegas e professores do CEPPAC, colegas do UNFPA e das Nações Unidas em geral e fazer referência a algumas pessoas dentre várias outras que contribuíram ao longo de ano em várias discussões e tiveram a proeza de me escutar repetidas vezes sobre o tema da tese: a mestre em Relações Internacionais, Naiara Garcia da Costa Chaves, o Prof. Aninho Mucundramo Irachande, o Prof. Henrique de Oliveira Castro, a Prof. Lia Zanotta Machado, o Prof. Danilo Nolasco, o meu chefe e Representante do UNFPA no Brasil Harold Robinson com quem sempre discuto a teoria e o cotidiano da cooperação internacional, a minha ex-chefe e amiga Tania Patriota, Carlos Mussi da CEPAL, um constante parceiro na discussão sobre cooperação sul-sul e os amigos Antônio Paulo Lima, Cássio Veludo, Giovanna Thiemi, Marcelo Britto, Márcio Arbach, Rafael Souto Maior e Sérgio Augusto Germano Patto que sempre com curiosidade construtiva contribuíram de diversas maneiras para a conclusão da tese.

## RESUMO

A tese tem como objetivo investigar o fenômeno da cooperação internacional e suas relações com comércio e, sobretudo, com a existência de taxonomias internacionais, sob um olhar sociológico. O estudo analisa o papel do Estado-nação e de organismos internacionais no desenho de mecanismos de cooperação que, mais que aspectos operativos da relação entre países, aparentemente engendra processos de dominação e visão de mundo. Por essa razão se discute a relação entre a formulação e execução de estratégias nacionais de cooperação internacional com a utilização de taxonomias por parte de tomadores de decisão. O estudo comparado dos modelos e estruturas de cooperação do Brasil e Estados Unidos é utilizado como referência empírica para a análise empreendida na tese. A comparação traz particularidades e diferenças entre um país caracterizado como “emergente” com uma “potência tradicional” no exercício de ações de cooperação internacional e suas relações e implicações com a formulação de taxonomias.

Palavras-chave: cooperação, taxonomia, Estado-nação, organização internacional, sociologia da cooperação

## **ABSTRACT**

The thesis aims to investigate the phenomenon of international cooperation and its relations with trade and, above all, with taxonomies under a sociological approach. The study examines the role of nation-states and international organizations in the design of cooperation mechanisms, which rather than operational aspects of the relationship between countries, engenders domination processes and global views. For this reason the thesis analyses the relationship between the formulation and implementation of national strategies for international co-operation based upon taxonomies by decision makers. The comparative study of cooperation models and structures of Brazil and the United States is used as reference for the empirical analysis undertaken in the thesis. The comparison brings particularities and differences between a country characterized as "emerging" with a "traditional power" in course of international cooperation actions and their relationships and implications for the development of taxonomies

.  
Key Words: Cooperation, cooperation taxonomy, taxonomy, nation-state, international organization, sociology of cooperation.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	4
RESUMO .....	6
ABSTRACT .....	7
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE QUADROS .....	11
LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS.....	12
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Motivação de Pesquisa, Problema e Pressupostos .....	15
1.2. Aspectos Metodológicos.....	20
CAPÍTULO II – TAXONOMIA COMO RETRATO SIMBÓLICO DA REALIDADE INTERNACIONAL .....	23
2.1. Discutindo Taxonomias.....	23
2.1.1. Taxonomia Ideológica – O Período da Guerra Fria.....	27
2.1.2. Taxonomias Multilaterais .....	34
2.1.3. Taxonomia com Base em Capacidades .....	42
2.1.4. Taxonomia Civilizacional .....	44
2.1.5. Taxonomia Ocidente-Oriente .....	52
2.1.6. Taxonomia Religiosa .....	56
2.1.7. Taxonomia Baseada em Valores .....	59
2.1.8. Taxonomia de Centro e Periferia .....	64
2.1.9. Taxonomia Norte-Sul.....	74
2.2. Considerações Sobre a Validade da Distinção Norte-Sul .....	86
CAPÍTULO III – O ESTADO COMO UNIDADE ANALÍTICA DO FENÔMENO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	88
3.1. Teorias de Estado com Relevância Para o Estudo da Cooperação Internacional.....	88
3.2. Estado e Política Externa .....	106
3.3. Política Externa e Cooperação Internacional.....	110
CAPÍTULO IV – O MULTILATERALISMO COMO PRESSUPOSTO PARA O INCREMENTO DA COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS.....	120
4.1. Antecedentes do Multilateralismo.....	120
4.2. Organizações Internacionais: Uma Expressão Permanente da Cooperação entre Estados.....	124
4.3. Organização das Nações Unidas.....	129
4.4. Mudanças de Paradigma – A Institucionalização do Sul .....	132
CAPÍTULO V – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: CONCEITO, OPERACIONALIZAÇÃO E UM OLHAR SOCIOLÓGICO DO FENÔMENO .....	145
5.1. Conceitualização e Tipologia.....	145
5.1.1. Formatos de Cooperação Internacional .....	156
5.1.2. Modalidades de Operacionalização da Cooperação Internacional ...	159
5.2. Capacidade Institucional.....	163
5.3. Burocracia e Cooperação Internacional.....	166
CAPÍTULO VI – A COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA .....	175

6.1. Histórico da Cooperação Brasileira .....	175
6.2. Principais Áreas de Atuação Substantiva .....	178
6.2.1. Cooperação Educacional .....	178
6.2.2. Segurança e Manutenção da Paz .....	179
6.2.3. Cooperação Humanitária .....	180
6.2.4. Cooperação Financeira .....	182
6.2.5. Cooperação Industrial .....	183
6.2.6. Cooperação Técnica .....	184
6.3. Amostra do Programa de Cooperação do Brasil .....	192
6.3.1. Cooperação Brasil – Bolívia .....	192
6.3.2. Cooperação Brasil – Colômbia .....	194
6.3.3. Cooperação Brasil – Haiti .....	196
<b>CAPÍTULO VII – A COOPERAÇÃO DOS EUA EM PERSPECTIVA .....</b>	<b>201</b>
7.1. Histórico da Cooperação dos EUA .....	201
7.2. Principais Áreas de Atuação Substantiva .....	208
7.2.1. Principais Linhas de Ação da USAID no Contexto da Política Externa (USAID, 2009) .....	211
7.2.2. Principais resultados alegados da cooperação norte-americana ...	213
7.3. Amostra do Programa de Cooperação dos EUA .....	215
7.3.1. Cooperação EUA – Bolívia .....	215
7.3.2. Cooperação EUA – Colômbia .....	218
7.3.3. Cooperação EUA-Haiti .....	220
<b>CAPÍTULO VIII. POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO, DISCURSOS DO BRASIL E EUA E TAXONOMIAS PREDOMINANTES .....</b>	<b>225</b>
8.1. Política de Cooperação do Brasil .....	225
8.2. Política de Cooperação dos EUA .....	232
8.3. Discurso do Brasil .....	241
8.4. Discurso dos EUA .....	252
8.5. Prioridades geográficas do Brasil .....	254
8.6. Prioridades Geográficas dos EUA .....	259
8.7. Considerações sobre os Modelos .....	264
<b>CAPÍTULO IX – CRESCIMENTO DAS ECONOMIAS DO SUL E AUMENTO DE ESCALA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....</b>	<b>271</b>
9.1. Investimentos do Brasil em Cooperação Internacional .....	271
9.2. Investimentos dos EUA em Cooperação Internacional .....	276
9.3. Cooperação <i>versus</i> Melhora Relativa do Ambiente Econômico .....	283
<b>CAPÍTULO X – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>291</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>304</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1: Níveis econômicos e localizações de 80 sociedades em um Mapa Cultural (2009)**

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1: Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs nos países em desenvolvimento (2008)**

**Tabela 2: Os MICs da América Latina (2005-2006)**

**Tabela 3: Os MICs do Caribe (2005-2006)**

**Tabela 4 – Potências Históricas**

**Tabela 5 – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (2005-2009)**

**Tabela 6 – Maiores receptores da AHI do Brasil (2005-2009)**

**Tabela 7 – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica por regiões (2005-2009)**

**Tabela 8 – Maiores investimentos da USAID por país (2009-2010)**

**Tabela 9 – Principais Investimentos da Cooperação brasileira por Setor (2005-2007)**

**Tabela 10 – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica por regiões (2005-2009)**

**Tabela 11 – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica – Distribuição por Nível de Renda dos Países a Cada Ano (2005-2009)**

**Tabela 12 – Programas de Cooperação dos EUA (2009-2010)**

**Tabela 12 – Programas de Cooperação dos EUA (2009-2010)**

**Tabela 13 – Investimento de Cooperação dos EUA por País na Região da América Latina e Caribe (2009)**

**Tabela 14 – Principais Investimentos da Cooperação dos EUA por Setor (2005-2007)**

**Tabela 15 – Investimento do Brasil em Cooperação em Comparação ao PIB:  
Valores não Ajustados pela Inflação (2010)**

**Tabela 16 – Investimento dos EUA em Cooperação em Comparação ao PIB:  
Valores não Ajustados pela Inflação (2010-2011)**

#### **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1 – Maiores Setores de Atividades da Cooperação Sul-Sul do Brasil (2010)**

**Gráfico 2 – Evolução do Orçamento Anual da ABC em R\$ (2006-2010)**

**Gráfico 3 – Número de Ações de Cooperação Iniciadas em Cada Ano (2003-2009)**

**Gráfico 4 – Gasto da USAID com recuperação para o Haiti (2010)**

**Gráfico 5 – Principais Investimentos da Cooperação Brasileira por Setor (2005-2007)**

**Gráfico 6 – Investimento Brasileiro em Cooperação Internacional (2005-2009)**

**Gráfico 7 – Principais investimentos da cooperação norte-americana por setor (2005-2007)**

**Gráfico 8 – Taxa de Crescimento dos Países Latino-americanos (2010)**

**Gráfico 9 – Tendências de Pobreza na América Latina e Caribe (1997-2007)**

**Gráfico 10 – Comércio de Brasil e Estados Unidos com a América Latina (2004-2008)**

#### **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1 – Comparação de Modelos de Cooperação**

## LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CFI – Corporação Financeira Internacional  
CEMLA – Centro de Estudos Monetários da América Latina  
CIME – Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias  
CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica  
CNPQ – Conselho Nacional de Pesquisa Científica – CNPQ  
COAR – Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
CSS – Cooperação Sul-Sul  
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento  
DELBRASOMC – Delegação Permanente do  
DEM – Partido dos Democratas  
DLF – Fundo de Empréstimos para o Desenvolvimento (Development Loan Fund)  
DIP – Direito Internacional Público  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EUA – Estados Unidos da América  
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FCCIS – Federação de Câmaras do Comércio, Indústria e Serviços  
FIOCRUZ – Fundação Osvaldo Cruz  
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FSB – Conselho de Estabilidade Financeira  
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão  
G8 – Grupo dos oito países mais ricos e industrializados do mundo  
G20 – Grupo das vinte maiores economias do mundo, incluindo a União  
G77 Grupo de 77 países em desenvolvimento (que reúne atualmente mais de 130 países criado na década de 1960)  
HIPC – Países Pobres Altamente Endividados (Heavily Indebted Poor Countries)  
ICA – Administração da Cooperação Internacional (International Cooperation Administration)  
IBAS – Índia, Brasil e África do Sul  
IDCA – Instituto de Cooperação e Assistência para o Desenvolvimento (Institute for Development Cooperation and Assistance)  
IFC – Corporação Financeira Internacional  
IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDCs – Países menos Desenvolvidos (Least Developed Countries)  
MICs – Países de Renda Média (Middle Income Countries)  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MINURCAT – Missão das Nações Unidas para a República Central Africana e Chade (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad)  
MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti)  
MONUSCO – Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo)  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement)  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODA – Official Development Assistance (Ajuda Oficial para o Desenvolvimento)  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIM – Organização Internacional de Migração  
OI – Organização Internacional  
OIR – Organização Internacional de Refugiados  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PALOP – Países de Língua Portuguesa  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PR – Presidência da República  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República  
SGPC – Sistema Global de Preferências Comerciais  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SUBIN – Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional  
TSF – Unidade de Apoio Técnico (Technical Support Facility)  
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas  
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas  
UNFICYP – Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNMEE – Missão das Nações Unidas para Etiópia e Eritreia (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea)  
UNMIK – Administração Interina em Kosovo (Interim Administration Mission in Kosovo)

UNMILI – Missão das Nações Unidas na Libéria (United Nations Mission in Liberia)  
UNMIN – Missão das Nações Unidas no Nepal (United Nations Mission in Nepal)  
UNMIS – Missão das Nações Unidas no Sudão (United Nations Mission in Sudan)  
UNMIT – Encontro Integrado das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Integrated Meeting in East Timor)  
UNMISSET – Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Mission of Support in East Timor)  
UNOCI – Operações das Nações Unidas na Costa do Marfim (United Nations Operations in Cote D'Ivoire)  
UNOTIL – Escritório das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Office in Timor Least)  
UNRRA – Administração das Nações Unidas para Resgate e Reabilitação (United Nations Relief and Rehabilitation Administration)  
UPU – União Postal Universal  
USAID – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional  
WVS – Pesquisa Mundial de Valores (World Value Survey)

## **CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO**

### **1.1. Motivação de Pesquisa, Problema e Pressupostos**

A analítica da finitude de Foucault, inspirada em Kant, como aponta Roberto Cardoso de Oliveira (KANT, in OLIVEIRA, 2003, p. 83) que parte da concretude histórica do homem para representar a realidade, na medida que trata o homem como sujeito cognoscente e objeto cognoscível, também tem serventia para explicar como instituições e Estados assumem e modificam seu próprio lugar em modelos taxonômicos dos mais variados e, sobretudo, sujeitos a sucessivas mudanças ao longo do tempo. Compreender o desenho de taxonomias a partir de uma visão hermenêutica é um caminho pouco explorado e que pode responder às três máximas de Foucault, cuja discussão realizada por Dreyfus & Rabinow é pertinente para a construção da tese (FOUCAULT, in DREYFUS & RABINOW, 1995). Por mais que aparentemente seja um exercício e um olhar heterodoxo de investigação, “verdade, resistência e poder” se expressam em modelos taxonômicos baseados na exploração da história e na leitura de prioridades de governo.

Historicamente vários modelos taxonômicos têm sido criados para classificar e organizar países de acordo com possíveis semelhanças, mas também como forma de distinguir categorias. Apesar de amplamente aceitas, várias das taxonomias existentes e universalmente utilizadas demonstram fragilidades e inconsistências quando utilizadas como modelo de retrato da realidade. Uma simples definição norte-sul ou mesmo centro-periferia se apresenta insuficiente para descrever, para explicar diferenças e semelhanças e as relações entre países, mas persiste como elemento integrante dos discursos nacionais, de políticas externas e do trabalho de organismos internacionais.

A naturalização do tema e do conceito de sul, é corriqueira, causa inquietação no plano teórico, carecendo de qualificação, uma vez que o emprego do termo tem sido ideológico e não necessariamente uma categoria passível de uso como forma de explicar a realidade social internacional. Um ponto a ser considerado, mesmo que de

forma incipiente, é que a falta de definição do que é o sul é politicamente interessante para vários atores. Possivelmente não seja do interesse dos Estados qualificarem a noção de sul, pois, quanto menos definido e mais ambíguo, mais fácil os interesses serem trabalhados e defendidos e estereótipos perpetuados.

Cabe mencionar o contraponto de Spengler para o levantamento de taxonomias, para ele:

“uma civilização é o destino inevitável da cultura (...) os estados mais exteriores e artificiais dos quais é capaz uma espécie de humanidade desenvolvida (...) uma conclusão, a coisa-que-é se sucedendo à coisa-que-está-sendo” (SPENGLER, 1991, p. 35).

O projeto de pesquisa parte de um pressuposto teórico com implicações empíricas apenas superficialmente aludidas na literatura e que carecem, portanto, de discussão: a noção de que a relação entre investimento na cooperação tem sempre como motivação a ampliação do espectro de influência, sobretudo a econômica. Daí deriva o problema central de pesquisa:

**É a mudança de percepção principalmente dos países emergentes, como o Brasil, em relação à visão de mundo e ao seu lugar no tabuleiro internacional que determinaria, mais que a questão econômica, as lógicas de cooperação destes países e, portanto, as próprias taxonomias, bem como prioridades geográficas de programas de cooperação no plano concreto?**

Neste sentido, um desafio adicional nesse tipo de raciocínio seria entender que as taxonomias são sempre retratos muito transitórios da realidade. Essa linha de raciocínio apenas torna mais instigante buscar respostas que dêem conta do lugar” das taxonomias no planejamento de ações “voltadas para fora”, nos exercícios do estado-nacional para cooperar com os demais.

O desafio consiste em identificar o tipo de relação entre superestrutura e infraestrutura para se chegar compreender a natureza das forças sociais que operam na história de um determinado país em um determinado período histórico e como no plano

internacional essas mesmas forças se manifestam, normalmente por intermédio do exercício de cooperação internacional como parte da política externa.

Como parte do mesmo esforço, merece discussão se o aumento da cooperação sul-sul é resultado direto de uma alteração nos equilíbrios de poder relacionados à influência em declínio de países desenvolvidos com o avanço das economias emergentes. Neste particular, o argumento dos vínculos supostos por semelhança e proximidade cultural e política entre países do sul surge como uma alternativa de afirmação de autoridade, mas possivelmente com várias ambições de fundo, políticas, sociais, econômicas e até mesmo de segurança coletiva. Neste contexto, a denominada cooperação sul-sul seria um mecanismo de reorganização, podendo também se traduzir na consolidação de um novo tipo de dominação a longo prazo, a depender das agendas políticas em campo.

No plano teórico, os dois principais desafios no trabalho são os seguintes:

- I. Discutir as principais taxonomias internacionais existentes e compará-las.
- II. Investigar e discutir o conceito de cooperação internacional, destacando como e em que contexto o mesmo surge e os principais conceitos que se vinculam a ele.

Há expectativa que esse exercício contribuirá para uma sociologia da cooperação internacional, uma vez que serão utilizados conceitos, olhares e teorias típicas da sociologia para a análise de fenômenos da cooperação internacional, o que representa desafio epistemológico significativo.

Como forma de investigar o objeto, o estudo consistirá em comparar EUA e Brasil contrapondo as estruturas de promoção e cooperação existentes e o uso de modelos taxonômicos para definir prioridades nas ações de cooperação externa, tomando como base discursos, e políticas de cooperação internacional empreendida pelos dois países. Interessa obviamente investigar a retórica política e as políticas de Estado no que tange o tratamento a outros países e, em que medida, se configura ou não um choque entre norte e sul. Nos dois casos, se tomará como período de referência para os EUA

os governos Bush e parte do governo Obama e no caso do Brasil, os governos de Fernando Henrique Cardoso e, principalmente, o de Lula.

Nesse contexto, o relativamente novo ente público que passa a compor a complexa teia de relações sociais e exerce um papel normatizador entre Estados – as organizações internacionais – merece mais investigação em termos sociológicos que dê conta de explicar o local desses novos entes no plano das pactuações simbólicas. Essas organizações têm sido assemelhadas a um governo mundial, o que parece insuficiente para explicar a sua natureza e o seu papel, pois, não há neles um elemento central do pacto que funda o Estado e a ação do governo como o que será discutido – monopólio da violência e a capacidade de aplicar normas. Da mesma forma, as novas parcerias entre o sul trazem uma nova tipologia que ultrapassa a caracterização norte-sul.

É justamente neste ponto que reside uma expectativa para os modelos de cooperação e para as Nações Unidas no médio prazo, pois, diferentemente, o papel da organização não poderia se limitar a ser uma grande “ambulância internacional”. O choque de interesses a partir do surgimento dos chamados emergentes, a profusão de instituições regionais e os riscos de unilateralidade no processo decisório apresentados em inúmeras conferências internacionais evidenciam a falta de um modelo taxonômico capaz de retratar com a devida complexidade o lugar da América Latina nas instituições internacionais e como agente promotor de cooperação.

A hipótese do trabalho é que existe um progressivo vínculo entre cooperação, execução de iniciativas e visão de mundo do país expressando uma ou mais taxonomias dominantes que teriam mais fundamentos e motivações em um plano de valores que em um pragmatismo comercial, como normalmente se supõe. Existe também como resultado de valores pós-modernistas em governos, um aumento de escala da cooperação e o amadurecimento de um tipo de cosmopolitismo burocrático, que depende diretamente do tipo de taxonomia preponderante em aplicação por parte da política de cooperação internacional.

Neste sentido, a realização de um estudo comparado que investigue as relações existentes entre modelos de cooperação, repercussões no comércio e modelos taxonômicos utilizados como referência para a definição de prioridades de cooperação pode ser decisiva para explicar as motivações no desenho de mapas por parte de governos.

Uma das diferenças centrais entre Estados Unidos e os países da América Latina, de acordo com Fukuyama (FUKUYAMA, 2006) estaria nas instituições políticas e não exclusivamente na economia. Em outra frente, apesar da existência de instituições denominadas democráticas, na América Latina em geral há uma herança patrimonialista em vários países, o que contribui para uma ação não racional por parte de várias instituições nacionais.

Uma das propostas do trabalho é, portanto, que se estabeleça, a partir da análise concreta dos modelos de cooperação de Brasil e Estados Unidos, uma leitura teórica que permita estabelecer nexos entre cooperação e taxonomia, uma vez que pode-se afirmar que para a análise da cooperação entre estados diferentemente de outras tradições acadêmicas como relações internacionais e ciência política, este é um campo de pouca exploração da sociologia, havendo uma lacuna teórica na compreensão da cooperação internacional que permita uma análise da relação entre Estados por meio de suas instituições governamentais no que diz respeito à natureza e dos efeitos deste tipo de ação nas representações simbólicas de mundo concebidas e praticadas pelos estados. Antes, cabe, no entanto, revisar nessa seção as definições tradicionais existentes na literatura de relações internacionais e utilizadas de forma operativa por determinados atores como agências internacionais e agências de cooperação de governos.

A pesquisa em questão parte de um desafio epistemológico apontado em um plano geral por Foucault – lidar com as inter-relações discursivas e suas articulações com as instituições e compreender como os saberes surgem e se transformam e neste caso específico como os mesmos são utilizados e apropriados por governos na forma de

cooperação e mapa mundial (FOUCAULT, 2010). Afinal, a cartografia, como a própria cognição, é uma simplificação necessária que nos permite ver onde estamos e para onde vamos. Neste particular, entender e mesmo requalificar o uso de norte e sul hoje é ferramenta para ler processos, motivações e a forma como se dão as relações entre os Estados.

## **1.2. Aspectos Metodológicos**

O trabalho é interdisciplinar e faz-se valer de conceitos da sociologia, ciência política, geografia, direito e relações internacionais para que o problema de pesquisa seja respondido. Há um esforço peculiar dado o próprio tema do trabalho de fazer uso de conceitos e teorias caros para a sociologia, utilizando os mesmos para discutir fenômenos normalmente tratados no campo de relações internacionais e outras disciplinas.

Como pano de fundo, é construído um panorama histórico das estruturas de cooperação dos dois países no sentido de indicar a natureza dos processos nacionais, eventuais mudanças e progressos ocorridos ao longo da história, principais temas que pautam a agenda de trabalho com outros países. O sentido desse panorama é contribuir para avaliar em que medida se observa ou não a distinção sugerida por Keynes (Keynes, 1992) entre comércio, finanças, e dominação política.

Serão utilizados discursos, documentos nacionais e dados nacionais disponíveis dos : EUA e do Brasil. A análise de dados quantitativos será feita de forma a permitir, principalmente, as análises da relação entre comércio dos dois países e políticas de cooperação.

O objeto de pesquisa corresponde aos discursos, construção de taxonomias, posições e plataformas de Brasil e Estados Unidos em matéria de cooperação internacional. Interessa, sobretudo ao trabalho, investigar em profundidade a retórica política e as políticas de Estado neste campo, baseada na coleta de dados empíricos e informações disponíveis sobre os programas de cooperação dos dois países.

1. Análises quantitativas para refinamento das hipóteses: incluindo exame da expansão do comércio e de programas de cooperação internacional dos dois países;
2. Levantamento do histórico e das estruturas de cooperação de Brasil e Estados Unidos para indicar a natureza dos processos, temas e linhas centrais de ação e mecanismos de cooperação dos dois países.

Os capítulos teóricos se dividem em quatro, do capítulo II ao capítulo V. **No capítulo II** são discutidos variados modelos taxonômicos que buscam hierarquizar e classificar os países e regiões geográficas ao longo da história, focando em grande parte as divisões estabelecidas entre norte e sul, bem como centro e periferia. **No capítulo III**, dado o papel central e a vocação do Estado na implementação de iniciativas de cooperação internacional, é discutido o conceito de instituições públicas, incluindo no caso do Estado contemporâneo, as principais perspectivas teóricas e interpretações sobre o papel do Estado e, sobretudo, a noção de burocracia nacional que é apropriada longo do trabalho. **No capítulo IV** se discute o conceito e a natureza das organizações internacionais enquanto sujeitos institucionais que detêm personalidade jurídica e que têm um papel especial na promoção de cooperação internacional, além do conceito de sul, uma vez que esse tema traz significado especial para o trabalho e para a própria construção da pesquisa e formulação da tese. **No capítulo V** se discute o conceito de cooperação internacional em um sentido teórico, mas também destacando como o conceito tem sido operacionalizado por países e organizações internacionais.

Os capítulos analíticos se dividem em quatro, compreendem do capítulo VI ao capítulo IX. **No capítulo VI** se discute a história e as principais áreas de atuação da cooperação brasileira, apresentando-se também uma amostra da cooperação entre o Brasil e determinados países latino-americanos: Bolívia, Colômbia e Haiti.

Na verdade, o exercício de comparação proposto para permitir a discussão da hipótese do trabalho diz respeito não à análise de projetos específicos apoiados pelos países delimitados – Brasil e Estados Unidos, mas sim a comparar os desenhos de modelo de cooperação dos dois países com base: na evolução de investimentos, estrutura

nacional disponível e lógica da cooperação no contexto de políticas macro dos governos. A escolha, portanto, de determinados países que mantêm relação tanto com o Brasil como com Estados Unidos no campo da cooperação técnica serve apenas para caracterizar os modelos vigentes. A realização dessa exemplificação, uma amostra de três países levou em conta uma diversidade em termos de indicadores sócio-econômicos e panorama político mais sensível, para retratar a cooperação da cooperação do Brasil e dos EUA em países tidos como prioritários pelos dois países, mesmo que sob diferentes critérios, sendo eles: Bolívia, Colômbia e Haiti. No caso específico do Haiti, uma análise mais detalhada sobre como a cooperação dos países incide se justifica na particularidade do Haiti como país mais pobre das Américas, palco de instabilidade política, econômica e social e ao mesmo tempo um dos principais beneficiados de cooperação no continente. Este olhar operativo permite que se caracterize as políticas de cooperação dos dois países e sobre como as mesmas são formas de representação de mundo por parte tanto dos EUA como do Brasil.

**No capítulo VII** se discute a história e as principais áreas de atuação da cooperação dos EUA, apresentando-se também uma amostra da cooperação entre os EUA e determinados países latino-americanos. **No capítulo VIII** são investigados discursos do Brasil e EUA que trazem mensagens e conteúdos simbólicos sobre taxonomias e lógicas da cooperação desses dois países em termos de prioridades. **No capítulo IX** se analisa especificamente a relação entre crescimento da economia de países emergentes latino-americanos, sobretudo, o Brasil e qual a eventual relação entre este fenômeno e o incremento da escala da cooperação empreendida.

**No capítulo X** são apresentadas reflexões sobre a relação entre cooperação e taxonomia internacional e cooperação e quadros econômicos favoráveis, estabelecendo-se conclusões possíveis à luz da pesquisa.

## **CAPÍTULO II – TAXONOMIA COMO RETRATO SIMBÓLICO DA REALIDADE INTERNACIONAL**

### **2.1. Discutindo Taxonomias**

Existe uma lacuna no plano teórico sobre o que seria norte e sul, apesar do extenso uso dessa terminologia. O significado desses termos é definido em função de quem os utiliza e mantêm relação direta com o que se percebe como “centro” e “periferia”. Os conceitos de sul e norte ultrapassam a aparente e óbvia noção geográfica. Na verdade, ao se dividir e categorizar o mundo em norte e sul, várias divisões estão em marcha: ideológica, econômica, cultural, mas sempre conformadas por um discurso político.

Conseqüentemente, as parcerias estabelecidas entre países do sul, entre países do norte e do sul se dão por uma série de motivações não evidentes, necessariamente. Interessa, portanto, discutir e investigar as principais taxonomias vigentes nas últimas décadas e como as mesmas têm pautado a ação política de governos e organizações multilaterais. A compreensão das taxonomias é essencial para estabelecer em que medida os simbolismos presentes nas mesmas repercute na ação dos Estados no desenho de modelos de cooperação e no estabelecimento de prioridades em termos geográficos.

Cabe antes de apresentar as principais taxonomias realizar uma breve digressão. Para Kuhn (1975), o avanço intelectual e científico consiste no deslocamento de um paradigma, que se tornou cada vez mais incapaz de explicar fatos novos ou recém-descobertos, por um novo paradigma. A pretensão ao relacionar a existência de taxonomias que classificam os países e modelos de cooperação e levantar as possíveis relações de causa e efeito entre ambas, emerge como tema que, apesar de uma suposta obviedade, tem como pretensão contribuir no plano teórico para o entendimento da definição de sul em voga e amplamente utilizado no desenho de prioridades para cooperação internacional, mas com insuficiente entendimento do que o mesmo efetivamente significa.

Neste sentido serão analisados os principais modelos taxonômicos recorrentes, sendo que alguns dentre eles, buscam dividir o mundo a partir de antagonismos: 1) Oriente x Ocidente; 2) Norte e Sul; 3) Centro e Periferia; 4) Civilizações. O argumento de Huntington para explicar a necessidade da redefinição de mapas e, mesmo de paradigmas sintetiza bem, a pertinência do tema:

“ Os paradigmas ou mapas simplificados são indispensáveis para o pensamento e para a ação do homem. Por um lado, podemos formular explicitamente tais teorias ou modelos e utilizá-los conscientemente para guiar nosso comportamento. Por outro lado, podemos negar a necessidade de tais guias e pressupostos que agiremos apenas em termos de fatos objetivos específicos, lidando com cada caso em função de seus méritos. Contudo, se aceitamos isso, estaremos nos enganando, pois, no fundo de nossas mentes, estão ocultas pressuposições, vieses e preconceitos que determinam a forma pela qual nós percebemos a realidade, para que fatos olhamos e como julgamos sua importância e seus méritos. Necessitamos de modelos explícitos ou implícitos a fim de sermos capazes de:

1. ordenar a realidade e sobre ela tecer generalizações
2. compreender as relações causais entre fenômenos;
3. antecipar e, se tivermos sorte, predizer desdobramentos futuros;
4. distinguir entre o que é importante e o que não é;
5. ver os caminhos que devemos tomar para atingir nossos objetivos.”

(HUNTINGTON, 1996, p. 30)

É difícil precisar em termos históricos uma genealogia dos primeiros modelos taxonômicos internacionais. Por questões metodológicas, serão considerados alguns, dentre os principais modelos que surgem a partir da própria consagração da idéia de estado-nação unificado, fenômeno que ganha força com o surgimento do mercantilismo em que a demanda por grandes investimento motiva a criação de forma maciça do estado-nação, enquanto ente capaz, dentre outras atribuições, de catalisar recursos para empreendimentos em larga escala.

Uma ponderação deve ser considerada para o estudo das taxonomias – a identidade é um recurso utilizado por elites, mas não apenas elites econômicas (por mais que seja difícil se distinguir categoricamente) mas também elites políticas. Pode-se afirmar que a identidade é usada por elites com razões e objetivos muito diferentes, o que faz com que processos de transformação não cessem, pois, o próprio conceito de estado-nacional não se traduz em uma estrutura perene e congelada.

As taxonomias serão analisadas levando em conta a arqueologia do saber de Foucault, segundo o qual, a geografia seria entendida a partir de um entendimento jurídico-político, sendo os territórios controlados por determinados tipos de poder:

“Cada periodização recorta na história um certo nível de acontecimentos e, inversamente, cada camada de acontecimentos pede sua periodização, uma vez que, segundo o nível que se escolha, dever-se-á delimitar periodizações diferentes e, segundo a periodização que se dê, atingir-se-á níveis diferentes. Chega-se assim à metodologia complexa da descontinuidade” (FOUCAULT, 1975, p. 156).

Foucault delimita as características que ele considera metáforas espaciais relacionadas à territorialização que trazem elementos centrais para a discussão e compreensão sobre taxonomias. Território como noção explícita e calcada em um limite geográfico dado, sendo complementado por outros conceitos:

- campo como uma noção econômico-jurídica;
- deslocamento como a própria sujeição de grupos, exércitos e da população em geral;
- domínio entendido como um conceito jurídico-político;
- solo como uma noção histórico-geológica;
- região como uma noção fiscal específica, administrativa e militar;
- horizonte, de acordo com Foucault, uma noção pictórica, mas também estratégica.

O fundamental para Foucault (1975) e essencial para o trabalho é a relação entre poder e saber que para os termos da tese são estados e cooperação, sendo o estado o agente que concentra poder e a cooperação o saber à disposição dos estados enquanto pares. Para ele, a partir do momento que se analisa o saber em termos de região, domínio, implantação, deslocamento, transferência, é possível se entender como o saber funciona como poder e as formas pelas quais pode reproduzir seus efeitos. Esse argumento é de grande valia para explicar a delimitação territorial e as próprias taxonomias e suas implicações e intersecções com a cooperação internacional, pois, existe uma “administração do saber, uma política do saber e relações do poder que passam pelo saber e que naturalmente, quando se quer descrevê-las, remetem àquelas formas de dominação a que se referem as noções como campo, posição, região, território” (FOUCAULT, 1975, p. 159). Como ele também assinala, na demarcação de objetos, das classificações, das organizações de domínios, o que está em questão é uma análise histórica das relações de poder. A geografia que passa a ter na visão de Foucault, em conjunto com a história, um elemento constituinte e definidor do discurso nacional<sup>1</sup>, mantém aparentemente uma relação intrínseca com as políticas de cooperação.

Como Tilly chama a atenção, os estados nacionais estão sempre em concorrência um com o outro e a construção de suas identidades se dá por contraste, pois, fazem parte no plano externo de um sistema de estados (TILLY, 1996, p.23). É improvável que um estado não construa algum tipo de taxonomia para estabelecer relações e cooperar com outros estados. O que pode, sim, ocorrer é a falta de coordenação nessa representação da realidade ou mesmo a taxonomia ser *ad hoc* e não estruturada.

Ora, apropriando parte dessa lógica é possível discutir taxonomias internacionais dominantes, e mesmo a noção de centro e periferia, sendo as idéias o resultado de condições objetivas, mas também subjetivas. A categorização de sociedades nacionais com seus pares, é exercício interpretativo limitado pela realidade posta.

---

<sup>1</sup> Foucault chega até mesmo ao paroxismo de afirmar que apenas o arquipélago é verdadeiramente definido geograficamente.

### **2.1.1. Taxonomia Ideológica – O Período da Guerra Fria**

No período da guerra fria, após o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 e ascensão dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS como potências dominantes, a classificação proposta por Huntington considera três diferentes categorias: a) mundo livre; b) bloco comunista e; c) países não alinhados.

Fica explícita nessa classificação e na própria linguagem que a classificação não segue exatamente um parâmetro específico. A idéia de mundo livre em oposição ao bloco comunista e países alinhados carece de alguma isenção que contraste os modelos políticos e os regimes econômicos adotados pelos países. Obviamente, a definição de mundo livre consiste em uma interpretação que os países não-alinhados como Brasil e a quase totalidade dos países latino-americanos não desfrutariam de um regime político nos moldes democráticos, sendo também um qualificativo em oposição ao grupo dos países alinhados à URSS e, portanto, de orientação socialista.

Além do próprio liberalismo econômico que configura o modelo capitalista e o pensamento marxista que definiria o modelo comunista, várias ideologias marcaram o século XX, mesmo antes do período marcante da guerra-fria. Vale neste particular, mencionar as ideologias que tiveram como resultado a atração de países em torno de projetos políticos comuns. Mesmo que a causa não esteja à primeira vista nas divergências políticas, mas interesses de diferentes matizes econômicas, discursos convergentes contribuíam para definir blocos distintos, fornecendo subsídio para se entender, mesmo que de forma provisória, o mapa mundial. Durante o período da 1ª Guerra Mundial, que pode ser entendida como uma guerra de alcance europeu, o confronto ideológico realçado no conflito não é tão presente como na 2ª Guerra Mundial, cujo alcance é efetivamente global. A 2ª Guerra Mundial uniu “divisões nacionais numa única guerra global, internacional e civil” (HOBBSAWM, 1995, p. 147). De um lado, Alemanha, Itália e Japão, tendo a Alemanha nazista como a verdadeira força impulsionadora do conflito, se reuniram em um grupo denominado Eixo cujos vínculos repousavam não apenas em ambições expansionistas, mas também em fatores ideológicos. No caso da Alemanha, uma potência fascista, a proeza fora de unir impensáveis aliados em um projeto comum. O grupo dos aliados, portanto, reunindo

Estados Unidos e países europeus como Inglaterra, França e URSS, surge como uma alternativa à expansão alemã e de seus aliados.

Durante o período que antecede a 2ª Guerra Mundial, o que está em questão e divide o mundo são, portanto, alianças que assumem contornos ideológicos. Hobsbawm, acredita que também a 2ª Guerra Mundial teve fundamentos ideológicos e que a divisão do mundo presente de 1931 a 1945 seguira não um confronto entre economias liberais e economias planificadas, mas entre os descendentes do Iluminismo do século XVIII de um lado e das “grandes revoluções”, incluindo a própria URSS e de outro, os “adversários que configuravam uma reação ao progresso”<sup>2</sup>.

Já a taxonomia do próprio período da guerra é então definida por razões pragmáticas movidas por uma racionalidade de alianças realmente peculiar, do ponto de vista das coligações entre Estados. Como Hobsbawm assinala:

“A mobilização de todo o potencial de apoio contra o fascismo, isto é, contra o campo alemão, portanto, foi um triplo apelo pela união de todas as forças políticas que tinham um interesse comum em resistir ao avanço do Eixo; por uma política real de resistência; e por governos dispostos a executar essa política” (HOBSBAWM, 1995, p.148).

Neste sentido, não é exagero afirmar que o fascismo alemão forçou uma taxonomia internacional provisória pragmática desde seu surgimento até sua derrota e de seus aliados em 1945. A motivação e a necessidade de subjugar a máquina de guerra de Hitler fizeram com que o mapa do mundo no período seguisse um roteiro próprio, desvinculado de qualquer tipo de orientação geográfica ou ideológica. Como a Alemanha tratava a todos – liberais, socialistas e comunistas - como ameaças, a união em uma aliança atípica entre EUA e URSS, mesmo que tardia, teve reflexos diretos no processo de descolonização e, mais uma vez, no *mapa-múndi* que seria redesenhado no pós-guerra e nas primeiras décadas de trabalho da ONU e de seu sistema de tutela.

---

<sup>2</sup> Na própria definição utilizada por Hobsbawm, mas para quem os termos progresso e reação não mais eram opostos.

Como Hobsbawm observa, a aliança só fez sentido no desenrolar da 2ª guerra mundial com a existência de uma ameaça militar comum aos EUA e URSS que provocou o envolvimento direto dos Estados Unidos no conflito após o ataque japonês a Pearl Harbor e a URSS após a invasão empreendida pela Alemanha ao território soviético.

A divisão geográfica do mundo pós-1945, sob o pretexto do flagelo da guerra, atendeu a uma política de poder das potências e se na América Latina as fronteiras não foram afetadas pelo conflito, na África, Oriente Médio e Ásia foram fortemente afetadas com o término da 2ª Guerra Mundial. Ao fim do conflito, aliás, o mundo se dividiria como já foi discutido em função de um confronto difuso entre EUA e URSS, mas do ponto de vista geográfico novas fronteiras seriam definidas ao longo de várias conferências, muitas delas realizadas ainda durante o confronto. É possível se afirmar que após o sucesso inicial de Hitler, ao longo do conflito e durante algumas das reuniões ocorridas de 1941 até 1945, mais precisamente após 1943, os países do grupo dos aliados já percebiam que era uma questão de tempo terminar o conflito, logo, aprofundar tratativas que permitissem definir táticas de guerra, mas também um desenho de novas fronteiras e relações de poder foi também objetivo dos países, principalmente EUA, Grã-Bretanha, França e em menor medida URSS e China.

Em 1941, a Conferência do Atlântico reuniu Estados Unidos da América e Grã-Bretanha com o objetivo aparente de discutir mecanismos futuros de prevenção a conflitos em larga escala e conjuntamente manifestam a idéia de desenvolvimento como alternativa permanente e duradoura para a manutenção da paz. Após a reunião é assinada a Carta do Atlântico, primeiro documento de relevância dentre os vários instrumentos internacionais que antecederiam a criação da Organização das Nações Unidas em 1945. Já em 1942 é assinada por representantes de mais de vinte países, a Declaração das Nações Unidas, onde se estabelece o compromisso do grupo de países gravitando sob a liderança de Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e URSS e, de forma coordenada, enfrentarem no campo militar, mas também ideológico, as potências do Eixo. O documento, aprovado durante a Conferência de Washington é responsável por alcinhar o termo Nações Unidas.

Já as Conferências de Moscou e de Teerã realizadas em 1943, além de também abrigarem no seu discurso a necessidade de criação de mecanismos duradouros para a manutenção da paz internacional, se afirma um valor importante que influenciaria o processo de descolonização – a noção de “igualdade soberana dos Estados”. Obviamente, além da afirmação de valores comuns nesse período de guerra total, o que está em questão é a divisão da Europa no pós-guerra, bem como os modelos e discursos para a divisão de territórios na África e na Ásia e as pré-condições para um sistema de tutela de antigas colônias e territórios. De forma subjacente, se percebe durante a conferência que a própria definição de reconhecimento de Estados autônomos, as características e a natureza dos mesmos representava tanto no plano simbólico, como em um plano real, elemento central de embate entre os países que conjuntamente se aliaram frente à máquina de guerra nazista.

Em 1944, com a aproximação do fim do conflito durante a Conferência de Dumbarton Oaks, se desenham com a participação de EUA, URSS, Grã-Bretanha e também da China as bases “morais” para uma futura Carta das Nações Unidas. Interessante observar que a França, o quinto membro com “poder de veto” no futuro Conselho de Segurança não participou dessa etapa de negociação e demarcação de poderes, pois, tendo sido afetada pelo conflito não teve sequer como se envolver diretamente nas negociações. O esforço institucionalista de criar um ente baseado em valores e em um *modus operandi* multilateralista serviria como resposta a opinião pública de vários países, principalmente dos aliados, em manter uma agenda de manutenção da paz, ao mesmo tempo que se asseguraria um papel decisivo no órgão para os vencedores do conflito. Na Conferência que ocorreu em Ialta já em 1945, também denominada historicamente Conferência de Criméia, formularam-se as bases para o processo de poder em um novo mundo pós-guerra. Essa forma de poder e a expressão de sua visão de mundo simbólico agora traduzido em uma instância concreta e positiva estaria finalmente refletida justamente no mecanismo de votação do Conselho de Segurança, órgão que é a maior “concentração decisória” da ONU.

O equilíbrio de poder perseguido durante o desfecho da 2ª Guerra Mundial também pode ser percebido no desenho do Conselho de Segurança. O modelo de votação do órgão permitiria a um grupo restrito de países “poder de veto”, embora a expressão não se encontre explicitamente no texto da Carta das Nações Unidas. Esse formato, permitira que nenhuma ação do futuro órgão, que seria uma cúpula para questões relativas à segurança mundial, pudesse ser tomada face à oposição explícita de um dos membros permanentes.

Durante a Conferência de Ialta, o equilíbrio de poder no novo mapa mundial que seria inaugurado após 1945 já estava em fase de elaboração a partir de uma divisão da própria Alemanha. Vingaria neste caso, a lógica dos vencedores redefinindo o mapa mundial. O próprio conjunto de países que efetivamente tomou parte na conferência) EUA, URSS e Grã-Bretanha) já trazia a noção de fronteiras em permanente construção. Nesse período, o fato de a URSS já ter pontos estratégicos na Polônia, Romênia e na própria Alemanha contribuíram decisivamente para que as exigências soviéticas ganhassem força no mapa geopolítico e no próprio formato das Nações Unidas e das chamadas instâncias multilaterais criadas e amadurecidas, sobretudo, no pós guerra. Cada país tinha sua própria agenda e visão de mundo devidamente representada durante a conferência. No momento que o confronto com Japão se intensificava, o interesse norte-americano consistia em buscar apoio soviético naquela frente. Já para a Grã-Bretanha que ainda enfrentava o avanço alemão durante a Guerra, a preocupação crescente estava na emergente influência da URSS e de sua ideologia na Europa em duas grandes frentes: Europa Central e Leste Europeu. Neste contexto, o discurso britânico durante a conferência e em eventos subsequentes seria orientado para a realização de eleições e criação de governos democráticos, uma agenda vinculada aos interesses e concepções próprias de Estados Unidos e Grã-Bretanha. Por outro lado, para a URSS, a Conferência de Ialta significava uma oportunidade para demarcar a noção que tanto Europa Central como do Leste representavam zona estratégica e, por conseguinte, de segurança nacional.

O que estava em questão eram interesses já de médio prazo, ou seja, de ampliação das regiões sob influência de um modelo ou de outro. Isso pode ser observado na demanda dos EUA para que a URSS também apoiasse a guerra no pacífico, recebendo como condição soviética, o reconhecimento dos aliados da independência da Mongólia, o que seria um dos elementos centrais para o redesenho do mapa asiático no pós-guerra e fonte de conflito constante com a China, até mesmo porque a China não se fazia representada nessa etapa de negociação.

Uma preocupação de críticos norte-americanos estaria justamente no efeito subliminar dos resultados de Ialta. Na verdade, a ampliação das áreas sob a influência soviética, ou seja, do socialismo, se representaria no mapa do pós-guerra. A própria constituição do bloco soviético foi um reflexo, portanto, dos processos de Ialta. Neste momento, a ocupação de territórios no Leste Europeu pelo exército vermelho já era mais de três vezes superior à presença militar dos aliados na mesma região. O que está em xeque é a transição de predominância de uma ordem pragmática para uma que novamente seria ideológica e teria papel dominante no século XX.

O mapa europeu começa então a se dividir drasticamente, sendo que a repartição dos territórios teria começo na própria Alemanha, precisamente em Berlim se transformando em um dos maiores símbolos da guerra-fria. A própria administração do muro de Berlim que dividiria de forma explícita as áreas de influência seria, do ponto de vista, de gestão, de responsabilidade da Alemanha oriental. Não é casual que a expressão cortina de ferro, alcunhada por Churchill para caracterizar a divisão da Europa em duas zonas de influência – liberal e comunista – tinha justamente em Berlim sua grande referência:

"Desde os assentamentos no Báltico até Trieste no Adrático, uma Cortina de ferro desceu sobre o continente. Atrás desta linha, estão todas as capitais dos estados antigos da Europa Central e do Leste. Varsóvia, Berlim, Praga, Viena, Budapeste, Bucareste e Sofia; todas estas famosas cidades e a população no seu entorno estão no que chamo de esfera soviética, e estão sujeitos, de uma forma ou de outra, não apenas à influência Soviética, mas a uma forma muitas vezes alta de controle de Moscou" (tradução própria de trecho do discurso de Churchill no Westminster College, em Missouri nos EUA em março de 1946)

Como etapa esperada coincidente com a rendição alemã, mas ainda sem que os aliados já tivessem conseguido derrotar o Japão no Pacífico, ocorre em 1945 uma conferência que seria decisiva para definir novos patamares de integração entre estados e para definir uma moral comum que seria, pelo menos no plano ideal, balizadora para a manutenção de um ambiente de paz e cooperação internacional. A Conferência de São Francisco, realizada durante o período de um mês e se encerrando em 26 de Junho de 1945, definiu a Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça com a aprovação de 50 países participantes, incluindo majoritariamente países do grupo dos aliados. O documento se traduz em instrumento jurídico de elevada importância para o Direito Internacional Público, sendo referência no plano moral, mas também consolidando com aquiescência dos próprios estados-membros da Organização das Nações Unidas, órgãos que traduziriam uma nova configuração e perspectiva da realidade internacional em sua estrutura, principalmente o Conselho de Segurança e o Conselho de Tutela.

É verdade que o conflito de ideologias como forma de demarcação de regiões e de divisão do mundo teve seu auge na guerra fria, mas não começa ou se limita a ela. O que se observa é que em vários momentos históricos, como no exemplo citado por Huntington com a Revolução Russa em 1917, o conflito entre nações ganha contornos ideológicos. Apesar de o autor chamar atenção para esse exemplo, não seria o primeiro momento que crises entre países são marcadas por componentes ideológicos.

Além de todo o longo processo de reconfiguração de atores durante os últimos meses de combates, o fim propriamente da 2ª Guerra Mundial seria acompanhado por um declínio da participação e da própria hegemonia europeia no próprio continente, mas também em regiões anteriormente sob seu domínio direto. Os primeiros sinais já no pós-guerra seriam verificados na política interna de alguns países, como na Grécia, onde grupos de orientação socialista estavam próximos de tomar o poder e a resposta de Grã-Bretanha e Estados Unidos se dá na forma de um discurso contundente do Presidente norte-americano, Harry Truman, que marcaria a própria doutrina do país para os anos subsequentes: “A política dos Estados Unidos deverá ser de apoio total aos povos livres que lutam e resistem às tentativas de submissão de povos, pela força das armas ou não...” (Discurso de Truman no Congresso dos EUA em março de 1947). Estava assim, definida a chamada Doutrina Truman.

O desaparecimento de condições de crise e de instabilidade internacional poderiam automaticamente mudar configurações entre estados? Aparentemente, não há dúvidas e o exemplo da guerra-fria é ilustrativo, pois, com alguns anos, a ameaça existente por profundas diferenças ideológica desapareceu, outras podem surgir ou mesmo diferenças realmente duradouras, podem se manifestar. Essas diferenças para Huntington não seguiriam preceitos políticos ou econômicos, mas civilizacionais (HUNTINGTON, 1996, p.60).

### **2.1.2. Taxonomias Multilaterais**

Como instância criada a partir da 2ª Guerra Mundial com o propósito de progressivamente ter como membros todos os Estados autônomos, é natural que a ONU também estabeleça ao longo de sua história não apenas um, mas uma série de modelos taxonômicos com variados propósitos. A própria criação da ONU trouxe consigo uma taxonomia marcante. O processo de descolonização e de reconfiguração do mundo pós-guerra fria recebeu tratamento específico do ponto de vista normativo, sendo previsto no texto da Carta das Nações Unidas como sistema internacional de tutela.

“As Nações Unidas estabelecerão sob sua autoridade um sistema internacional de tutela para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema em consequência de futuros acordos individuais. Esses territórios serão, daqui em diante, mencionados como territórios tutelados”. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

Os objetivos do sistema são amplos, mas o fundamento é reger o mecanismo de tutela, ao mesmo tempo que, no plano ideal, o objetivo seja o de diminuir a distância entre um mundo composto por colônias de um lado e metrópoles de outro.

“Os objetivos básicos do sistema de tutela, de acordo com os propósitos das Nações Unidas enumerados no Artigo 1 da presente Carta serão:

- a) favorecer a paz e a segurança internacionais;
- b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;
- c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos; e
- d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os Membros das nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do Artigo 80. ” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

A própria caracterização do sistema de tutela passa por uma definição de quais territórios desfrutariam desse *status*, sendo que o termo previsto no texto da Carta das Nações Unidas revela seu aspecto histórico, uma vez que aqueles Estados tidos como

inimigos durante a 2ª Guerra Mundial poderiam ter seu território dividido e estar sujeitos ao regime de tutela, podendo perder, conseqüentemente, parte de sua soberania.

“O sistema de tutela será aplicado aos territórios das categorias seguintes, que venham a ser colocados sob tal sistema por meio de acordos de tutela:

- a) territórios atualmente sob mandato;
- b) territórios que possam ser separados de Estados inimigos em consequência da Segunda Guerra Mundial; e
- c) territórios voluntariamente colocados sob tal sistema por Estados responsáveis pela sua administração”.(CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

Aliás, é revelador no texto da Carta das Nações Unidas um tipo de taxonomia bem ampla e em um plano macro que separa os países soberanos daquele grupo de países que ainda não desfrutam do reconhecimento pelos pares como sujeitos autônomos de direito internacional e com personalidade jurídica, ou seja, capacidade de celebrar acordos com validade.

“O sistema de tutela não será aplicado a territórios que se tenham tornado Membros das Nações Unidas, cujas relações mútuas deverão basear-se no respeito ao princípio da igualdade soberana”. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

A forma de administração dos territórios sob tutela prevê não um tipo de cooperação, o que é domínio de instituições e de um tipo de colaboração entre Estados soberanos, mas sim, a própria tutela que em um nível simbólico não traz a ideia de cooperação entre iguais. O modelo de tutela é fixado pela autoridade com mandato internacional para desempenhar a tarefa de gestão do território, incluindo determinadas atribuições que seriam tradicionalmente funções de governo, como a manutenção de segurança.

“O acordo de tutela deverá, em cada caso, incluir as condições sob as quais o território tutelado será administrado e designar a autoridade que exercerá essa administração. Tal autoridade, daqui por diante chamada a

autoridade administradora, poderá ser um ou mais Estados ou a própria Organização.” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

É previsto ainda na Carta das Nações Unidas, além do papel do Conselho de Segurança, a criação de uma instância específica com autoridade em relação aos territórios. A possibilidade de gestão dos territórios é relacionada com a preocupação de manutenção do que se convencionou como ordem internacional, em nome de um bem maior, pelo menos no plano discursivo.

“Poderão designar-se, em qualquer acordo de tutela, uma ou várias zonas estratégicas, que compreendam parte ou a totalidade do território tutelado a que o mesmo se aplique, sem prejuízo de qualquer acordo ou acordos especiais feitos de conformidade com o Artigo 43. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

“A autoridade administradora terá o dever de assegurar que o território tutelado preste sua colaboração à manutenção da paz e da segurança internacionais. Para tal fim, a autoridade administradora poderá fazer uso de forças voluntárias, de facilidades e da ajuda do território tutelado para o desempenho das obrigações por ele assumidas a este respeito perante, o Conselho de Segurança, assim como para a defesa local e para a manutenção da lei e da ordem dentro do território tutelado”. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo XII)

Deve-se notar que a distinção entre países efetivamente considerados Estados-nação e aqueles sob tutela que não desfrutam da mesma condição e do mesmo *status* no plano internacional. Essa característica está expressa na própria Carta da ONU que institui um órgão no âmbito da própria organização cujo objetivo e justamente promover e implementar o regime de tutela também descrito no texto da Carta.

Como parte do momento histórico de criação da ONU e ao longo da guerra fria, algumas alianças entre países surgem e revelam que a distinção entre antigas colônias e territórios sob o regime de tutela, são criados como mecanismo de organização dos

países em projetos comuns. Entre 1950 e 1960 duas alianças são criadas para articular de forma conjunta ações no campo econômico e no campo da segurança. Logo, além da polarização Ocidente-Oriente, a criação desses grupos engendra uma outra oposição e um mapa baseado na existência de um suposto Norte desenvolvido e de um Sul subdesenvolvido ou em desenvolvimento.

Fica evidente, neste caso, uma preocupação com a politização das taxonomias oficiais, representada neste caso pelas Nações Unidas. Ora, como instância política de participação de governos, é natural que a composição da instituição, em termos dos países-membros, se dê em função de componentes políticos subjetivos. De toda forma, a expectativa expressa pelo grupo de países na Conferência Ásia-África de 1955 é justamente que a observância de alguns princípios seja considerada para que a determinação de estados-membros da ONU não seja influenciada, além de limites esperados, pela distensão proporcionada pela guerra-fria. Como é sabido, é exatamente nessa conferência que se dá a criação do Grupo dos Não-Alinhados.

As antigas possessões ganharam independências em ritmo não previsto. Em 1960, já conquistam autonomia em relação às antigas metrópoles: Congo Belga, Benin, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Chipre, Gabão, Costa do Marfim, Madagascar, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Somália, Togo, Burkina Faso. Outros países conquistaram independência nas décadas seguintes ao fim da 2ª guerra Mundial com conflitos internos cujo objetivo era competir pelo “direito de governar” e pelo reconhecimento internacional, o que ocorreria com a condição de membro das Nações Unidas. O principal aumento do total de membros da ONU depois de 1955 se deveu ao grupo dos asiáticos e, em 1960, se deve aos países africanos. Aliás, ser membro da ONU progressivamente passa a significar alcançar um reconhecimento formal da legitimidade do novo Estado e muitas vezes têm sido efetivamente o objetivo final de partes envolvidas em conflitos, principalmente por parte de movimentos separatistas. O fato de ser membro da ONU permite que os países alcancem soberania e grau de autonomia, e também que façam parte de um mesmo “guarda-chuva” institucional que traduz valores, princípios e uma moral comum a ser compartilhada em escala internacional.

O surgimento do termo países em desenvolvimento é um esforço simbólico da Organização das Nações Unidas de aparentemente, ao menos, diminuir as distâncias entre os países. O uso desse termo desde que o mesmo ganhou força, na década de 1960, é amplamente criticado por movimentos sociais e intelectuais de orientação de esquerda como um eufemismo que não retira em nada a condição de exploração, sobretudo, dos países com passado colonial.

Com a proposta e o argumento de diminuir a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram criados para impor avanços em áreas mais sensíveis e características de subdesenvolvimento. Em 1990, de acordo com o Banco Mundial, 46% da população vivendo em países em desenvolvimento se encontravam abaixo do patamar de pobreza. A linha foi estabelecida pelo próprio Banco e é adotada por vários organismos multilaterais que definem a linha de pobreza como aquela que estabelece como pobreza extrema, indivíduos vivendo com menos de 1.25 USD por dia. No momento, observam-se avanços dos países do grupo em desenvolvimento em várias áreas. Em 2005, o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza havia caído para 27% de indivíduos, o que se deve em grande parte à diminuição da pobreza na China que de 1990 a 2005 viu sua taxa de pobreza diminuir de 60% para 16% respectivamente. Somando-se a Índia à China, observa-se que apenas os dois países eram responsáveis no começo da década de 1990, por mais de 62% da pobreza mundial. Por essa razão, falar em pobreza mundial em termos de metas sem regionalizar e mesmo nacionalizar a questão não produz a resposta apropriada nos países, podendo-se gerar a idéia que o êxito econômico relativos dos chamados emergentes coloca a pobreza como algo obsoleto, o que obviamente não é apropriado por não refletir a realidade. As mudanças no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio têm sido expressivas, mas tampouco são suficientes isoladamente para reclassificar os países, mas aponta para a precariedade da definição de países em desenvolvimento em função de cumprimento de determinadas metas, como no caso dos ODMs.

**Tabela 1 - Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs nos países em desenvolvimento**

ODM	1990	2008	Metas para 2015
População vivendo com menos de 1,25 USD por dia, % do total	46	27 a	23
Pessoas vivendo com desnutrição, % do total	20 b	16 c	10
Mortalidade de crianças com menos de 5 anos de idade, % do total de nascimentos	10	7.2	3.3
Matrícula em ensino básico, % de todas as crianças em idade escolar matriculadas	82 d	89 e	100
Grávidas em atendimento ao menos uma vez por profissional de saúde qualificado, % de grávidas atendidas	64	80	100
População com acesso a água potável, % do total	71	84	85.5

Fonte: Elaboração a partir de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008

a – Dado relativo a 2005

b – Dado relativo a 1990 – 1992

c – Dado relativo a 2005-2007

d – Dado relativo a 1998

e – Dado relativo a 2007 – 2008

No caso da América Latina e Caribe, existe uma variedade de classificação de países de acordo com uma série de indicadores associados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e que servem como referências para a atuação e financiamento de uma ampla variedade de políticas como os gráficos a seguir demonstram. De fato, é corriqueiro o uso da categoria de renda para classificar os países, mas no caso da América Latina que é praticamente uma região de países de renda média, assim como o Caribe, o que não quer dizer que os indicadores de desenvolvimento sejam necessariamente elevados também. Para Maggie Black “todos os termos usados para denotar países precisando de desenvolvimento têm falhas e são de curta duração” (BLACK, p. 116, 2007).

**Tabela 2 – Os MICs da América Latina**

País	População (milhões) 2004	GNI p/ capita, (US\$) 2004	GDP p/ capita (US\$) 2006	Coefficiente GINI 2004	\$2/day Taxa de pobreza (%) 2004	HDI 2006	Mortalidade Materna 2005 *	Prevalência HIV adultos (%) 2005 **
Argentina	38.4	3,72	7,4	51	17	0.86	77	0.6
Bolívia***	9.0	960	2,5	60	43	0.69	290	0.1
Brasil	183.9	3,09	2,3	57	20	0.79	110	0.5
Chile	16.1	4,91	2,9	55	6	0.86	16	0.3
Colômbia	44.9	2,0	5,4	59	19	0.79	130	0.6
Costa Rica	4.3	4,67	6,3	50	10	0.84	30	0.3
Equador	13.0	2,18	2,4	54	35	0.77	210	0.3
El Salvador	6.8	2,35	2,4	52	40	0.73	170	0.9
Guatemala	12.3	2,13	2,3	55	31	0.67	290	0.9
Guyana	0.8	990	4,7	45	9	0.73	470	2.4
Honduras	7.0	1,03	4,3	54	36	0.68	280	1.5
México	102.0	6,77	3,7	46	12	0.82	60	0.3
Panamá	3.2	4,45	6,8	56	17	0.81	130	0.9
Paraguai	6.0	1,17	2,3	58	30	0.76	150	0.4
Peru	27.6	2,36	6,3	52	31	0.77	240	0.6
Suriname	0.4	2,25	5,1	N/A	N/A	0.76	72	1.9
Uruguai	3.4	3,95	6,8	46	9	0.85	20	0.5
Venezuela	26.1	4,02	8,5	48	40	0.78	57	0.7
* Mortalidade maternal por 100.000 nascimentos.								
** Adultos na faixa de 15 a 49 (prevalência de HIV)								
*** Informação retirada do 2006 Report on the Global Aids Epidemic Annex 1.								

Fonte: Elaboração a partir de dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – 2006

**Tabela 3 – Os MICs do Caribe**

País	População (milhões) 2004	GNI p/ capita (US\$) 2004	GDP p/ capita (US\$) 2006	Coefficiente GINI 2004	\$2/day Taxa de pobreza (%) 2004	HDI 2006	Mortalidade materna 2005	Prevalência HIV adultos (%) 2005
Antigua e Barbuda	2004	10,0	11,1	N/A	N/A	0.81	N/A	N/A
Dominica	0.1	3,65	5,6	N/A	N/A	0.79	N/A	N/A
República Dominicana	8.8	2,08	9,0	52	16	0.75	150	1.1
Granada	0.1	3,76	0,4	N/A	N/A	0.76	N/A	N/A
Jamaica	2.6	2,9	1,9	46	14	0.72	170	1.5
St. Kitts e Nevis	0.0	7,6	5,0	N/A	N/A	0.83	N/A	N/A
St. Lucia	0.2	4,31	2,9	43	57	0.79	N/A	N/A
St. Vicent	0.1	3,65	8,1	N/A	N/A	0.76	N/A	N/A
Trinidad e Tobago	1.3	8,58	11,6	40	8	0.81	45	2.6

Fonte: Elaboração a partir de dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - 2006

### 2.1.3. Taxonomia com Base em Capacidades

A análise de Barrington Moore (1966) diferencia os processos de criação dos estados e fornece elementos para a categorização dos mesmos a partir de uma análise dos regimes políticos. Interessa a ele explicar como alguns países europeus seguiram uma via democrática na construção de suas estruturas nacionais ao passo que outros persistiram como formas de governos autoritários e algumas ditaduras propriamente. A diferenciação realizada se opera por meio do reconhecimento das formas de governo em funcionamento na década de 1940 destacando como elementos tradicionais sobreviveram mesmo com processos de modernização da economia e da política em curso. Moore chama a atenção que da mesma forma que os produtores rurais se mantiveram com a transição para uma agricultura voltada para a produção industrial, intensiva e de grande alcance, alguns governos autoritários também demonstraram resiliência. Sua taxonomia tem limitações, no entanto, pois, distingue de forma genérica os países com base em formas de governo mais participativos e com algum tipo de representação e formas autoritárias. Moore não chega como Tilly assinala, a “explicar as diferentes formas de governo que os mesmos povos experimentaram antes e depois do momento crítico”, ignorando nessa análise “os estados menores, os estados dependentes e aqueles que não sobreviveram”. No último caso, não é objeto do

presente trabalho analisar em detalhe os processos que impediram alguns Estados de permanecerem como tais ao longo da história

Tilly, por sua vez, propõe uma taxonomia a partir da concentração e do acúmulo de coerção dos estados seria válida para a Europa com quatro tipos de estados: a) Impérios; b) Super-estados; c) Soberania fragmentada; e d) Sem estado (TILLY, 1996, p. 67). Mais que um modelo explicativo, essa diferenciação representa uma tipologia de Estados definida a partir de suas capacidades de lidar com a coerção. Apesar do esquema ter servido principalmente a um determinado período, principalmente do século X até o século XVIII e se aplicar à realidade dos estados europeus, é possível se depreender uma taxonomia que estabelece diferenças a partir das distribuições de coerção. É possível dizer que a coerção tão presente na reflexão de Tilly (1996) seria uma forma de mensurar a capacidade do estado de dispor de um aparelho operativo e de exercer poder em seu próprio território e para além de suas fronteiras também, aproveitando-se aqui a visão que Foucault imprime a poder (FOUCAULT, 2000).

Uma tipologia alternativa, baseada em regimes e que leva em conta os processos mais comuns de transição de regimes autoritários para a democracia verificados na região latino-americana, apresenta as seguintes possibilidades: a) transição nos países com menos repressão e momento de relativo sucesso econômico e; b) por ruptura, o que normalmente acontece em resposta a regimes autoritários, o que pode ser feito pela via da revolução. Apesar dessas duas situações, os contextos são bem diversos. Vale citar alguns exemplos: o caso notório da Nicarágua em que o sandinismo leva à posterior tomada de poder por Somoza é emblemático. Já no caso de Cuba, o regime instaurado após a revolução não se abre para uma contestação, ao passo que na Costa Rica há um tipo de rotação de oligarquias. No Cone Sul as transições foram mais curtas, provavelmente como consequência do sucesso econômico de regimes anteriores. Existem ainda outras formas de transição que acontecem como resultado de ações externas. Isso pode se dar pela via da intervenção unilateral ou multilateral, podendo ocorrer graças à guerra civil ou por algum tipo de intervenção internacional. Em várias situações, portanto, a transição se dá devido ao elevado custo de manutenção do autoritarismo e devido a momentos seguintes de fracassos econômicos.

Um dos problemas do primeiro caso, ou seja, de transição, especialmente no caso brasileiro é que, tendo sido longa e pactuada, não leva a uma circulação de atores e a mudanças das elites com alternâncias significativas de poder. Como uma leitura de O'Donnell aponta, as transições longas normalmente fazem com que as práticas e valores tradicionais persistam, podendo inclusive, resultar como risco potencial em crises de governabilidade (O'DONNELL, 1980).

#### **2.1.4. Taxonomia Civilizacional**

Na busca por um novo paradigma que defina as divisões no mundo de forma satisfatória, Huntington critica o quadro da política mundial pós-guerra fria e propõe outra simplificação, que seria viável com base nas semelhanças e diferenças de sete ou oito civilizações principais. Para ele, “a cartografia, como a própria cognição, é uma simplificação necessária que nos permite ver onde estamos e para onde podemos estar indo e a ruptura com o paradigma da guerra-fria, que trazia seu próprio mapa-múndi” (HUNTINGTON, 1996, P.30), impedia que se enxergassem outros fenômenos.

Nessa linha de reflexão, um argumento de Huntington demanda atenção especial – a noção que “os países ricos podem travar guerras de comércio uns com os outros e que os Estados pobres podem travar guerras violentas uns com os outros. Porém para ele uma guerra internacional de classes entre o Sul pobre e o Norte rico está quase tão distante da realidade quanto um único mundo feliz e harmônico. É, aparentemente, difícil conceber confrontos em escala militar entre Norte e Sul, a não ser sob o denominado “mandato internacional”, mas de fato várias formas de conflito se manifestam no pós-guerra fria.

A tipologia pós-guerra fria de Huntington, mesmo que controversa, é estabelecida a partir de um entendimento de civilização. Para ele, a ideologia foi o elemento que separou os países em grupos durante a guerra-fria, sobretudo, mas agora a cultura une e também distingue os países em grupos.

A geopolítica é, sem dúvida, ferramenta para perceber mudanças na configuração internacional, mas a forma como a mesma é apresentada, em modelos como o

proposto por Huntington, abriga uma maneira de se representar a realidade política internacional.

Uma das bases do conceito de civilização apresentado por Huntington está na religião. Para ele, “a revitalização da religião em grande parte do mundo está reforçando essas diferenças culturais” (HUNTINGTON, 1996, p. 28). De acordo com essa interpretação a religião serviria para aprofundar diferenças e aproximar países e povos. Os alinhamentos internacionais seriam mais significativos do que as definições de blocos e de divisões em função de diferenças de projetos econômicos, ideológicos ou políticos. Como a cultura tem a capacidade de modificar a própria natureza de seu impacto sobre a economia e a política, as diferenças nesses campos são mais profundas e explicariam de forma mais complexa alterações no tecido social. Nessa linha de argumentação, na visão de Huntington, é possível se falar em um mundo islâmico homogêneo, já que a cultura islâmica não incorporara valores democráticos nos moldes ocidentais. Já as sociedades sob a influência da antiga União Soviética, incluindo leste europeu também trariam uma identidade próxima, supostamente próximas em uma característica ortodoxa de difícil verificação no plano prático, pois, o vínculo a partir da religiosidade não encontra eco em uma verificação empírica da religião dominante em vários dos países do chamado Leste Europeu. Obviamente no caso de países que gravitavam mais diretamente sob a influência da atual Rússia, como Ucrânia e Bielorrússia, a explicação com base em elementos civilizacionais comuns encontra maior validação no plano concreto. Já o Ocidente, definido por Huntington, como a civilização mais poderosa, mesmo que seu poder relativo esteja em declínio, se assemelha e se define como tal, por também compartilhar pressupostos filosóficos, conjunto de valores de natureza moral e cultura e também uma religiosidade.

A civilização é, portanto, para Huntington o grande divisor de águas da história e os confrontos e possíveis ameaças na estabilidade da relação entre países são explicados a partir dessa variável. Para o autor, há uma distinção entre civilização no singular e civilizações no plural (HUNTINGTON, 1996). Essa distinção é de suma importância para se investigar a relevância da divisão de mundo proposta, ou seja, da taxonomia proposta por Huntington. Para Braudel, como resgata o próprio Huntington, uma

civilização é um espaço, uma área cultural, (...) uma coletânea de características e fenômenos culturais” (BRAUDEL, in HUNTINGTON, 1996, p. 46). Já para Durkheim, civilização é percebida como um ambiente moral comum a um conjunto de de nações, com a ressalva que cada cultura nacional seria apenas uma parte especial do todo (DURKHEIM, 1983).

Para Huntington a religião também assume papel especial na afirmação de uma civilização e chega a conformá-la na maior parte dos exemplos usados por ele: “em larga medida, as principais civilizações na história da humanidade se identificaram intimamente com as grandes religiões do mundo, e povos que compartilham etnia e idioma podem, como no Líbano, na antiga Iugoslávia e no subcontinente indiano, massacrar-se uns aos outros porque acreditam em deuses diferentes” (HUNTINGTON, 1996, p.47). Ainda na definição de Huntington, civilizações são um conceito amplo fundamental para que se entenda e defina de forma precisa suas unidades constituintes. Para ele, a civilização é uma entidade cultural mais ampla, sendo que o aspecto comum que definiria nessa mesma lógica a idéia de civilização é o fato da mesma ser uma entidade cultural, um denominador comum capaz de abranger em um mesmo leque aldeias, regiões, grupos étnicos, nacionalidades e mesmo grupos religiosos (HUNTINGTON, 1996).

A civilização é obviamente a chave da taxonomia de Huntington, sendo sua unidade básica de análise, além de permitir agrupar contingentes humanos diferentes, colocando no mesmo campo a partir de parâmetros comuns, vários povos.

A questão é que ao empreender agrupamentos a partir de elementos culturais, com base em uma perpetuação e evolução das civilizações à margem de mudanças de poder e de alterações dos mecanismos de governança, Huntington define que uma civilização pode conter variadas unidades políticas. Um dos exemplos citados por ele para caracterizar a independência do processo político dos processos culturais é o caso da China (HUNTINGTON, 1996). Lucian Pye, aliás, faz uma afirmação curiosa e que aparenta ser defasada que a China é uma civilização que almeja ser um estado. Já a menção ao Japão que é uma civilização e um estado respeita de forma mais precisa os preceitos para a definição de estado e de cultura (PYE, in HUNTINGTON, 1996). O

ponto, de toda forma, é que as civilizações poderiam conter mais de um Estado e seria essa a forma de definir os mesmos, a partir, da perspectiva de Melko (MELKO, in HUNTINGTON, 1996). Para ele, existiriam doze civilizações ao todo, mas como várias dessas não mais existem, Huntington acaba estabelecendo uma taxonomia com base nas civilizações historicamente que Huntington denomina como sobreviventes que podem ser colocadas como se segue (HUNTINGTON, 1996):

- a) Sínica ou Confuciana: Uma civilização chinesa com mais de 1.500 anos ou mesmo duas civilizações se sucedendo ao longo dos primeiros séculos da era cristã. A denominação sínica compreende a China, comunidades chinesas e o Sudeste Asiático em outros lugares fora da China, incluindo Coréia e Vietnã.
- b) Japonesa: Huntington menciona que determinados estudiosos colocariam as culturas chinesa e japonesa sob um mesmo grupo, o que careceria de validação empírica com base nas grandes diferenças culturais entre esses dois países. O Japão emerge, nesta perspectiva, como nação autônoma durante o período de 100 e 400 dc.
- c) Hindu: A civilização do subcontinente é chamada de vários nomes: indiana, índica ou mesmo hindu. Apesar da região geográfica também reunir muçulmanos e cristãos, o traço diferencial seria o grupo do seu “Estado-núcleo”. Neste caso, a definição também se observa simultaneamente em função da distinção dos demais grupos.
- d) Islâmica: Tendo sua origem na Península Arábica no século VII D.C., se espalhando pela região Norte da África, Península Ibérica, Ásia Central e Sudeste Asiático. Existem ainda no âmbito da cultura muçulmana, muitas culturas distintas: árabe, turca, persa e malaia.
- e) Ortodoxa: Seria uma civilização centrada na Rússia que se distingue da “Cristandade Ocidental” e resultante da “ascendência bizantina”, tradição de centralismo burocrático e, como Huntington faz questão de demarcar – distinção de projetos ocidentais, incluindo Iluminismo e renascimento.

- f) Ocidental: A civilização ocidental teria começado 700 a 800 anos D.C. se subdividindo em Europa, América Latina e América do Norte. O esforço de agrupar essas três regiões como uma mesma civilização traz uma série de dificuldades e uma das formas de distinguir o Ocidente é justamente pela exclusão dos demais como parte desse grupo. Na verdade, a concepção de Huntington incluiria no Ocidente todos os países com um traço comum – a cristandade. De fato, do ponto de vista histórico, a idéia de Ocidente esteve sempre vinculada à Europa ocidental, mas na “era moderna” o conceito começou a abranger também Estados Unidos e Canadá, ou seja, a partir de um entendimento geográfico, a América do Norte. Neste contexto, o Japão em certa medida e Austrália e Nova Zelândia em uma escala mais profunda também seriam parte desse mesmo grupo. Huntington se refere, inclusive, à ocidentalização como um tipo de “euro-americanização”, apesar de reconhecer a insuficiência de se usar essa expressão.
- g) África: Huntington recorda que o entendimento do continente africano como uma única civilização não é consensual. Uma parte da região norte do continente, composta por países como Egito e Marrocos teria relação mais direta com uma cultura de origem Islâmica. O exemplo aludido por Huntington da Etiópia que no passado era um país com ampla influência regional, instituições fortes, igreja monofisita e uma religiosidade característica traria traços de uma civilização a parte, sendo um dentre outros exemplos que dificultariam a denominação da África como uma civilização única. Além da colonização no continente que não foi nada homogênea e culminou na eliminação de culturas locais, a existência de variadas influências religiosas e um amplo sincretismo fazem com que seja impraticável a caracterização efetiva da África como uma civilização específica. Existe, no entanto, um projeto político em busca de identidade comum para o continente.

Existe como embasamento ao trabalho de Huntington, uma controversa taxonomia de complexa verificação no plano empírico. Para ele, a “dimensão central e mais perigosa da política mundial que estava emergindo após o fim da guerra fria seria o conflito entre

grupos de civilizações diferentes” (HUNTINGTON, 1996, p.11). Com o objetivo de entender o mundo pós guerra-fria, o conceito civilizacional de Huntington é pedra angular do autor que divide e permite classificar o mundo à sua maneira. Para ele, como foi mencionado, após a guerra-fria, as bandeiras são o que importam e a cultura seria o elemento que melhor definiria as possíveis semelhanças e diferenças entre os países. Recorrendo à idéia do nacionalista Michael Dibdin, Huntington entende que “os inimigos são essenciais para os povos que estão buscando sua identidade e reinventando sua etnia e as inimizades que têm um potencial mais perigoso estão situadas cruzando as linhas de fratura entre as principais civilizações” (DIBBIN, in HUNTINGTON, 1996, p. 18).

O choque de superpotências preponderante durante a Guerra Fria foi crucial para determinar, de acordo com Huntington, uma taxonomia no período que se inicia com a criação da ONU e segue até o fim da URSS que levaria em conta componentes ideológicos, o que para ele seria substituído por um choque civilizacional que na verdade teria estado em período de latência. Neste modelo, fatores históricos civilizacionais e religiosos seriam preponderantes em relação a fatores político-econômicos. Esta idéia seria verificável, segundo Huntington, a partir da leitura de alguns conflitos específicos (HUNTINGTON, 1996, p.41):

- O genocídio de Ruanda, que opôs Hutus e Tutsis em uma disputa que tem suas origens na colonização do país e nas disputas que se sucederam e se mantiveram, mesmo que subjacentes, na história recente do país e com reflexo em países como Uganda, Burundi e Zaire, mas sem repercussões de alcance global.
- Os conflitos na região da antiga Iugoslávia envolvendo Bósnia, Croácia, Sérvia e outros territórios, assim como disputas na Ásia Central, incluindo a região da Caxemira. Neste caso, os conflitos poderiam desencadear crises de alcance regional e mesmo global, pois, de acordo com Huntington, nessas crises outros países se envolveram assumindo diferentes partes no conflito. Aliás, na disputa na antiga Iugoslávia, a Rússia se posicionou diretamente dando apoio diplomático aos sérvios enquanto outros países, como por exemplo, Turquia, Irã

e Líbia contribuíram diretamente com recursos e armas. Neste ponto, os laços estruturais descritos por Huntington teriam bases culturais e não interesses econômicos ou comerciais ou de afinidade política.

Como para Huntington (1996) os confrontos que de fato representam perigo em termos de escalada são aqueles com componentes civilizacionais, a representação da realidade contida em sua teorização e no seu mapa surge de uma retrospectiva da divisão do mundo ao longo do século XX; sendo que na década de 1920, o mundo se divide entre o ocidente e o “resto”.

Interessante observar que para ele as regiões da Ásia, Oceania e a África praticamente inteira são classificadas como parte do Ocidente, pois, estariam dentro de sua esfera direta de influência. A América do Sul, por outro lado, é classificada como “efetivamente e nominalmente independente do Ocidente”, por mais que seja difícil separar em termos econômicos e políticos a região do Ocidente. Todavia, países como Chile, Argentina e até mesmo Brasil desqualificam essa distinção, pois, o processo colonizatório e mesmo os modelos societários não são suficientes para caracterizar a região como autônoma, inclusive, nos moldes propostos por Huntington (1996).

Huntington define que a América Latina é configurada por elementos particulares que, apesar de estar colocada por alguns autores em um mesmo bloco, o Ocidental, traz por si só um desafio de grande envergadura, pois, considerar América Latina uma civilização significa caracterizar os elementos que aproximam países distintos em seus processos de formação nacional, cultura, idioma, religiosidade e mesmo dinamismo econômico. Huntington, no entanto, resume a questão ao colocar a América Latina como decorrência direta da civilização europeia, tendo como a ausência de reformas protestantes como as verificadas na Europa e América do Norte. Além disso, a existência de civilizações pré-colombianas, referidas por ele como indígenas americanos, determinou um traço diferente nas culturas latino-americanas, valendo mencionar os casos de México, Peru, Bolívia, Guatemala e Nicarágua. Por outro lado, Chile e Argentina trariam características próprias, pois, nestes casos, a influência de outras culturas não seria tão forte e não estaria presente no cotidiano. A visão segundo a qual existe uma suposta homogeneidade na América Latina não resiste a uma

análise mais estruturada e sistemática, como no caso do Brasil que é ao mesmo tempo um exemplo de institucionalidade, democracia e amadurecimento de uma burocracia nos moldes de outros países ocidentais e que também é um país latino-americano, além de outro complicador que é o idioma e os traços específicos do processo colonizatório empreendido por Portugal. Afinal, a solução que Huntington dá é que a América Latina é uma civilização a parte com vínculos culturais mais evidentes com o Ocidente. Para ele, aliás, a América Latina é uma civilização enquanto Estados Unidos faz parte de outra exercendo papel dominante do bloco ocidental.

Para Huntington, o mundo sempre se dividiu por meio de civilizações, mas o “tempo e o espaço” as separavam (HUNTINGTON, 1996, p.55). Tal afirmação reforça o elemento fundante da taxonomia desenvolvida por ele – a idéia de que o que é essencial é o conceito de civilização. E o papel que a chamada civilização ocidental desempenha é específico, pois, é a partir dela que se constitui um sistema financeiro e uma institucionalidade internacional com a definição de regras comuns aos países. O sistema internacional criado no processo de Westfalia e amadurecido com a criação posterior da Liga das Nações e décadas depois com a Organização das Nações Unidas em que a princípio Estados soberanos e territórios controlados mantinham, relações em diferentes campos- econômico, político, cultural traz aparentemente a marca do ocidente, pois, desde as normas até o formato das instituições internacionais é resultado de uma concepção europeia e norte-americana.

Na verdade, o que está em questão nesse caso é a própria noção de ideologia utilizada para compreender a natureza dos conflitos. O antagonismo entre comunismo e capitalismo, denominado por Huntington (1996) como conflito entre comunismo e democracia liberal – mas que neste caso não aparenta ser uma oposição apropriada, pois, de um lado se toma a característica do regime e de outro de modelo econômico vigente foi de fato personificado pelas potências dominantes. Pode-se concluir que o modelo de classificação vigente durante o período de auge da guerra-fria de 1945 a 1986 se deu em função de alinhamento ideológico. Obviamente, essa não seria a única taxonomia internacional no período, mas aquela que seria a mais evidente em um plano político realista. Interessante observar que o marxismo, que é a corrente que

inspira e define o socialismo como alternativa econômica e também política, teve suas bases na Europa, o que não tem, obviamente, relação direta com os países e com as regiões geográficas em que será predominante, principalmente aquelas sob influência direta da URSS.

A transitoriedade dessa taxonomia baseada em elementos de divergência ideológica entre estados é perceptível quando nos deparamos com situações em que o regime vigente tem seu epílogo e novas associações em função da adesão a novos modelos e correntes ideológicas entre estados têm início. Isso não pode, por outro lado, ser tomado como lei, pois, o fim de um bloco ou de uma categoria com base em semelhanças ideológicas não significa por si só ou não culmina em uma imediata adesão a outro bloco.

O argumento de Huntington (1996) segundo o qual “no mundo pós-Guerra Fria, as bandeiras são importantes e o mesmo ocorre com outros símbolos de identidade cultural, incluindo cruces, luas crescentes e até mesmo coberturas de cabeça, porque a cultura conta e a identidade cultural é o que há de mais significativo para a maioria das pessoas” (HUNTINGTON, 1996, p. 18) não parece ser suficiente para explicar as motivações de um sul único e mesmo para a chamada cooperação sul-sul, uma vez que o chamado norte também compartilha de valores, princípios e de uma cultura semelhante. Da mesma forma, a premissa dele segundo a qual “os inimigos são essenciais para os povos que estão buscando sua identidade e reinventando sua etnia e as inimizades que têm um potencial mais perigoso estão situadas cruzando as linhas de fratura entre as principais civilizações” (HUNTINGTON, 1996, p. 19) não oferece sentido suficiente, à ênfase que tem sido dada aos mecanismos de cooperação sul-sul, mas amplia o leque de discussão sobre essa possível dicotomia norte-sul.

#### **2.1.5. Taxonomia Ocidente-Oriente**

Durante a Guerra Fria, o mundo se dividiu em três partes, um grupo denominado ocidente e de países de economia de mercado, também assemelhados no modelo político auto-intitulado como democracias. Em oposição a esse grupo, o bloco de

países socialistas mantinha, além de uma economia planificada, um tipo de conexão ideológica baseada em fundamentos marxistas-leninistas definindo também um modelo político frequentemente não baseado em sufrágio e voto direto. Deve-se, observar, no entanto que o uso do termo democracia, apropriado pelo lado ocidental, permanece como conceito de variado uso e entendimento teórico.

No que diz respeito ao conceito de ocidentalização, o cerne é que provavelmente se está fazendo referência a um tipo particular de modernização vivenciado por Estados Unidos e Europa e não particularmente fazendo-se referência a uma região definida geograficamente.

Vale se discutir, no entanto, a própria definição do Ocidente utilizada nesse tipo de classificação. A definição utilizada por Huntington apenas serve para demonstrar como o conceito de Ocidente é costumeiramente utilizado como dado: “Em algum nível, o Ocidente é uma entidade” (HUNTINGTON, 1996, p. 34). Por outro lado, a definição do oriente supõe uma semelhança entre países e povos de difícil agrupamento sob o critério cultural. Vale neste caso, citar os exemplos de Índia, Japão, Irã e China. Cada um desses países possui idiomas diferentes, religiosidade, instituições sociais que trazem pouquíssimos paralelos entre si. Como nota Huntington, na verdade, a polarização Leste-Oeste serve como prática para chamar principalmente a Europa e mesmo Estados Unidos e Canadá de Ocidente e os demais, mesmo que forçadamente, de Oriente. É possível encontrar o uso do termo não-ocidente com relativa frequência, principalmente por parte de veículos de comunicação europeus e norte-americanos. Tampouco é suficiente o termo recomendado por Huntington, segundo o qual o mais apropriado seria referir-se a: Ocidente e o “resto”.

O antagonismo é frágil quando confrontado com dados empíricos, pois, é possível que um país seja rico ou moderno e esteja do ponto de vista de uma divisão cultural entre leste e oeste, localizado no leste. No paroxismo, seria possível dizer que os países ocidentais são ricos, mas no plano concreto vários dos países tido como parte do ocidente, e mesmo localizados geograficamente na região ocidental são, de fato pobres e alguns, muito mais pobres que países no Oriente. Pode-se argumentar, é claro, que

os países ricos compartilham elementos que os separa dos países pobres, mas do ponto de vista, cultural, comportamental, existem várias semelhanças que fazem com que essa divisão não seja viável em termos absolutos.

Huntington afirma que após a fragmentação da URSS, mais do que nunca, o Ocidente moldaria o mundo em termos de objetivos, prioridades e interesses, refletindo a visão de nações ocidentais e, ocasionalmente, também do Japão, chegando a ser categórico ao afirmar que cabe aos Estados Unidos, mesmo que com apoio de alguns países, tomar decisões cruciais sobre as questões econômicas e de segurança internacional. Nessa mesma linha, um ponto central de interesse para o presente trabalho é a afirmação de Huntington segundo a qual o “Ocidente é a única civilização que tem interesses substanciais em todas as outras civilizações ou regiões e tem a capacidade de afetar a política, a economia e a segurança de todas as outras civilizações ou regiões” (HUNTINGTON, 1996, p. 97). Ademais, para ele, as demais sociedades necessitam de apoio ocidental para atingir seus objetivos e proteger os seus próprios interesses. As justificativas para essa base de argumentação estariam no fato de repousar na civilização ocidental a gestão de determinados aspectos (HUNTINGTON, 1996):

- operação do sistema bancário mundial;
- controle das moedas fortes;
- principal mercado consumidor do mundo;
- fornecem a maioria dos bens acabados do mundo;
- domínio dos mercados internacionais de capitais;
- capacidade de realizar intervenção militar;
- controle de rotas marítimas;
- pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de ponta;
- ensino técnico de ponta;
- domínio do acesso ao espaço aéreo;
- monopólio da indústria aeroespacial;
- domínio da indústria de armamentos e de alta tecnologia.

Além disso, também chama a atenção um ponto, em particular, dentre os citados por Huntington: uma suposta “liderança moral dentre muitas sociedades” (HUNTINGTON, 1996, p. 98). De fato, a influência ocidental, se aceitamos ao menos momentaneamente a noção de civilização ocidental, é notória a influência da cultura ocidental em todas as regiões do globo, mas dizer que a liderança moral estaria no Ocidente é uma afirmação com fundamento político que demanda discussão pormenorizada. Para contrapor a lógica de posicionamento do ocidente como civilização dominante, cabe um contraponto com Said que argumenta que o Ocidente criou uma concepção unilateral e distorcida do oriente como o outro, como forma de justificar as ações colonizatórias, sobretudo, desencadeada por países europeus (SAID, in HUNTINGTON, 1996, p.34). Para ele, que utiliza discursos políticos, trabalho literário e produção cultural como insumos para a análise, é evidenciado que a representação dos habitantes do oriente é sinônimo de povos bárbaros para as civilizações européias.

Said busca desconstruir preconceitos existentes em relação ao seu objeto mais direto de estudo que é o oriente, Para ele, o ocidente perpetua uma imagem distorcida dos outros, notadamente, dos árabes, desqualificando sua identidade e ressaltando elementos estigmatizantes como um povo atrasado e violento, o que reforçaria uma taxonomia dual. O mecanismo de idealização do ocidente em contraposição ao oriente vai ao encontro dos achados de Said. Para ele, tanto métodos institucionais como práticas culturais serviram para se construir uma visão pré-concebida do oriente, contribuindo também para a própria afirmação do ocidente. Em oposição à idéia do ocidente como propagador de uma moral pura, o orientalismo, na visão de Said, é um estilo de pensamento, uma forma de conceber o Oriente que tem propósitos muito objetivos de estabelecer uma relação hierárquica cabendo ao Ocidente a capacidade de categorizar e determinar o que é significativo em relação ao outro.

A reinterpretação de Said em relação às percepções do Oriente permite que se compreenda como o Oriente é para o Ocidente uma entidade abstrata, que não possui uma conceitualização própria, mas é uma taxonomia dual de difícil uso para estabelecer pautas operativas em iniciativas de cooperação internacional. Para ele,

defender uma moral comum e definir populações heterogêneas constituídas por diferentes países como algo homogêneo e sujeito da mesma maneira e intensidade à influência externa não é factível, apesar da relação para ele desigual que caracterizou o relacionamento entre países mais industrializados e até mesmo intelectualizados com os países em desenvolvimento.

### **2.1.6. Taxonomia Religiosa**

Definir religião não é tarefa que Weber invoca para si, mas sim as condições e efeitos de determinadas ações comunitárias. De toda forma, a análise weberiana se baseia em uma divisão de mundo que percebe as religiões principais como representativas de grupos de indivíduos e de países.

“Das cidades-estados, a divindade local propagou-se às considerações, como a dos israelitas, dos etólios, etc. orientadas por esse modelo. Do ponto de vista da história das idéias esta concepção da associação como portadora de um culto local é um elo intermediário entre a consideração puramente patrimonial da ação política comunitária e concepção puramente racional da associação como instituição portadora de determinados fins, representada, por exemplo, pela idéia moderna da corporação territorial.” (WEBER, 2002, p. 289)

A religiosidade serve para referenciar uma comunidade e tem valor territorial. Não raro são os exemplos históricos em que símbolos religiosos são substituídos a partir da chegada e conquista de um povo por outro. Além do recorrente exemplo da disputa pelo “solo sagrado” entre palestinos e judeus, o caso da Basílica de Santa Sofia, criada para ser a referência do Império Bizantino e convertida em mesquita após a chegada dos turcos otomanos no século XV durante o processo de apropriação da cidade e mudança do nome da capital, de Constantinopla, é emblemático, pois, apesar do templo ter mudado de religião ainda é possível se observar nas paredes da mesquita símbolos da cristandade que não foram completamente removidos durante a invasão otomana. Esse exemplo demonstra que submeter povos a uma nova religião e alterar os próprios espaços característicos de prática religiosa servem como mecanismo de

mudança de uma ordem estabelecida, mas mais que isso, para subversão de uma cultura e através desse processo de legitimação de novas forças políticas. Sobre essa questão, aliás, Weber explica que a formação dos impérios segue uma tendência de afirmação de religiões monoteístas.

“ A formação do império chinês, a expansão da casta sacerdotal dos brâmanes a todas as formações políticas particulares em toda a Índia, o surgimento dos impérios persa e romano, todos esses processos favoreceram o nascimento do universalismo e do monoteísmo – de alguma forma, a ambos, mas nem sempre em grau igual –, ainda que com resultados muito diversos”. (WEBER, 2002, p. 291)

Já o modelo de análise dos Estados europeus, apresentado por Rokkan, com base na influência de correntes religiosas e observância de uma dimensão territorial também representa um esforço de classificar os países, que apesar de se destinar aos estados europeus tem valor para a análise do objeto (ROKKAN, in TILLY, 1996). Sua análise, como apontou Tilly, chegou a apresentar “mapas esquemáticos que incluíam uma dimensão norte-sul que refletia a influência da Igreja Católica Romana e da Igreja Ortodoxa, uma separação leste-oeste de periferias voltadas para o mar, nações-império marítimas, uma faixa de cidades-estado, nações-império voltadas para a terra e estados-tampão com a mesma orientação, além de variações mais sutis dentre dessas duas dimensões” (TILLY, 1996, p. 59). A taxonomia de Rokkan, discutida por Tilly, é ambiciosa, pois, supõe um redesenho do mapa europeu a partir de uma convergência de variações geográficas com influência de processos religiosos (ROKKAN, in TILLY, 1996, p.61), que nos termos de Huntington, anos mais tarde, seriam a marca de uma taxonomia definitiva a partir não de fronteiras nacionais, mas sim de limites culturais e mesmo civilizacionais. Para Rokkan, as alterações dos estados europeus seriam parte de uma trajetória de mudanças na relação entre os países, principalmente com potências vizinhas, envolvendo relação entre as elites e também instituições religiosas.

Weber (2002), no entanto, argumenta que a formação dos impérios mundiais não era a única forma de promover esse tipo de processo. O universalismo seria explicado como

produto da política internacional, ao passo que o avanço do monoteísmo se dá como consequência da formação de uma confederação constituindo um fenômeno histórico datado. Uma questão que surge no contexto de um modelo taxonômico baseado em religiosidade seria na hipotética ausência de característica religiosa predominante em uma determinada comunidade ou país. Neste caso, pode-se inferir que essa inexistência não invalidaria um modelo, mas permitira a identificação de uma nova categoria dentro do modelo.

A divisão weberiana do mundo, mesmo que não seja seu objeto central de estudo, emerge tanto sob uma perspectiva geográfica, como em relação a mudanças históricas sob o prisma da localização territorial vigente, de acordo com período referido como na Sociologia da Religião. Neste caso, tem-se um tipo de molde da realidade que é justamente implementado graças à existência de diferentes religiões dominantes. monoteístas e com alcance mundial. Para Weber seriam, cinco, portanto as religiões dominantes: Islamismo, Cristianismo, Budismo, Hinduísmo e Confucionismo. Já o Judaísmo, apesar de sua influência cultural e identidade inequívoca, costume, literatura e instituições, além de vínculo com um Estado específico, há uma desproporção numérica em termos de integrantes desse grupo que dificultariam sua caracterização como religião mundial e mesmo nos termos utilizados por Huntington, tampouco como civilização.

Para Weber (2002), a religião é uma ação comunitária, ou seja, mais além de uma crença ou um repertório de crenças, a religião tem um resultado social específico. Todo o fenômeno social, aliás, está baseado na existência efetiva de relações sociais. A ação comunitária é para Weber aquela ação que é orientada pelo sentimento dos agentes de pertencerem a um todo, diferentemente da ação societária em si, que se define como uma ação que é orientada no sentido de um ajustamento de interesses racionalmente motivados (WEBER, 2002). Logo, ao se referir à religiosidade como um modelo de ação comunitária, Weber chama a atenção para o aspecto social e para as repercussões da mesma sobre a ação dos indivíduos e para importantes processos de pertencimento e mesmo de socialização.

### 2.1.7. Taxonomia Baseada em Valores

Inglehart (2009) apresenta um novo enfoque das mudanças no mundo, sobretudo no que se refere ao período pós guerra-fria. Uma diferença importante é que ele consegue apresentar sua visão com base em amplo leque de dados empíricos que percebem transformações políticas, sociais e culturais, consolidando uma significativa série histórica. Enquanto Huntington (1996) define e explica mudanças no cenário político internacional a partir do ressurgimento com toda a intensidade de antigas configurações civilizacionais, abafadas pelo confronto ideológico observado ao longo do século XX, Inglehart associa as mudanças a um processo de modernização que traz consigo tensões entre valores tradicionais e modernos. Na verdade, como Schmidt e Castro destacam, as hipóteses lançadas por Huntington utilizam em larga medida o projeto WVS como referência e tem como diferencial “principalmente no que diz respeito à desterritorialização das relações entre cultura e religião” (SCHMIDT & CASTRO, in INGLEHART, 2009, p.9).

As amostras da World Values Survey (WVS) que fundamentam os argumentos de Inglehart cobrem 85% da população mundial envolvendo 90 países e constituindo-se como o “maior projeto de pesquisa social empírica conhecido até hoje”<sup>3</sup>. Vários aspectos e achados da pesquisa com base em suas mais de 250 variáveis permitem, como poucos trabalhos do gênero, subsidiar análises mais profundas sobre uma série de questões essenciais para a presente pesquisa, principalmente sobre como as mudanças de valores têm afetado o plano internacional com aparatos burocráticos nacionais próprios.

É essencial para entender a taxonomia no pensamento de Inglehart discutir a teoria da modernização. A teoria da modernização pressupõe justamente que o desenvolvimento sócio-econômico gerou mudanças, algumas “até certo ponto previsíveis”, e a partir de um determinado ponto, essas mudanças viabilizam cada vez mais o surgimento de democracia onde ela ainda não existe e contribuem para fortalecê-la e torná-la mais direta onde já existe” (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.35). Como lembra Inglehart,

---

<sup>3</sup> Apresentação à edição brasileira de Modernização, Mudança Cultural e Democracia.

nos EUA, inclusive, passa a existir depois da 2ª guerra mundial uma leitura da teoria da modernização segundo a qual o próprio estágio de desenvolvimento seria resultado de características internas de um país, de sua economia, traços psicológicos e culturais, além do estágio das instituições.

Para Inglehart e Welzel, as mudanças culturais que estão em curso em várias sociedades estão atreladas aos processos de desenvolvimento socioeconômico, mesmo que não dependam exclusivamente deste tipo de processo para ocorrer. Como os dados resultantes WVS demonstram existem “mudanças na direção prevista em praticamente todas as sociedades de alta renda – mas não em sociedades de baixa-renda” (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.127). Existe, portanto, um tipo de associação empiricamente demonstrada do aumento de renda e de mudanças de valores, afetando gerações que cresceram como apropriadamente Inglehart denomina de níveis mais elevados de segurança existencial. Essas transformações são parte da mudança de metas de indivíduos em sociedades industrializadas, o que Inglehart caracteriza como pós-materialismo. A explicação para a relação entre a escassez de recursos e a preponderância de valores materialistas também deixa claro que os processos de mudança cultural são reversíveis:

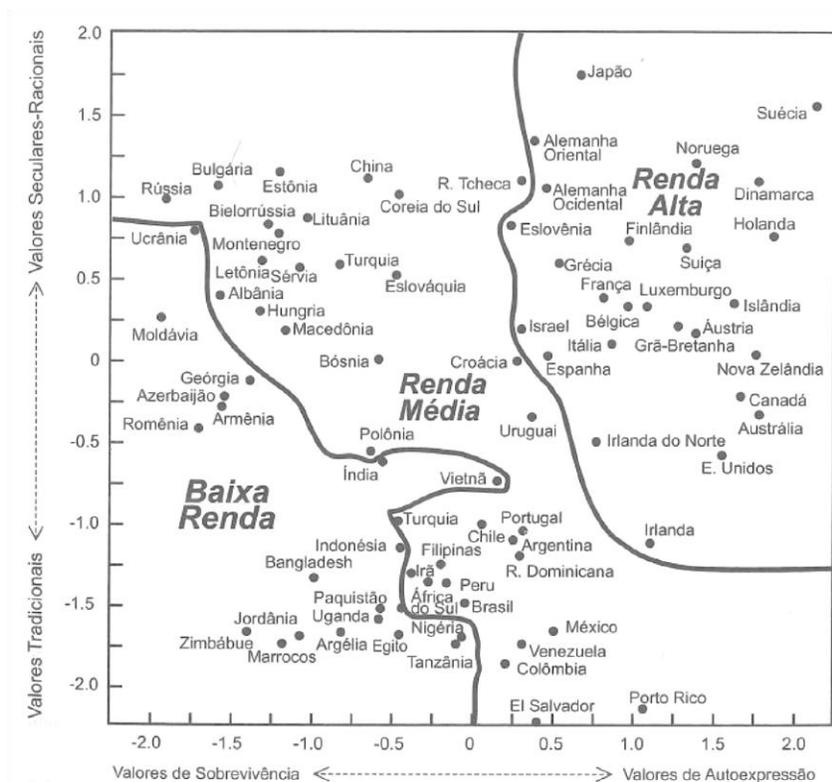
“Como as necessidades materiais são imediatamente cruciais para a sobrevivência, quando seu suprimento é escasso elas tendem a assumir maior relevância do que as necessidades pós-materialistas. De modo inverso, quando essas necessidades são atendidas com segurança, tendem a ser aceitas como certas, prevalecendo as metas pós-materialistas” (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.131).

Essa explicação, além de estabelecer um parâmetro para classificar e distinguir os países de acordo com o nível de modernização, permite especular sobre a relação entre uma taxonomia que se baseie em níveis de desenvolvimento econômico e disposição para a cooperação internacional, pois, a própria iniciativa de determinados países era vista no pós-guerra, como forma de facilitar a superação do estágio de subdesenvolvimento.

Obviamente não faltaram críticas a essa teorização, pois, a progressão que ela supõe não seria automática, como a teoria da dependência contrapõe. A revisita da teoria da modernização prevê que “o desenvolvimento socioeconômico está ligado a mudanças coerentes e, até certo ponto, previsíveis na cultura e na vida política”( INGLEHART & WELZEL, 2009, p.40), mesmo que essas mudanças sejam muito diferentes quando colocadas frente a frente as realidades vividas por países desenvolvidos e em desenvolvimento. No que concerne os países desenvolvidos, existe uma diferença notável da visão de mundo e do comportamento das pessoas quando se compara com as pessoas de países em desenvolvimento.

O trabalho de Inglehart supõe um tipo de taxonomia internacional, mesmo que este não seja seu projeto e objeto de estudo. O referencial da democracia e da industrialização acaba por estabelecer categorias de países, mas a principal taxonomia que acaba sendo sugerida pelo autor é produto de valores dominantes nos países, sejam eles de: a) autoexpressão ou; b) de sobrevivência, sendo que a pesquisa de valores é um tipo de referência empírica justamente capaz de fundamentar a existência de categorias de países. Como a figura abaixo ilustra, a classificação por tipos de valores com base no WVS aliada à classificação por renda que por sua vez se vale de PIB *per capita*, permite a construção de uma taxonomia complexa que une tanto valores como renda em um único modelo explicativo. Normalmente as taxonomias que levam em conta indicadores sócio-econômicos como a empregada pelo Banco Mundial, fazem no máximo um esforço de capturar as dimensões sociais e econômicas. Assim, correlacionar a dimensão econômica com os valores representa uma ruptura significativa nos modelos de representação de países, como a figura abaixo ilustra.

**Figura 1 – Níveis econômicos e localizações de 80 sociedades em um Mapa Cultural.**



Fonte: Inglehart & Welzel, Banco Mundial, 2009

O mapa cultural global desenhado com o auxílio da WVS permite que mais de 80 sociedades sejam categorizadas em função de dimensões transculturais, tanto levando em conta faixas de autoridade tradicional como autoridade secular-racional vis-à-vis o processo de industrialização, modelando *clusters* capazes de indicar padrões culturais significativos. As zonas culturais não são aleatórias e se baseiam em relações estatística que também servem para relativizar a importância isolada do desenvolvimento que capturando tipos de semelhanças ou diferenças como vínculos e semelhanças culturais religiosas, que sendo também decorrentes de trajetórias históricas, acabam por definir categorias de maneira mais complexa e consistente.

A taxonomia com base em valores proposta por Inglehart e Welzel(2009), calcada em rigorosas séries históricas permite que se compreenda como os países em função da

fase de industrialização constroem valores compartilhados em níveis societários diferentes permitindo, por exemplo, observar como a autonomia individual não está presente nas primeiras sociedades tradicionais, historicamente “tão propensas a adotar sistemas fascistas ou comunistas quanto a adotar instituições democráticas” (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.88). A explicação para esse fato reside na racionalização da autoridade e não na emancipação da autoridade, não existindo um vínculo forte ou mesmo automático, como muitas vezes se supõe entre democracia e industrialização. Já a pós-industrialização sim, teria a capacidade de produzir um tipo de emancipação da autoridade, seja ela tradicional ou secular (INGLEHART & WELZEL, 2009), o que serve, de acordo com Inglehart, para justificar como a democracia liberal se torna o sistema político predominante em sociedades pós-industriais.

Um aspecto interessante da leitura de Inglehart e Welzel para a teoria da modernização é o fato de que um aumento da força de trabalho no setor de serviços tende a colocar as sociedades mais próximas dos valores de autoexpressão do que seu PIB *per capita*, por si só, poderia prever (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.110). Por mais que a influência do desenvolvimento socioeconômico funcione como um elemento de previsibilidade do sistema de valores de uma sociedade, os aspectos histórico-culturais devem ser levados em conta para que seja possível definir o lugar que um país efetivamente ocupa no mapa internacional:

“A participação de uma sociedade em uma zona cultural parece especialmente importante na conformação dos valores tradicionais/seculares-rationais, profundamente enraizados em fatores históricos há muito estabelecidos – sobretudo a herança histórica de uma sociedade” (INGLEHART & WELZEL, 2009, p.110).

Como apontam Schmidt & Castro, (2009) “o desenvolvimento sócioeconômico provoca mudanças nos padrões valorativos adotados pelos indivíduos dependendo do tipo de sociedade” (SCHMIDT & CASTRO, in INGLEHART & WELZEL, 2009, p.9). Nesta

própria divisão, analogamente ao que Khanna busca estabelecer, existiria uma nova forma possível para se empreender uma classificação dos países. Para Khanna (2008) essa classificação se daria com base, sobretudo, no exercício de poder nos campos político e econômico em uma lógica relacional, segundo a qual a própria definição de segundo mundo não é uma caracterização isolada, apenas podendo ser devidamente compreendida em uma engrenagem em que primeiro e terceiro mundo, estejam colocados. No caso de Inglehart, que é mais abrangente, pois, para ele a classificação internacional não se dá com base em critérios econômicos, é o uso e a centralidade de determinados valores nas relações sociais que define a própria sociedade contemporânea, sendo que nas sociedades mais pobres se assumem valores tradicionais com base na necessidade de sobrevivência material.

#### **2.1.8. Taxonomia de Centro e Periferia**

A categoria de potências que conseguiram reunir características especiais para além de suas próprias fronteiras, repercutindo suas ações não apenas junto aos seus vizinhos, mas também em outras regiões é historicamente limitada e determina a diferenciação entre centro e periferia. As primeiras potências europeias “usaram o poder naval para estabelecer um rol de potências globais” (MODELSKY & THOMPSON, in TILLY, 1996, p. 247). A cronologia do sistema de estado na Europa permite que se situe ao longo do tempo as várias taxonomias do continente, inclusive, com repercussão em outras regiões do globo.

- A partir de 1519 ocorre um período de conquistas dos Habsburgos em busca de ampliação de sua área de domínio.
- No período de 1660 a 1815 há uma série de conflitos e disputas locais sem vencedores e supremacia expressiva de qualquer nação.
- Já no período de 1815 a 1885, a Grã-Bretanha desponta como potência relativa no continente.
- De 1885 a 1918, como Tilly chama a atenção, há um período de equilíbrio “nervoso” em que nenhum país tem um domínio majoritário sobre os demais.

- De 1918 a 1943 os Estados Unidos despontam como potência com alcance global impactando diretamente a Europa.
- De 1943 até a década de 1980 há uma bipolaridade entre Estados Unidos e URSS.

Uma quantificação é feita para delimitar quem seriam os países a receberem o status de potência: “Uma potência global tinha pelo menos 5% do total dos gastos navais ou 10% do total de barcos de guerra das potências globais e realizou sua atividade naval nos oceanos fora de sua própria região” (MODELSKY & THOMPSON, in TILLY, 1996, p.247). Para Levy, de forma similar as potências seriam os países envolvidos de forma decisiva em conflitos mundiais desde o período de 1495 até 1975. O critério que importa para Levy para distinguir potências está relacionado ao uso da força e a capacidade de dispor de uma capacidade militar, mesmo que seja apenas pelo uso de ameaças (LEVY, in TILLY, 1996, p. 253). O quadro abaixo apresenta um cruzamento de quais seriam as potências, de acordo com critérios utilizados por Levy e Modelski-Thompson (TILLY, 1996, p. 248-249).

**Tabela 4 – Potências Históricas**

<b>Estado</b>	<b>Levy</b>	<b>Mod. /Thompson</b>
Portugal	-	1494-1580
França	1495-	1494-1945
Inglaterra a	1495-	1494-
Habsburgos b	1495-1519 1556-1918	-
Espanha	1495-1699	1494-1808
Império Otomano	1495-1699	-
Habsburgos Unidos	1519-1956	-
Países-baixos	1609-1713	1579-1810
Suécia	1617-1721	-
Rússia/URSS	1721-	1714-
Prússia/Alemanha	1740-	1871-1945
Itália	1861-1943	-
EUA	1898-	1816-
Japão	1905-1945	1875-1945
China	1949-	-

Fonte: Tilly, 1996 a) Inclui a “trajetória histórica” do país em diferentes momentos: Grã-Bretanha e Reino Unido. b) Áustria-Hungria

Para Modelski & Thompson as potências incluídas são aquelas cujo aparato naval é realmente expressivo. Os países que tiveram grande poderio militar, mas basicamente forças terrestres não se enquadram no critério expresso por eles que atribuem às forças navais status especial. Uma crítica ao modelo de Modelski & Thomspom é que seria inviável estabelecer como parte de uma mesma linhagem alguns impérios como:

Grã-Bretanha, mesmo que a crítica neste caso tenha apelo mais difícil que no exemplo de Prússia, Império Alemão, República de Weimar, Terceiro Reich, Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental como a mesma entidade ao longo da história.

Uma constatação que Tilly realiza para contextualizar a noção de centro elaborada pelo Modelski & Thompson é que antes do século XVIII as potências europeias não tinham domínio econômico do mundo (TILLY, 1996). Com a revolução industrial, no entanto, as potências européias assumem papel crucial na alteração da divisão internacional do trabalho e no acúmulo de capital credenciando-se como potências globais também sob um critério econômico. Uma crítica que Tilly faz dos critérios utilizados tanto por Levy como por Modelski & Thompson é que o critério militar permite dizer quem são as potências, mas não fornece elementos para uma tipologia que reconheça os membros tidos como menores do sistema, ou seja, a periferia (TILLY, 1996). Neste caso, a preocupação diz respeito aos países que exerceram influência e tiveram um papel político significativo, mesmo do ponto de vista da ação militar, mas não são expressos como é o caso das cidades-estado. Tilly também se refere à idéia de atores que podem ser chamados de intermediários. Para Fueter, os países são separados de acordo com uma classificação que leva em conta sua participação em processos históricos, como nas guerras provocadas pelas invasões francesas e espanholas da Itália no século XVI (FUETER, in TILLY, 1996, p. 256).

Para Tilly, a própria separação dos estados europeus que desempenharam e continuam a desempenhar papéis de potência ocorre em função da distribuição de capital e capacidade coercitiva concentrados, com a ressalva de que as disputas por hegemonia política se deram por meio de confrontos bélicos (TILLY, 1996). Aliás, a guerra de fato influenciou, como Tilly aponta para uma direção comum para a criação do estado nacional, denominador comum de organização do mapa europeu e, também, um mapa mundial e um sistema mundial composto por unidades análogas (TILLY, 1996).

A princípio o termo império que é utilizado sob formas distintas é útil para distinguir um grupo de países que integram os países do primeiro mundo, que detêm ampla

capacidade de influenciar e determinar maciçamente o ritmo da política e da economia para além de suas fronteiras nacionais. O mapa das superpotências é restrito e em diferentes etapas históricas traz uma marca comum, não sendo possível manter a condição de superpotência sem concentrar variadas expressões de poderio no meio internacional.

Na divisão entre centro e periferia, é comum o uso da terminologia que sapara países de acordo com critérios que colocam de um lado os mais avançados ou mesmo modernos *versus* os mais com maior atraso relativo. Nesta contraposição, o que está em questão é uma concepção genérica que remete à existência de uma riqueza nacional verificável, a princípio, a partir de um elevado nível de industrialização e dinamismo econômico, acompanhado também de relativo poder de consumo de grande parte da população.

O marxismo carrega inerentemente uma visão de mundo e uma classificação dos países que também divide centro e periferia, tendo como pressuposto a relação entre classes, existe, uma tipologia que colocaria no plano da relação entre estados, a exploração do homem pelo homem. No processo histórico que encerraria o período do feudalismo, surgiria uma nova forma de divisão de mundo, que é tema fundante do próprio pensamento marxista. O feudalismo constituíra-se como um modo de organização social e político baseado nas relações servo-contratuais (*servis*) em que a elite, constituída por senhores feudais, obtinha terras a partir de concessões de governantes tradicionais, notadamente monarcas. Os camponeses, por sua vez, eram responsáveis pela agricultura e pela pecuária nas regiões sob a administração dos feudos. Em troca, além de moradia e de parte limitada da produção para subsistência, os camponeses recebiam proteção do senhor feudal. Na Idade Média, em um período que pode se chamar pré-industrial, esse modelo de organização social teve impacto decisivo em uma divisão do mundo, principalmente europeu que se sucedeu ao período que a partir de 1780 como chama a atenção Hobsbawm, é de grande valia para distinguir um momento histórico demarcado pela própria criação e amadurecimento do estado-nação (HOBSBAWM, 1995).

Como prevê o materialismo histórico marxista, com o esgotamento do modelo feudal, a burguesia se encarregaria de fazer valer mecanismos de dominação que, aliados à existência de um estado-nação central, reproduziriam, de alguma maneira, a relação entre senhor feudal e servos, mas no modo de produção capitalista. Cabe neste ponto, uma ponderação sobre o entendimento de uma taxonomia na teoria marxista que é função justamente das contradições entre os países que passaram por profundas mudanças a partir do declínio do feudalismo e ascensão da burguesia e daqueles que buscariam modelos alternativos, observando-se ainda, as diferenças verificáveis entre os próprios países que praticavam uma economia de mercado. É, o evolucionismo histórico pautado pela teoria marxista, que conduziu à implementação de regimes de característica socialista.

O materialismo histórico, na medida em que defende que o modo de produção da vida material determina a realidade política e social, realiza uma compreensão histórica das lutas de classes e das transformações econômicas e políticas, definindo, mesmo que de forma indireta, uma taxonomia internacional que considera os países a partir de diferentes estágios em relação ao desenvolvimento dos modos de produção capitalista. Neste particular, é fundamental lembrar que, apesar de não ter sua própria teoria sobre o Estado, Marx não descarta a relevância do mesmo, criticando o anarquismo por ser na sua ótica uma visão ingênua do fim do Estado onde o objetivo seria acabar com o Estado por meio de decreto, ao invés de se combaterem as condições que fazem do Estado capitalista, também denominado burguês uma necessidade real (MARX, 2004). Lenin aponta que o imperialismo é uma etapa do capitalismo, sendo que na lógica marxista, pode-se inferir que apenas um grupo seleto de sociedades capitalistas poderia e conseguiria exercer esse papel e atingir esse status.

“A configuração ocidental típica no começo da era moderna era um absolutismo aristocrático erguido sobre os alicerces sociais de um campesinato não-servil e de cidades em ascendência; a configuração oriental típica era um absolutismo aristocrático erigido sobre os alicerces de um campesinato servil e de cidades subjugadas. Em compensação, o absolutismo sueco era construído sobre uma base única, porque aliviava

camponeses livres e cidades ineficientes; em outras palavras, um conjunto de duas variáveis contraditórias que por acaso contrariavam a divisão básica do continente” (ANDERSON, 1983, p. 179).

A perspectiva da corrente do chamado sistema-mundo também com influência marxista explica a criação do estado nacional como decorrência de uma leitura econômica das divisões internacionais. A explicação segundo a qual o mundo fora dividido de acordo com a clássica divisão marxista de capital e trabalho também é lembrada por alguns autores como Taylor, para quem a composição dos países, sua estratificação social é simplesmente consequência direta de sua posição na economia mundial (TAYLOR, in ANDERSON, 1983).

As teorias do imperialismo dão conta justamente do interesse econômico nacional em escala internacional na busca de manutenção de poder e de riqueza mesmo que fora das jurisdições do capitalismo nacional. Na verdade, vários autores de orientação marxista, como Anderson, chegam a abordar que a teia de relações econômicas que se estabelece com outros estados é parte integrante do modo de produção capitalista e necessário para sua continuidade.

A princípio se poderia deduzir que o projeto no plano político de socialistas científicos seria o de justamente eliminar as barreiras e tornar anacrônica qualquer divisão internacional que se baseasse em diferenças entre os países. Nesta linha, o aumento da capacidade de produção em processos posteriores à revolução industrial, hipoteticamente permitira condições materiais relativamente mais confortáveis à vida humana, assim como sua posterior divisão asseguraria uma universalização dos benefícios decorrentes desse aumento.

A posição de Marx em relação ao liberalismo é frequentemente confundida no ativismo partidário. Marx entendia o liberalismo como uma condição necessária para a maturação das forças produtivas e para uma futura autonomia do proletariado, além de uma homogeneização da condição de trabalhadores em países industrializados com uma mundialização do capital. Sem mencionar, é claro, os aspectos mais negativos do modo de produção capitalista, também ressaltados pelo materialismo histórico

enquanto “divisor de águas” de qualquer noção de centro e periferia, como a crescente exploração da mão-de-obra assalariada na forma de mais-valia e as altas taxas de desemprego (MARX, 1994).

Na verdade, a existência de regimes socialistas e de uma sociedade harmônica ideal, em decorrência da falência de um modo de produção capitalista, não traz consigo a idéia de um cosmopolitismo igualitarista entre estados, pois, a noção de uma distribuição de recursos e de riquezas não significa exatamente que os países seriam iguais. Primeiro, porque os níveis de recursos a serem apropriados dependeria do processo de acúmulo em cada país e, segundo, porque o peso nas decisões políticas de alcance fora das próprias fronteiras nacionais também variaria de acordo à concentração.

De fato, na concepção materialista da história, não existe espaço para um movimento livre da história e um encadeamento natural dos processos, dado sua suposição essencial de finalidade da história. Qualquer concepção positivista se oporia à noção de materialismo dialético do pensamento marxista. O materialismo dialético marcado pelo seu caráter histórico, estabelece vínculos profundos entre a realidade e as idéias, o que Marx trata como a práxis, ou seja, um tratamento da história como produção humana. Modificar essa ordem não é tarefa interpretativa ou investigativa, mas demanda um tipo de ação que conduza a uma ação revolucionária, analogamente aos esforços de partidos socialistas, a uma transcendência do mundo tal como ele está colocado (MARX, 1994).

Sem ação humana ou por simples repetição histórica, as sociedades não sofrem mudanças. Para Marx, em sua perspectiva dialética, as sociedades enfrentam questões que de alguma maneira já estão próximas de obter as condições necessárias para solucioná-las; uma vez que, uma sociedade não é desfeita sem que primeiro se tenha vivenciado processos históricos que compõem sua trajetória (MARX, 1994).

Para Tilly, no entanto, as explicações a partir do modo de produção são as mais insuficientes por não tratarem as motivações de variação de forma e de atividade entre os Estados que têm modos de produção semelhantes (TILLY, 1996). Para ele, as

análises marxistas segundo as quais um tipo de imperialismo é desenvolvido para atender a expansão da atividade econômica interna e para expandir e maximizar a mais-valia para além das fronteiras políticas nacionais explica apenas uma parte da taxonomia criada pelo capitalismo, retratada no antagonismo Centro-Periferia.

É oportuna a genealogia elaborada por Wallerstein e também enunciada por Tilly que dá conta da existência de um tipo de espiral na formação dos Estados a partir do desenvolvimento dos modos de produção (WALLERSTEIN, in Tilly, 1996). Nesta linha teórica, as estruturas de classe, a relação entre elites produtoras e comerciantes com outros países e com a economia mundial de uma forma geral influiria diretamente na posição internacional da região, seja ela em uma relação: a) centro; b) periferia; c) semiperiferia. Essa leitura se compara à proporcionada pela teoria da dependência que analisa o desenvolvimento das economias latino-americanas à luz das relações com os Estados Unidos. Nos dois casos, embora existam pressupostos diferentes, a divisão do mundo entre centro e periferia, países industrializados e economias dependentes, existem vínculos profundos entre o papel das elites nacionais e os rumos do estado. Sendo o estado, no contexto do sistema-mundo de Wallerstein definido como um instrumento de elites nacionais que detêm papel de liderança e de direção nacional. Nesta linha de análise, é natural que os estados acabem por ocupar um lugar no mapa das relações mundiais que atenda justamente aos interesses de elites. A teoria da dependência descreve um mecanismo similar, mas há uma possibilidade não prevista pelos adeptos do sistema-mundo que diz respeito aos enclaves da periferia poderem servir como pólo gerador de desenvolvimento nacional e, em uma visão mais otimista, representarem, a longo prazo, uma via de afirmação, autonomia e de progresso econômico local.

Como o próprio Tilly observa, uma serventia para definir um antagonismo marcado pela distinção de uma periferia e de um centro. Para ele:

“os Estados das regiões mais pobres do mundo permaneceram por muito tempo sob o controle formal da Europa e suas extensões, adotaram comumente modelos europeus ou americanos de organização formal, viram-se envolvidos em lutas entre as superpotências nas quais tinham

pouco controle e constituíram um pool difícil mas recorrente de alianças com os membros recentes do sistema de estados” (TILLY, 1996, p.120)

Pode-se admitir que a referência do sistema de estados inicial é a Europa, uma vez que a partir do velho continente surgiu a concepção que seria repetida em diferentes partes do mundo. Mas é fato que os estados acabam ganhando variadas configurações em outras regiões geográficas. O questionamento dele sobre a existência de um terceiro mundo confronta uma taxonomia consagrada ao longo de praticamente todo o século XX. América Latina, Oriente Médio e Ásia do Leste reuniriam, na visão dele, elementos que caracterizam esses países de forma distinta, podendo, inclusive ser colocados em um grupo comum apesar das diferenças quanto à organização interna como à posição no sistema mundial.

Cabe finalmente uma reflexão sobre o caso da América Latina, região em que o funcionamento dos impérios sempre afetou na formação de bolhas econômicas com impactos diretos nos países da região, sem que a região tivesse a chance de sustentar suas próprias formas. Sobre esse ponto, Khanna observa que os recursos da América Latina sempre serviram ao mundo desenvolvido, cabendo à condição de subdesenvolvimento de alguns países proporcionar o desenvolvimento do capitalismo mundial tal como o mesmo é conhecido (KHANNA, 2008), o que mantém um paralelo com a afirmação de Eduardo Galeano, segundo a qual, a divisão de trabalho trata justamente de assegurar que alguns se especializam em vencer e outros em perder (GALEANO, 1990). Trata-se de uma leitura simplificada das relações de poder em funcionamento na divisão do trabalho na região, mas que representa de forma genérica a maneira como a América Latina se relacionou não apenas com os Estados Unidos, mas também com a Europa na condição de fornecedor de recursos, notadamente matéria-prima.

Por outro lado, a idéia de emergência de novos mercados na região “evitaria a depressão econômica, promovendo internamente harmonia social” (KHANNA, 2008, p. 178). O próprio Destino Manifesto de 1845 buscava não meramente ser uma forma de expansão para o oeste em direção ao Pacífico, mas um exercício de maior presença e influência dos EUA em todo o continente. Observando-se duas visões que marcaram a

ação americana e sua estratégia no continente, percebe-se a continuidade de uma lógica. Para Wilson, como lembra Khanna, a propagação de um moralismo desinteressado em que caberia aos EUA ensinar os sul-americanos a elegerem os homens certos garantindo ao mesmo tempo a influência econômica (KHANNA, 2008). Já para Roosevelt, a idéia de um que a “paz não poderá ser alcançada enquanto as nações civilizadas não tiverem expandido de alguma forma sobre as nações bárbaras” (KHANNA, 2008, p.178) é uma base para uma ação mais direta e de justificação da presença americana em questões no continente, trazendo, inclusive, os elementos para criar-se no continente um sistema de segurança coletiva.

O debate sobre o desenvolvimento e a mudança das sociedades latino-americanas é sempre presente, até mesmo porque no caso do Brasil, o aparente sucesso econômico do governo autoritário (1964-85) foi uma das bases de uma transição relativamente pacífica e pactuada. Um dos componentes característicos do período é a cooperação econômica com Estados Unidos, como um dos elementos precursores do processo de globalização.

Vale citar que a teoria da dependência, trabalhada por Cardoso e Faletto utiliza de forma emblemática a noção de centro e periferia, mas situa o desenvolvimento econômico como consequência de processos sociais e políticos na América Latina, sobretudo, em suas relações com os Estados Unidos. Nessa análise, as relações políticas na dominação têm implicações diretas nas relações econômicas no sentido em que classes, grupos em suas interfaces com o centro pautam as dinâmicas de desenvolvimento (CARDOSO & FALETTO, 2004). Um dos pressupostos centrais dessa teoria é que existem negociações entre elites das sociedades periféricas com o mesmo grupo das sociedades centrais. As relações entre os grupos, principalmente entre as elites na escala internacional também poderiam, de acordo com a teoria da dependência, se reproduzir internamente.

No que tange especialmente ao caso da teoria da dependência, cabe fazer referência ao fato de existirem outras teorias que tratam a relação dos países centrais com periferia e o amadurecimento do capitalismo *vis-à-vis* a questão do desenvolvimento na realidade latino-americana. Para Swedeberg é possível falar de capitalismo político no

momento em que esse sistema permitir que se utilize o modelo de dominação para a obtenção de lucros. Neste caso, o lucro decorrente da ação do Estado costuma acontecer em benefício de determinados grupos ou mesmo elites (SWEDEBERG, 2004). No paroxismo dessa análise, é possível identificar-se no chamado capitalismo político, atividades de comércio e finanças envolvendo transações não usuais com a participação de funcionários do estado. Para Fukuyama, a melhor coisa para o bom capitalismo é um estado forte, mesmo que o mesmo seja pequeno. Para ele, a modernidade não consiste em um estado fraco e sim em um estado não interventor, mas que seja capaz de manter as leis e a ordem (FUKUYAMA, 2004).

Enfim, a teoria da dependência, mesmo que em uma margem não muito ampla, destaca para a obtenção de formas alternativas de desenvolvimento a partir dessa relação entre centro e periferia. Os chamados enclaves podem em um primeiro momento reforçar a dependência, mas é possível que posteriormente constituam verdadeiros nichos de desenvolvimento e porque não de cooperação, sob variadas modalidades.

Caberia se imaginar, em que media a teoria da dependência utilizada em uma leitura atual poderia ser vista como modelo explicativo sobre as novas formas de arranjo político e não apenas econômico, uma vez que o mesmo prevê a existência de outras formas de valor agregado para além da questão usualmente explorada que trata exclusivamente dos repasses de recursos. Nesse campo, conseqüentemente, a *expertise*, a cooperação técnica e a interação propriamente seriam, à primeira vista, contribuições adicionais à acumulação de capital como um condicionante ao desenvolvimento.

#### **2.1.9. Taxonomia Norte-Sul**

Os conceitos de norte e sul por mais que pareçam um recurso superficial de entendimento da realidade têm sido amplamente utilizados e aceitos como um conceito, por muitas vezes, dado. Como John Lewis Gaddis coloca “encontrar o seu próprio caminho num terreno pouco conhecido geralmente requer algum tipo de mapa” (GADDIS, in HUNTINGTON, 1996) e usar a contraposição Norte-Sul encontra sentido

em diferentes esferas – política, acadêmica e, inclusive, no desenho de programas de cooperação.

A noção de um sul homogêneo e diferenciado serviria para demarcar um modelo muito particular de cooperação com características que reforçam, em última instância, a própria definição de sul em contraposição a um norte geográfico tradicionalmente aceito. Em termos percentuais, aproximadamente 80% das pessoas em todo o mundo vivem atualmente no que se chama hemisfério sul e quando se abordam os contrastes entre Norte e Sul, percebe-se que os mesmos, são extensos: a expectativa de vida de 75 anos em países do Norte, por exemplo, chega a ser de 52 anos nos países menos desenvolvidos. No caso da epidemia de AIDS, mais de 70% das pessoas que vivem com HIV vive hoje na África e 90% dos casos de mortalidade materna em todo o mundo está justamente no sul.

A noção de região de Bourdieu também serve para entender o esforço de afirmação de um sul homogêneo em contraposição ao norte:

“existir não é somente ser diferente e em que, por outras palavras, a existência real da identidade supõe a possibilidade real, juridicamente e politicamente garantida, de afirmar oficialmente a diferença – qualquer unificação, que assimile aquilo que é diferente, encerra o princípio da dominação de uma identidade sobre outra, da negação de uma identidade por outra” (BOURDIEU, 2007, P.129).

Apesar das dificuldades de definição, o sul se caracteriza superficialmente como a região mais pobre e populosa do planeta. Existe ainda, como parte do esforço de algumas instituições, principalmente do Banco Mundial, a idéia de diferenciar “os países do sul” a partir da renda média. Merece atenção especial, o grupo dos países de renda média<sup>4</sup> que seriam mais representativos de um sul capaz de se diferenciar do grupo dos países em desenvolvimento em geral. Apesar dos vários ganhos obtidos por esses países, ainda é notável, inclusive, a existência de imensas desigualdades que

---

<sup>4</sup> Da sigla em inglês MICs: Middle Income Countries.

enfrentam a despeito do volume de negócios, atividade econômica e mesmo dinamização em algumas áreas.

Como aponta Weiss, uma nova forma de dividir o mundo começa a tomar corpo paralelamente aos vários episódios da guerra-fria (WEISS, 2009). No entanto, ao contrário do que normalmente se supõe, muitas dicotomias não coincidem e, pelo contrário, são contraditórias entre si. Weiss destaca que até mesmo instituições das mais técnicas do sistema das Nações Unidas, como a Organização Mundial da Saúde – OMS e União Postal Universal – UPU continuam e preservaram por muito tempo formas tradicionais de distinção dos países. Ele sugere que mais que uma divisão racional e bem acabada, a divisão Norte-Sul facilita e mantém-se como a “única maneira de organizar debates internacionais e negociações entre os países industrializados e países em desenvolvimento” (WEISS, 2009, p. 49), mas alega que quando questões individuais ou de interesse nacional são tratadas pelos países em desenvolvimento, a solidariedade ao sul é abandonada pelos mesmos países.

O argumento de Weiss para o uso da distinção norte-sul estaria no fato de ser a menos pejorativa dentre as várias formas de classificação empregadas até a última década do século XX. Ele lembra que durante a guerra-fria, o Leste consistia na União Soviética e em seus aliados na Europa central e do Leste, ao passo que o Oeste consistia no grupo de países industrializados, principalmente: Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Além também da clássica definição Primeiro Mundo e Segundo Mundo que aproveitava inicialmente uma distinção de projeto ideológico para separar e categorizar os países. O termo *tiers monde*, utilizado primeiramente por Alfred Sauvy (SAUVY, in HUNTINGTON, 2009) e amplamente usado desde então serviria para identificar países por sua condição sócio-econômica e relativa baixa industrialização, independentemente de localização geográfica. Sobre esse ponto, Weiss, argumenta sobre a insuficiência para ele da distinção geográfica pura e simples, pois, alguns países não estariam em lugar algum (WEISS, 2009), como é o caso de Taiwan, até mesmo por não ser membro das Nações Unidas e de Israel que apesar de sua localização geográfica é um integrante pleno do grupo do norte.

Um marco histórico de relevância, que para Weiss ajudaria a explicar o fato do termo Norte-Sul ter ganho relevância e ser amplamente utilizado, é a realização da Conferência Ásia-África na Indonésia em 1955. Durante a reunião, figuras como Sukarno da Indonésia, Nasser do Egito, Nehru da Índia, além de Ho Chi Minh do Vietnã, Nkrumah de Gana e Zhou Enlai da China discutiram uma forma adequada de posicionamento frente à distensão provocada pela oposição entre Estado Unidos e União Soviética (WEISS, 2009). Na verdade uma preocupação recorrente na Conferência era justamente a dificuldade da ONU ter novos países-membros dada as potenciais restrições de blocos antagônicos.

Com o fim da guerra-fria, Weiss argumenta que as distinções entre Ocidente e Oriente diminuíram drasticamente, assim como a distinção entre um sul global e um norte industrializado, apesar da distinção entre norte e sul é corriqueiramente praticada pela própria ONU como ele mesmo recorda (WEISS, 2009).

Por outro lado, como observado pela Stanley Foundation “as iniciativas de contraterrorismo têm sido lideradas por países industrializados, países do norte, ao passo que as maiores vítimas de ataques terroristas são de países do sul” (WEISS, 2009, p.55). Neste contexto, o argumento de Weiss é que a existência de divisões contribui para que se aprofunde a falta de consenso em questões essenciais, como é o caso da noção de terrorismo.

A reforma do sistema internacional e da própria ONU, principalmente de seu Conselho de Segurança é um suposto ponto de tensão entre os países do mundo industrializado com o mundo em desenvolvimento. Na verdade, existe uma suposição equivocada neste caso de uma suposta homogeneidade que não resiste a uma série de perspectivas: cultural, sócio-econômica, ideológica ou mesmo geográfica. Além disso, no auge da guerra-fria, durante as décadas de 1950 e 1960, o termo terceiro mundo fazia mais sentido.

Essa perspectiva carece, no entanto, de elementos empíricos suficientemente conclusivos que possam atribuir a essa distinção o problema central, pois, a discordância em relação a essa dualidade é anterior à própria existência de uma

separação entre norte e sul. Na verdade, é possível se perceber e entender que existem diferenças, sobretudo, no nível da capacidade dos estados, a qualidade dos serviços públicos e níveis de existência de um aparato burocrático público ou mesmo privado, mas a questão é que existe uma divisão entre norte e sul, que como Weiss afirma, é uma simplificação política que se não for problematizada acaba ignorando determinados aspectos da realidade.

Para Weiss, essa divisão funciona adequadamente de acordo com a agenda em questão e com as políticas de poder em funcionamento (WEISS, 2009). Precisamente para ele, a agenda Norte-Sul se aplica mais no caso das discussões sobre meio ambiente do que nas questões de paz, segurança internacional e direitos humanos.

Khanna dá uma contribuição para a discussão norte-sul em sua análise sobre a emergência de um segundo mundo, não nos moldes utilizados para descrever o antigo bloco socialista durante os anos da guerra-fria, mas sim em uma nova perspectiva segundo a qual o grupo de países nessa nova categoria é onde estaria o futuro da nova ordem global. Embora a idéia não seja aprofundada, Khanna faz uma analogia interessante com a tabela periódica (KHANNA, 2008). As nações poderiam ser agrupadas em função do tamanho, estabilidade, riqueza e visão de mundo e neste contexto, os países de primeiro mundo se beneficiariam da manutenção do *status quo* e os do grupo do terceiro mundo não reuniram condições para superar desvantagens na maior parte dos casos estruturais. Já o segundo mundo reuniria condições de países de primeiro mundo e de terceiro mundo funcionando como uma força de moderação, um tipo de regulador das relações de poder entre o primeiro mundo, mas também como potenciais competidores na relação do primeiro mundo com os países do terceiro mundo. Essa divisão convencional ganha novidade mas deve levar em conta a classificação do mundo baseada na tradicional separação entre Ocidente e Oriente. Fica evidente que a versão de segundo mundo é uma variação da idéia de países emergentes, um grupo de países que não pode simplesmente se caracterizar prosaicamente como subdesenvolvido.

Para Khana, o primeiro mundo se refere concretamente aos cerca de 30 países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico –

OCDE<sup>5</sup>, fazendo ele mesmo a ressalva que México e a Turquia não poderiam ser considerados países de primeiro mundo. Além desses, vários outros países como o Chile também anunciou seu vínculo à OCDE (KHANNA, 2008). A maioria dos países do primeiro mundo é composta por democracias liberais. Existe uma controvérsia que não é objeto do presente trabalho, mas que deve ser mencionado e diz respeito à relação entre democracia e liberalismo. Apesar do argumento de autores como Khanna de que a democratização em um dado grupo de países foi viabilizada graças ao acesso ao primeiro mundo, existe também o argumento contrário e recorrente que dá conta que a economia dinâmica e competitiva desses países somente seria possível em ambientes democráticos nos moldes ocidentais (KHANNA, 2008).

No caso do terceiro mundo, incluir-se-iam os 48 países menos desenvolvidos do mundo – LDCs, muitas vezes chamados de quarto mundo ou mesmo do sul-global. Os países nesse grupo correspondem a uma identificação feita pelo Banco Mundial com base em critérios de desenvolvimento sócio-econômicos, localizando-se geograficamente na América Latina, na África e na Ásia Meridional e do Pacífico. Os demais países, mais de cem, como recorda Khanna, ficam entre as duas categorias de terceiro mundo e de quarto mundo.

O diferencial dos países no grupo do segundo mundo é justamente o fato de reunirem características societárias tanto dos países de primeiro mundo como também de terceiro mundo. É possível perceber nesse grupo de países que uma parcela variável da população tem acesso a um estilo de vida semelhante ao das elites dos países do primeiro mundo. A classe média nos países do segundo mundo é limitada em termos quantitativos e mesmo de influência relativa não se traduz como Khanna chama a atenção em uma classe média global. Já no que diz respeito à classe de pobres nesses países, o número de indivíduos é maciçamente superior à soma da elite com as classes médias, seja em países como México, Brasil ou Turquia, apenas para citar alguns exemplos. Vivendo com renda per capita de 3.000 a 6.000 dólares, os países do segundo mundo vivem em níveis diferentes transições democráticas.

---

<sup>5</sup> Países-membros: Austrália, Bélgica, República Tcheca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suíça, Inglaterra, Nova Zelândia, Polônia, República Eslovaca, Suécia, Turquia, Estados Unidos. Além disso, a Comissão da Comunidade Européia também participa dos trabalhos da OCDE. Países em processo de adesão à organização: Chile, Estônia, Israel, Rússia e Eslovênia.

Uma característica essencial dos países do segundo mundo é a existência de uma economia impulsionada pelo Estado, tendo uma economia dependente de investimentos públicos constantes para garantir o crescimento. Grandes obras de infraestrutura, cinturões de desenvolvimento em vários países, empresas estatais ou paraestatais garantem uma visibilidade que responde ao desafio de expressar, pelo menos no plano simbólico, um poderio que ultrapasse a imagem acumulada de terceiro mundo desses países. Khanna menciona a existência de verdadeiras “aldeias potemkins”, em franca referência às iniciativas de Catarina II da Rússia para forjar e retocar fachadas de aldeias à beira do rio Dnieper na Crimeia para causar boa impressão à czarina durante sua passagem de navio. No processo de formação social do segundo mundo, se observa que a pobreza se manteve, mesmo que fisicamente distantes das capitais e das grandes cidades em polos concêntricos. Ainda da definição dos integrantes dessa taxonomia que coloca o segundo mundo como ator central, Khanna acrescenta que esse grupo está crescendo e abrange todos os países do grupo denominado como mercados emergentes (KHANNA, 2008). Um elemento que os países têm reduzido grau de escolha é a geografia, o que aparentemente potencializa a importância do novo segundo mundo, pois, além de representarem um tipo de contrapeso regional para a ação das chamadas potências, também é, na leitura de Khanna, a conquista do segundo mundo, mais que uma ampliação de influência, é uma questão crucial para a perpetuação de poder do primeiro mundo.

Uma definição alternativa dessa taxonomia consiste em um tipo de trifurcação baseada na integração aos processos de globalização econômica. O primeiro mundo corresponderia a um grupo de países com alta adesão à globalização, ao passo que o segundo mundo seria composto por países parcialmente globalizados e o terceiro mundo por países com baixa adesão à globalização. Poderia se colocar ainda um último grupo de quarto mundo contendo países com processos quase nulos de adesão à globalização. Essa classificação pode ser controversa, pois, toma como referência o que para muitos é considerada a própria razão e explicação do de subdesenvolvimento e assume que a globalização é positiva para o desenvolvimento sócio-econômico.

No entendimento de Khanna existem no começo do século XXI três superpotências: Estados Unidos, China e a União Européia que sequer é um Estado-nação, mas sim uma entidade supranacional. O critério que ele utiliza neste caso é vago, mas inclui: força militar, aspectos demográficos e capacidade de promover integração econômica. (KHANNA, 2008). Neste contexto, a idéia de existência de centros de gravidade globais é usada para descrever o papel de novos atores como a China que exerce um tipo de diplomacia imperial. Khanna chega a observar que a geopolítica é mesmo uma “disciplina que olha para trás com a finalidade explícita de enxergar a frente” (KHANNA, 2008, p. 22). A afirmação poderia ser complementada com a afirmação de que a cooperação entre Estados não prescinde da compreensão da lógica geopolítica vigente para explicar o presente e mesmo possíveis tendências. Neste sentido, as taxonomias podem ser consensuadas por um conjunto de Estados, mas os países podem definir suas próprias taxonomias para definir suas estratégias.

O grupo das três superpotências que despontam no princípio do século XXI na visão de Khanna funciona como uma espécie de motor interdependente da economia abrangendo corporações globais controlando cadeias mundiais de abastecimento que dependem da existência de mercados prósperos para manter sua própria hegemonia. O autor argumenta que em função das dependências extremas:

“quarenta por cento do comércio da América se dá com a Ásia Oriental, e quase todo o restante, com a Europa. A América depende dos produtos chineses baratos e do apetite da China pelas obrigações do tesouro americano; a China depende dos investimentos europeus e americanos, e atualmente exporta mais para a Europa do que os Estados Unidos; a Europa e a América reduzem custos e aumentam lucros transferindo sua produção para a China” (KHANNA, 2008, p.25).

A interdependência entre as três superpotências acaba assim por garantir um ambiente internacional sem conflitos em larga escala. A metáfora que Khanna chega a utilizar é com uma artéria para explicar a relação interdependente entre os três Estados Unidos, China e a Europa.

O caso do Acordo de Livre Comércio das Américas – NAFTA - que consistia em incluir o México em um restrito grupo com Estados Unidos e Canadá, cujo valor simbólico seria justamente o de pertencer a uma instância típica de países do primeiro mundo. Por outro lado, a medida afetaria o México frente a seus parceiros tradicionais e pares latino-americanos, sobretudo da América Central. Como aponta Khanna, a adesão do México ao NAFTA “significou inevitavelmente abrir mão de qualquer pretensão de liderar uma América Latina independente” (KHANNA, 2008, p. 187). Ele vai ainda além e destaca que “o México agora já está para sempre debaixo do guarda-chuva estratégico da América, embora se ergam muros para separá-los” (KHANNA, 2008, p.187). Já no caso da UNASUL, o processo de criação da mesma, assim como da nova aliança de países do continente americano, incluindo Caribe, mas excluindo Estados Unidos e Canadá, representa um esforço de estabelecer alguma coesão rumo a um processo de integração regional para negociações com os Estados Unidos e com o chamado 1º mundo de forma mais vantajosa.

A criação do NAFTA não foi exatamente pacífica e tem buscado ser consensual. O México, um exportador de petróleo, tem buscado expandir a produção de manufaturados e do turismo, para não depender tanto de atividade primária. Mesmo assim, a industrialização do México sofreu vários reveses com o fechamento de várias “maquiladoras” após a aproximação da China com os Estados Unidos que suplantou a posição do México como parceiro comercial privilegiado e exportador têxtil e de produtos manufaturados. Assim como outros países no grupo que Khanna chama de segundo mundo, uma das características principais do México é a importância e o peso de sua capital no acúmulo do poder nacional. Para ele, a maioria avassaladora dos países do segundo mundo traz como característica a relevância da capital como pólo irradiador de poder político e de influência política. Esse aspecto, muito destacado por Khanna não serve como referência para todos os países do grupo que ele convencionou chamar de segundo mundo. Ter poder na esfera local no caso do México equivale a ter poder na esfera nacional. Em outros países e, principalmente, no caso do Brasil, essa tendência não se verifica. No caso do Brasil, por exemplo, o grupo dos Democratas – DEM, um dos principais partidos de oposição do Brasil, antigo Partido da Frente Liberal – PFL detinha o poder do Distrito Federal, mas isso pouco significou em

termos proporcionais à influência do partido na vida política histórica nacional, Até mesmo porque a força política desse mesmo partido está relacionada à sua atuação e forte presença em estados da região Nordeste do Brasil.

Voltando à questão do NAFTA e da presença do México no grupo, a política de *laissez-faire* do grupo não é nem de longe próxima à aproximação promovida por países mais pobres que a Europa Ocidental ofereceu a países como Grécia e mesmo Turquia que ainda não é parte do grupo de países da União Europeia. No caso dos membros da União Europeia, aliás, a moeda única e a criação de um Parlamento Europeu que versa sobre temas com repercussão direta na vida de indivíduos que residem nos países do bloco, livre circulação de cidadãos europeus com a emissão de passaporte comum são apenas alguns dentre os vários exemplos de como se levou o tema da integração regional às últimas consequências.

O caso da União Europeia segue como referência para processos de integração regional. O Mercado Comum do Sul – Mercosul, assim como o Acordo de Livre Comércio da América Central que apesar de promissores em suas bases não conseguiram avançar em várias de suas bandeiras originais, principalmente graças às disputas comerciais e falta de estabilidade entre seus membros. No entanto, o argumento de Khanna é que o aumento da influência de outros países como China e Brasil, em temas de segurança, por meio da liderança da Força de Paz das Nações Unidas no Haiti, fez com que os Estados Unidos comecem a contar com outras forças significativas atuando em áreas até então dependentes da ação norte-americana (KHANNA, 2008). Um dos benefícios da globalização neste âmbito seria justamente a possibilidade de países menores que “não se sintam bem atendidos por seus vizinhos grandes podem sair em busca de atenção no mercado geopolítico”( KHANNA, 2008, p. 190). Chama atenção especialmente o conceito de “mercado geopolítico”, segundo o qual os países poderiam criar alianças políticas ou econômicas com parceiros, de acordo, com seus interesses e vínculos.

O uso dos mecanismos multilaterais desponta como elemento de afirmação e expressão do segundo mundo. Uma nova atitude percebida até mesmo no Leste Asiático que reúne uma mescla de países do segundo mundo e do terceiro mundo é o

efetivo funcionamento de instâncias regionais. Na América Latina, o histórico multilateral é vasto, mas no Leste Asiático é o comércio que amplia a percepção da importância do multilateralismo. O comércio entre a Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN e a China praticamente quintuplicou entre 1997 e 2005, chegando a 105 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, o conhecido mecanismo chinês de adquirir sua própria moeda, induzindo sua constante desvalorização, garante sua competitividade e mantém sob sua influência os vizinhos do Leste Asiático. Khanna chega a afirmar que o que está em questão é a construção na Ásia, com a liderança da China, é a consolidação de uma nova ordem oriental que aproveita preceitos típicos do Ocidente (KHANNA, 2008). Em 2005, a Cúpula do Leste Asiático sequer conta com a presença de antigos parceiros como Estados Unidos e avança para além de um grupo pautado por limites geográficos, mas com um objetivo e se definindo a partir de um contrapeso ao ocidente.

Para Khanna chama a ideologia atualmente mais premente não seria mais em função da dicotomia liberalismo econômico *versus* socialismo, mas em função do sucesso (KHANNA, 2008). A questão é que qualificar esse sucesso não é tarefa simplória e a comparação de buscas individuais e do comportamento humano com o comportamento dos governos e com os objetivos dos estados-nacionais serve mais como recurso retórico do que como explicação do fenômeno. Neste sentido, o surgimento do segundo mundo como uma guinada na organização geopolítica não ocorre necessariamente em substituição ao primeiro mundo ou simplesmente na consolidação de um novo grupo que, como a retórica diplomática de alguns países coloca, não têm o objetivo de repetir o tipo de domínio e influência do primeiro mundo frente ao terceiro mundo.

A ação individual da China teria a capacidade de modificar e reinventar a própria taxonomia proposta por Khanna. Para ele, diferentemente da União Soviética, a China tem utilizado a globalização para ampliar seu espectro de influência política e econômica não apenas no terceiro mundo, mas também no primeiro mundo.

“ Há quem acredite que a ascensão pacífica da China representa o nascimento de um Consenso de Pequim, uma nova lógica de governo

fundamentada no impulso de novas tecnologias, na prevenção de crises e na abertura de um caminho próprio para um novo estatuto global diante das potências entrincheiradas em suas posições” (KHANNA, 2008, p. 391).

A alusão ao Consenso de Washington diz respeito à possibilidade da China ultrapassar a caracterização de país de segundo mundo com uma suposta declaração de princípios que seja uma alternativa à hegemonia norte-americana. Mas não existe objetivamente algo congênere que possa ser entendido como um consenso de Pequim. Hu Jintao cita uma doutrina de mundo harmonioso em que prevalece de forma muito genérica o argumento de uma soberania nacional, que apenas serviria ao próprio modelo Chinês, conhecido por seu pragmatismo, uma vez que não prevê nenhum tipo de contrapartida nas parcerias com outros países (KHANNA, 2008, p. 392). Para Jintao a própria noção de multilateralismo consiste em um tipo de democratização da relação entre países, em que o consumo interno e internacional serviria para responder a uma demanda por nacionalismo, especialmente no caso chinês. A expressão em mandarim *zhongge guoli* prevê um projeto de amplo poderio nacional baseado em acesso a recursos naturais, competitividade econômica, comércio externo e potencial de investimentos, além de patamares de capacidade militar, diplomática e ênfase em gestão pública, traduzindo o imaginário chinês de superpotência<sup>6</sup>. No entanto, é precário caracterizar o projeto chinês como uma simples replicação da hegemonia norte-americana durante o século XX. A forma mais usada para descrever a posição dos dois países e que pode determinar as taxonomias praticadas por esses países é a interdependência, até mesmo porque é possível que a China tenha interesses mais imediatos em sua vizinhança e não propriamente um projeto de expansão global, como nos moldes dos Estados Unidos.

“Na verdade, o Estado que a China espera construir tem como modelo as normas europeias de capitalismo de Estado e democracia social, a mesma fonte de sua atual ideologia socialista oficial” (KHANNA, 2008, p. 395).

---

<sup>6</sup> O próprio nome da China em mandarim – Zhongquo significa Terra Central ou Terra do Meio.

O argumento de Said permite inferir que existem vínculos em curso entre antigas colônias e metrópoles com impacto direto no mapa mundial. A suposta existência de países atuando na condição de impérios é uma característica integrante da tão mencionada relação norte-sul (SAID, in HUNTINGTON, 1996).

## **2.2. Considerações Sobre a Validade da Distinção Norte-Sul**

A divisão norte – sul, mais que uma distinção geográfica funciona como uma síntese, como uma divisão simbólica que considera várias taxonomias, levando em conta principalmente a percepção de um determinado nível de desenvolvimento dos países associado cada vez mais a um conjunto de valores que não deve ser confundido com ideologias. Esta distinção norte-sul permanece, portanto, com grande validade, mas com algumas ressalvas para seu uso e compreensão. Diferentemente da noção de primeiro, segundo e terceiro mundos e mesmo a divisão de países em desenvolvimento e desenvolvidos que representam uma maneira de expressar estágios de desenvolvimento, a distinção entre países centrais e periféricos, não prevê um processo evolutivo, mas sim de retrato de um modelo que considera sempre a existência de países hegemônicos.

Na verdade, a distinção norte-sul com o discurso aparente de países do sul permite que se relativize a existência de forças hegemônicas. Vale neste ponto fazer referência à concepção de Hardt e Negri na qual não existiria mais a chamada posição de liderança mundial que se denomina por império. Para eles o imperialismo tal qual como se conhecia acabou e “os Estados Unidos não são, e nenhum outro Estado-Nação poderia ser, o centro de um novo projeto imperialista” (HARDT & NEGRI, 2006, p. 14). O conceito de império que esses autores utilizam remete à noção de um regime atemporal que funciona dedicado à busca de uma paz perpétua e universal fora da história (KANT, 2004), princípio, aliás, que vários países apresentam subliminarmente em seu discurso de cooperação.

Não se pode afirmar que há uma taxonomia que isoladamente dê conta de classificar países, mas sim que haveria uma “cesta” de taxonomias que podem de forma conjugada descrever a realidade social, pois, é possível classificar os países por

diferentes ângulos. Interessa para o objeto de estudo como as mudanças, mesmo que simbólicas e discursivas nas taxonomias, no caso, particularmente proporcionam mudanças profundas nas lógicas de cooperação entre estados.

## **CAPÍTULO III – O ESTADO COMO UNIDADE ANALÍTICA DO FENÔMENO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

“O que é um Estado? O Estado, sociologicamente, não se deixa definir por seus fins. Realmente, quase não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não se haja ocupado outra vez. De outra feita, não é possível referir tarefas das quais se possa dizer que tenham sempre sido atribuídas, com exclusividade aos agrupamentos políticos hoje denominados Estados ou que se constituíram, segundo a história, nos precursores do Estado moderno. O Estado não se deixa definir, sociologicamente, a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, da forma como é, peculiar a todo outro agrupamento político, a saber, o uso da coação física” (WEBER, 2002, p.22).

### **3.1. Teorias de Estado com Relevância Para o Estudo da Cooperação Internacional**

Tilly, na medida em que investiga de forma retrospectiva a formação do estado, aponta que os estados europeus antes do século XVII eram mais variados e numerosos apesar de não existirem como tal. O estado-nação em seu formato atual não existia antes do século XVII e o governo era exercido por “cidades-estado, federações e impérios” (TILLY, 1996, p. 27).

Apesar da crítica de Tilly segundo o qual o estado-nação não poderia ser utilizado como unidade de análise em estudos comparativos, entender os processos que definem as motivações dos estados para colaborarem e usarem parte expressiva de seus recursos internos, influenciando nas receitas públicas com outros estados e em apoio a outras sociedades, representa desafio teórico que apenas pode ser enfrentado tomando-se como unidade comparativa justamente os estados. A genealogia do estado para Foucault deveria ser compreendida a partir das práticas de governo, da gestão pública com foco na população, tendo a economia como “seu saber mais importante” e

no chamado monopólio da violência como característica marcante e definidora do próprio estado (FOUCAULT, 1975).

Foucault assinala que a questão do governo surge desde o século XVI com foco em questões diferentes:

“De modo geral, o problema do governo aparece no século XVI com relação a questões bastante diferentes e sob múltiplos aspectos: problema do governo de si mesmo – reatualizando, por exemplo, pelo retorno ao estoicismo no século XVI; problema do governo das almas e das condutas, tema da pastoral católica e protestante; problema do governo das crianças, problemática central da pedagogia, que aparece e se desenvolve no século XVI; enfim problema do governo dos Estados pelo príncipe” (FOUCAULT, 1975, p.277).

Na verdade, o que está em questão para Foucault neste aspecto é identificar as motivações do estado desde sua própria criação como ente distinto e capaz de superar a estrutura feudal e gerar, assim um formato de gestão da vida em sociedade. Um ponto central para ele consiste em ampliar tanto o entendimento de poder como algo restrito à dimensão do estado como também fornecer outra perspectiva para a forma como o poder subsiste no conjunto da sociedade, não limitado à ação do próprio estado, mesmo que tenha nele um pólo irradiador e um esforço de coordenação.

O conceito de estado, o ponto de partida da cooperação não é matéria consensuada nas ciências humanas que lidam com essa temática, mas um denominador comum dentre várias abordagens pode ser percebida – o Estado tem legitimidade para definir regras comuns e representar os indivíduos. Essa definição permite que se tenha um parâmetro conceitual capaz de abordar, inclusive, a gênese das chamadas organizações internacionais.

Pode-se afirmar genericamente que a busca pelas formas mais primitivas de organização humana encontra na família os modelos mais rudimentares de sociedade política. Nesse caso, o objetivo central sempre foi permitir a sobrevivência de grupos e a própria continuidade do ser humano. Já no caso do estado moderno, tal como o

mesmo é definido hoje, a justificativa para sua existência ainda é motivo de controvérsia. Para os contratualistas, grupo de teóricos que aborda as razões subjacentes à fundação do estado-nação, existe uma intencionalidade dos indivíduos na origem desse ente.

Na verdade, mesmo com algumas inovações na produção agrícola e com a comercialização de excedentes de produção ocorrida durante o apogeu do feudalismo (século XI), há um visível aumento do comércio com um correspondente aumento da circulação monetária. E, com as cruzadas, que tinham como eixo a proteção a esse modelo, principalmente, a partir da expansão das áreas de influência da Igreja, é vislumbrada uma abertura para o mundo que rompe o isolamento do próprio feudo, ao mesmo tempo que lança as bases para a criação de um novo modelo, quebrando-se o isolamento característico das unidades feudais. Uma nova organização e relação entre entes representativos, neste caso a partir do próprio estado seria, conseqüentemente, desenhada.

Aliás, o comércio com o oriente e a formação das grandes cidades, além da dinamização das trocas, os elementos centrais da estrutura feudal começam a ruir, inclusive, com um aumento de demanda por produtos, principalmente alimentos, que o sistema não se preparara para suprir. Logo, do ponto de vista social, o próprio aumento das mercadorias e dos produtos agrícolas permitiu que os camponeses acumulassem maior volume de riquezas e comprassem suas “liberdades”, deixando de cumprir suas obrigações junto ao senhor feudal. Novas questões se colocam, como a segurança que era garantida pelos feudos e o acúmulos de riqueza de entidades capazes de coordenar serviços comuns. Justamente neste momento, faz sentido se falar na definição de modelos taxonômicos, pois, a capacidade, a natureza e a forma de organização dos novos estados-nação varia bastante em grau, localização, proximidade cultural e política.

Obviamente não faltam exemplos de unificação e de criação de estados nacionais em períodos anteriores ao característico século XIX, denominado por Bagehot como o século das nações (BAGEHOT, 1887, p. 20), mas é a partir de 1780 que o conceito de

estado-nação assume uma perspectiva de amplitude mundial. O entendimento e a justificativa liberais do estado não esgotam o tema. Para Marx e Engels, o Estado-nação representa um estágio no desenvolvimento histórico da sociedade humana, sendo que a criação e o próprio amadurecimento desse ente depende de sua utilidade para o progresso ou mesmo para a ideia de evolução histórica (ENGELS & MARX, 1982). Mesmo assim, o conceito encontra limitações, pois, se a única justificativa para o estado-nação for vinculada ao progresso, as pequenas comunidades, povos pequenos não teriam justificativa para sua plena existência, o que não é de difícil verificação do ponto de vista histórico.

Como fenômeno generalizado, o fim do feudalismo variou em escala e ocorrência temporal. A formação dos exércitos profissionais para servir ao Rei, além das insurreições camponesas, doenças e escassez em várias regiões, além das transformações demográficas foram então determinantes para o declínio do feudalismo europeu. Mesmo assim, se na França, Itália e Holanda seu desaparecimento tem início no fim do século XIII, na Grã-Bretanha e na Alemanha, ainda continuaria. E até o século XIX, o modelo, por meio de diferentes variações, continuaria, como no exemplo da Rússia, que inspirada justamente por idéias marxistas, teria seu rompimento com resquícios feudais em 1917.

No século XIX, em substituição às antigas cidades-estado, os estados nacionais passam a compor o cenário europeu e é fato que esse modelo se dissemina por todas as regiões geográficas, mesmo que em escala e em períodos diferentes. Os estados no continente americano, como sugere Tilly, foram criados em projetos que resultaram em alianças entre elites políticas, governantes, e oficiais militares em um processo de interação com outros estados e busca de autopreservação (TILLY, 1996). No caso europeu, determinados estados são criados em um primeiro momento sem que exista necessariamente um projeto específico emergindo a partir de alguns grupos e mesmo de uma elite, mas como uma necessidade de limitar e estabelecer parâmetros comuns para o acesso e a exploração de recursos naturais. Já em fases posteriores, a criação do estado passa a ser objeto de interesse configurado por intencionalidades explícitas de indivíduos e grupos. O desenho de burocracias nacionais surge, aliás, como uma

necessidade econômica e política para que o diálogo entre pares seja possível. A diplomacia neste contexto surge como Tilly aponta, como uma necessidade pragmática de manutenção da soberania, mas também de ampliação de participação no comércio internacional: “os dirigentes dos estados emergentes tiveram de adotar formas organizacionais identificáveis a estados nacionais” (TILLY, 1996, p.30). Desde a América do Norte até a América do Sul, os novos estados no continente americano foram construídos para permitir diálogo com os novos vizinhos que surgiam a partir dos processos de independência, mas também para manter um diálogo orgânico com os países europeus, antigas metrópoles e com Estados Unidos, que a partir do século XVIII desponta com papel dominante no continente e como potência global.

Para Tilly, o estado nacional não é o único tipo de organização política e as próprias cidades-estado poderiam ter continuado historicamente não fosse a pressão militar dos estados nacionais. Isso explica para ele porque outros estados, principalmente os europeus, foram coagidos a se tornar estados nacionais. A segurança não se relacionava à soberania apenas, mas sim à necessidade de expansão e ampliação das atividades de comércio, ao passo que os estados que lograram acumular capital foram os vencedores de guerra que conseguiram paulatinamente implantar mecanismos de tributação dos fluxos de comércio e com isso, ciclicamente, ampliar seu próprio aparato militar de segurança.

A forma utilizada para obter recursos de regiões fora da esfera de influência das cidades-estado tinha, como explica Tilly, a coerção, como o mecanismo utilizado para mobilizar recursos. Para ele, a “extração coercitiva geralmente era menos eficiente do que a tributação de comércio ou o pedido de empréstimos; desse modo, foram precisos mais funcionários, e usualmente foi necessária a cooperação dos senhores rurais que também controlavam a coerção” (TILLY, 1996, p. 26).

Fica evidente que, por meio de coerção, não eram obtidos os mesmos tipos de benefícios do que quando existe um tipo de tributação baseado em cooperação. Quando não existia um tipo de colaboração e quando se depende demasiadamente da coerção é possível inferir que o próprio ente que exerce papel de centralidade tem ao longo do tempo que lidar com um risco de diminuição de influência e mesmo

fragmentação de poder. Um exemplo empírico apontado por Tilly é o da Polônia em que os senhores de terra continuaram tão poderosos em relação aos reis que o estado central ficou fraco e acabou sendo conquistado por outros estados vizinhos (TILLY, 1996, p.269). Ao final, territórios que tiveram que lidar paralelamente com a presença de senhores rurais e com cidades que se transformaram em centros comerciais culminaram em estados nacionais. É possível se depreender que o avanço do comércio com a confluência de elementos que facilitam a expansão da atividade, o acúmulo de capital e a existência de força capaz de manter proteção contra agressores externos culminaram em estados que são formados no século XVII e um novo mapa europeu com reflexo em todo o globo é formado.

Já para Bobbio, as formas iniciais de Estado surgiram, de acordo com o ordenamento político de uma comunidade, com o desaparecimento da sociedade primitiva que se baseava em relações de parentesco e com a ligação desses grupos de parentesco em componentes maiores para o sustento e a defesa (BOBBIO,1986). A teoria política moderna destaca, sobretudo, o estado como criação da modernidade, mas o ponto de passagem da idade primitiva à idade civil marcaria a real passagem de um estado de natureza para um modelo que pode ser compreendido como as primeiras manifestações da figura do estado. Como Kelsen destaca, o poder soberano pode criar normas e aplicá-las em um determinado território para um determinado povo e essas normas podem contar com coerção e uso da força para serem implementadas, é claro, que este poder a própria repercussão das normas, são limitados por fronteiras territoriais (KELSEN, 1950).

O realismo chama a atenção sobre como ao longo da história os mapas mundiais foram afetados pela guerra e mesmo pela ameaça de conflito, uma vez que estes fenômenos foram impulsionadores para a criação de estruturas nacionais. Um dilema que se apresenta durante a guerra é o de administração de um novo território conquistado ou continuidade da atividade bélica. Uma questão é certa, a conquista gera a necessidade de uma administração, mesmo que o território ocupado não faça parte de um novo estado e mantenha suas fronteiras originais.

Para Weber é crucial discutir a concepção de nacionalidade vinculada à compreensão do papel das principais religiões. A idéia de nacionalidade é para ele resultante de motivos diversos, sendo que apesar de se referir à língua como elemento diferenciador, a mesma não seria suficiente para estabelecer o sentimento de nacionalidade (WEBER, 2002). “Destinos políticos comuns, e ao mesmo tempo, indiretamente sociais, altamente valorados pelas massas como símbolo da destruição do feudalismo, criaram essa comunidade, e sua lenda ocupa o lugar das lendas heroicas entre os povos primitivos” (WEBER, 2002, p.276). Mesmo que nesse caso o exemplo seja a Alemanha, o processo de transição do feudalismo para o mercantilismo e, posteriormente, para a economia de mercado, está associado à criação do estado-nação. Para Weber, até mesmo as diferenças internas, sejam elas estamentais ou de classe cedem à ameaça comum à comunidade de língua (WEBER, 2002). Para ele, os sentimentos de comunidade que levam indivíduos a compartilharem a mesma nacionalidade decorrem de uma série de fatores, mas principalmente à necessidade de unificação preservar interesses compartilhados. O conceito de nação se relaciona ao exercício de poder político, havendo um tipo de comoção que independe do tamanho do território ou da quantidade de indivíduos, mas que se define em função de uma comunidade de língua, de confissão, de costumes ou de destino.

O sistema feudal havia se caracterizado por uma extensão de terras de um nobre, que possuía uma sede, normalmente uma edificação próxima a um castelo cercada por regiões de plantio cultivadas pelos servos. Esse sistema era factível e perpetuado graças à relação entre o rei e a igreja. De um lado, o governante permitia que a Igreja também detivesse um amplo patrimônio fundiário e exercesse influência sobre a vida dos súditos e do próprio rei, por outro lado, era comum a Igreja reforçar a tese de que o monarca era “um enviado divino”, legitimando assim seu domínio e a definição de regras próprias para a região sob sua administração. A existência de uma sociedade estamental foi objeto das chamadas “revoluções burguesas”, o que apresenta relação direta com a formação dos estados e com a classificação que os mesmos teriam à luz de um entendimento marxista do mundo.

A criação do feudalismo se deu a partir do próprio declínio do Império Romano do ocidente e as “invasões bárbaras” que estavam em diversas regiões da Europa trouxe como consequência um novo padrão de produção, mas também de propriedade. Se por um lado o feudalismo serviria para definir um sistema econômico, político e social com os nobres romanos se retirando de espaços urbanos e, levando camponeses, muitos temendo serem escravizados pelos novos povos que habitaram a região, a definitiva consolidação do estado-nação de maneira maciça foi impraticável no período. Cabia neste caso à nobreza uma função central na própria concepção de estado-nação e que mais tarde seria atribuída ao estado, garantir a segurança e neste contexto, exercer considerável poder político sobre as demais classes existentes.

Dentre as características do sistema feudalista que favoreceriam o surgimento das economias de mercado, se encontra também o acúmulo de riqueza por parte de um poder central e a necessidade de estabelecer formas de colaboração e, sobretudo, um fluxo de comércio entre as cidades europeias, muitas das quais já estavam nas mãos da burguesia<sup>7</sup>. Os burgueses passavam a receber apoio dos reis, ao mesmo tempo que algumas disputas opunham os mesmos com os senhores feudais.

Na verdade, como Kant defende, a noção de estado normalmente faz referência à existência de um sistema jurídico e político capaz de estabelecer, de forma orgânica, limites para a ação dos indivíduos (KANT, 2004). Já a noção de sociedade analisada por Elias, destaca a concepção de idéia de nação, caracterizada pelo compartilhamento de fatores interpessoais como cultura, religião e história, não necessariamente previstos na concepção de estado. A definição de Hobsbawm é mais pragmática. Para ele, os vários estados modernos nada mais são que criações e arranjos políticos artificiais para conformar uma determinada situação política e, eventualmente, reduzir conflitos (HOBSBAWM, 1995).

---

<sup>7</sup> O termo burguesia teve como origem a idéia de burgo, uma cidade com característica comercial criada na circunvizinhança de feudos e, portanto, fora do núcleo senhorial. Esse quadro surge na Baixa Idade Média, no período de declínio do sistema feudalista.

De acordo com os teóricos chamados *contratualistas*, o estado-nação surge como consequência de pacto entre indivíduos. Porém, mesmo que as motivações variem em conteúdo, não há, do ponto de vista factual, um momento histórico preciso em que os indivíduos se organizam em um determinado local e definem o Estado, mas esse conjunto de teorizações busca principalmente perceber as motivações que fazem com que esse ente seja criado. Os contratualistas recorrem, portanto, a uma espécie de exercício simbólico para caracterizar a pactuação que viabiliza a existência do Estado.

Para Rousseau, todos os indivíduos nascem livres e exercem seu direito de escolha, sendo a liberdade um direito essencial de todos os seres humanos e inalienável da própria natureza humana cabendo ao estado o papel de facilitador de vida em coletividade (ROUSSEAU, 2001). Já para Hobbes, o estado existe para garantir a sobrevivência dos indivíduos, para impedir a sua aniquilação. Hobbes, diferentemente de Rousseau, acredita que o homem tem uma propensão à guerra e que o estado, na medida em que legitimaria e controlaria o uso da violência, viabilizaria a vida em sociedade. Na visão de Hobbes, a eficácia das ações do estado se baseia na sua representatividade; a vontade de cada indivíduo é traduzida em um plano real pelos atos desse ente maior e soberano que regula variados intercâmbios sociais e notadamente o próprio comércio (HOBBS, 2002).

Em Hobbes é o estado que instaura um ambiente de harmonia pelo monopólio da violência no plano interno e em relação aos seus pares, detendo controle dos aparatos capazes de causar conflito para além das próprias fronteiras (HOBBS, 2002). Enquanto para Hobbes as guerras ocorrem por desconfiança, competição “ou disputa pela honra”, pode-se dizer que sociedades permanentemente afetadas pela iminência de guerra são sociedades sem a racionalidade prevista por Weber em sua teorização sobre a primazia da burocracia sobre o costume e o carisma (WEBER, 2002). A idéia de que o estado de guerra depõe contra o Estado parece bem oportuna quando examinamos o argumento de Hobbes de que, nem a submissão nem o consenso, são suficientes para eliminar ameaças de conflito. É somente com um contrato que confira perenidade e regularidade às instituições políticas que se pode garantir um ambiente efetivo de estabilidade social. Para Hobbes, em função da agressividade humana e na

ausência de um poder comum, os homens teriam motivos para desconfiar e competir. Já na busca pela consolidação da paz, os homens delegariam sua vontade em prol do bem comum. Para Weber “se a violência estivesse ausente, o conceito de estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra se denomina anarquia” (WEBER, 2002, p.60). É, portanto, exclusividade do estado, o uso da violência, cabendo a esse ente a gestão e o controle da força legítima.

A condição mínima para que o ambiente de estabilidade preconizado por Hobbes se viabilize é a existência de contratos que comunguem de respeito coletivo. O que a princípio também pode ser usado como premissa no plano internacional, na relação entre estados (HOBBS, 2002). O fato de um grupo ou indivíduo posicionar-se acima das regras pode suggestionar aos demais o não-respeito às mesmas, invalidando assim o pacto preestabelecido. De acordo com Hobbes, a paz exige reciprocidade e seria, tão somente, viável com uma obrigação recíproca. O argumento de Hobbes segundo o qual apenas a reciprocidade pode gerar ambientes e conjunturas de paz faz muito sentido e permite entender uma das bases das formas de cooperação não militar (HOBBS, 2002). O contraponto de Mares à ideia de Estado como um ente histórico e decorrente de um pacto entre indivíduos é interessante, pois, o último questiona em última instância a noção tradicional de contrato (MARES, 2003).

“O paradoxo deste Estado, porém, é que foi criado exatamente porque não há unidade do povo, porque as contradições internas são tão profundas e irreconciliáveis que foi necessário inventá-lo para que as contivesse, mas para ter legitimidade, ser reconhecido como coisa de todos, ou dito em bom latim, *ser res publica*, necessitava se dizer depositário da vontade de todo o povo” (MARÉS, 2003, p.240).

Para Rousseau, o caminho é diferente. Para ele, a noção de estado consiste fundamentalmente em uma aceitação por parte dos indivíduos. Para ele, seriam exatamente os vínculos entre os indivíduos que reforçariam a ideia de sociedade e o próprio conceito de estado (ROUSSEAU, 2001). O indivíduo na coletividade é o próprio estado, o que transforma o contrato em algo que seria praticamente incontestável e

absoluto. Nesse ponto, observa-se, até mesmo, uma característica espiritual do pensamento de Rousseau; um dos primeiros fundamentos seria o amor-próprio do indivíduo, o que o identificaria com seus semelhantes, ligando o eu individual com o eu geral. Essa idéia seria para Rousseau um dos componentes essenciais da definição da noção de identidade, basilar para a construção do próprio estado.

A visão de estado de Rousseau prevê, portanto, a fundação de um contrato realizado pelos homens que devem fazê-lo no exercício de suas liberdades individuais. Apesar de manifesto em um plano simbólico, o estado idealizado por ele é fundado por uma aliança de homens inteligentes, como ele define (ROUSSEAU, 2001). Esses homens constroem uma sociedade viável na medida em que há uma identificação geral, graças à existência de um “todo maior”. Assim, esse todo maior vem a ser justamente a noção de pátria, que vincula seus membros como semelhantes.

O homem se organiza em sociedade e por ser livre por natureza não pode ser privado dessa condição sem seu próprio consentimento. Essa associação por vontade comum permite que o governo exista e represente os indivíduos, que se exerça a mencionada vontade geral. Para Rousseau é esse conceito que permite a construção da idéia de nacionalidade. Depreende-se que a descrição de um pacto entre indivíduos como um exercício racional de um grupo é um recurso teórico para explicar o surgimento de formas complexas de sociedade e, principalmente, do próprio estado (ROUSSEAU, 2001). Como o contrato social imaginado por Rousseau supõe a existência de um vínculo já aludido entre indivíduos como resultado de um amor-próprio que facilita a identificação com seus semelhantes seria justamente a partir da idéia de vontade geral, conseqüente da conexão estabelecida entre indivíduos, que a vida em sociedade é possível. Graças à essa ligação do indivíduo com o todo maior, que o conceito de coletividade é concretizado. A realização de um eu comum só é viável pela associação deliberada de seres definidos por Rousseau como livres e inteligentes (ROUSSEAU, 2001).

É pertinente para explicar o fenômeno das organizações internacionais, a construção teórica de Rousseau, enquanto precursor de uma noção de estado baseada na promoção de direitos. Para ele, todos os homens nascem livres e a liberdade é um

direito essencial de todos os seres humanos e garante aos membros de uma mesma sociedade valer a pena. A liberdade é parte integrante da própria natureza humana no entendimento de pacto social na visão de Rousseau. Para ele, o indivíduo é sujeito de todo direito e, portanto, fonte de toda a lei (ROUSSEAU, 2001).

O contrato social é a única maneira dos indivíduos de uma determinada comunidade obterem a garantia de preservação de suas liberdades individuais. A autoridade externa, símbolo da própria natureza moral dos indivíduos, permite que essa coletividade desfrute de soberania que é resultado direto da autoridade conferida pela própria população, cabendo à lei, resultado da vontade geral, definir os limites de ação dos indivíduos, mas também do próprio estado (ROUSSEAU, 2001).

Por outro lado, uma abordagem clássica se baseia na aceitação da natureza do estado como justificada e necessária para a manutenção da propriedade privada. Essa linha de pensamento é, em larga medida, inaugurada por Locke (LOCKE, 2001) e depois desenvolvida por outros pensadores sociais como o próprio Marx, mas com perspectiva diversa. Para Locke, o trabalho humano legitimaria a propriedade privada e é justamente isso que Weber diria, de forma mais complexa, ser o fundamento do capitalismo.

Apesar das notáveis diferenças entre o pensamento de Rousseau e Locke, a possibilidade de uso da força é uma convergência das diferentes concepções de estado. O uso, mesmo que potencial, da violência se aplica a um grupo de indivíduos circunscritos a um determinado território e esse seria um dos elementos que caracterizaria o vínculo entre indivíduos e estado – a subordinação nos limites da fronteira doméstica a uma regra comum aplicável graças ao monopólio da violência.

Em contraste à visão dos contratualistas, sobretudo, a de Hobbes, a conclusão de Tilly sobre a formação de estados-nacionais no Terceiro Mundo difere drasticamente do processo verificado na Europa, pois, o controle civil da vida pública existente nos estados europeus não se repetiria nos novos estados e sua excessiva militarização não pode ser lida como parte de um rumo natural como aconteceu na consolidação do estado-nação europeu.

Mesmo que não seja enquadrado como um teórico de estado, pois, o seu objeto não é o estado per se, mas a sociedade, é interessante a noção de Norbert Elias, pois, para ele a sociedade e sua estrutura não foram montadas devido à ação individual de qualquer um:

“A sociedade só existe porque existe um grande número de pessoas, só continua a funcionar porque muitas pessoas, isoladamente, querem e fazem certas coisas e, no entanto sua estrutura e suas grandes transformações históricas independem, claramente, das intenções de qualquer pessoa em particular” (ELIAS, 1994, p.39).

Já no que concerne à noção de nação, sob uma perspectiva historiográfica, Hobsbawm discute alguns elementos que demarcam o entendimento de estado moderno. Interessante que ele assinala o fato de o conceito de nação apenas ser atrelado ao de governo em 1884, ele utiliza o termo associado à ideia de origem e descendência (HOBBSAWM, 1995). Para Hobsbawm os dois temas passariam a fazer parte de uma mesma denominação apenas na modernidade. O período que o autor caracteriza como Era das Revoluções seria responsável por iniciar um tratamento único à ideia de nação e de estado. Nesse contexto, “a nação seria o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um Estado concebido como sua expressão política” (HOBBSAWM, 1995, p.49). Adicionalmente a essa argumentação, a referência ao elemento da cidadania e da participação de massa permitiria a definição do sentido de nação.

Complementarmente a essa ideia, Stuart Mill destaca que os membros de uma determinada nacionalidade desejam um governo deles próprios, ou exclusivamente de uma porção deles, não bastando, como Hobsbawm salientam a simples posse do sentimento nacional. Na verdade, o vínculo da ideia de nação com território baseou-se na constituição de povo soberano. A autodeterminação dos povos que seria primeiramente enunciada na Declaração dos Direitos do Homem em 1795 foi, posteriormente, reforçada na Carta das Nações Unidas, em 1945, com a consagração do estado-nação como sujeito primário de um direito internacional público.

Neste particular, a Declaração dos Direitos do Homem enuncia que: “cada povo é independente e soberano, qualquer que seja o número de indivíduos que o compõem e a extensão do território que ocupa. Essa soberania é inalienável” (Declaração Universal dos Direitos do Homem, Organização das Nações Unidas, 1948). Já a Carta das Nações Unidas, criada em 1945 e firmada por mais de 150 anos depois da Declaração dos Direitos do Homem, assinalaria em seu Artigo I que um dos principais objetivos da organização é: “desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (Carta das Nações Unidas, Organização das Nações Unidas, 1945). Está implícita na Carta das Nações Unidas a idéia de autodeterminação dos povos para a promoção de um ambiente internacional de paz e estabilidade.

O princípio da autodeterminação dos povos seria exatamente o que estabeleceria a ponte entre os conceitos de estado e nação, corroborando a demarcação desse ente construído historicamente, ou seja, o próprio estado-nação. Mesmo assim, vários povos não conseguiriam se transformar em nações e estabelecer instituições burocráticas nacionais. Alguns elementos como idioma comum, cultura e etnia não são isoladamente suficientes para a existência de um estado-nação. Hobsbawn diria que três critérios foram, de fato, utilizados ao longo da história para a construção do estado-nação (HOBSBAWM, 1995).

O primeiro deles se relaciona à associação de um estado com outro preexistente ou mesmo com outro mais forte. Já o segundo critério seria dado pela existência de uma “elite cultural longamente estabelecida, que possuísse um vernáculo administrativo e literário escrito” (HOBSBAWM, 1995, p.49). De fato, a questão do idioma surge como um elemento que agrega historicamente valor à idéia de nação, mas que contudo não é por si só um elemento que demarca um estado-nação, podendo sim exercer um papel unificador em muitos casos. O terceiro elemento seria o costume baseado na conquista. Obviamente, esse conceito faz parte de uma visão que, no contexto histórico é típica do liberalismo. Esses princípios inspirariam vários movimentos revolucionários e emancipatórios em colônias, que pleiteariam com base na existência dos dois

primeiros elementos elencados por Hobsbawm, a condição de estado-nação (HOBSBAWM, 1995). O vínculo entre indivíduos em um formato de estado-nação passa a ser uma aspiração natural para muitos grupos, principalmente após o século XIX. A influência seria ainda maior sobre aquelas ex-colônias afetadas pelos princípios libertários advindos da Revolução Francesa. A revolução da burguesia teve, de fato, uma forte repercussão no sistema colonial, valendo citar o caso notório do Haiti como a primeira nação ex-escravos livre.

É amplo o espectro teórico marxista que discorre sobre a questão nacional com a missão justamente de caracterizar e discutir a natureza e o papel do Estado. Stálin influenciou nos planos ideológico e político a própria perspectiva do bloco que se alinharia progressivamente com a União Soviética durante o período da guerra-fria, especialmente o bloco colonizado (STALIN, in, HOBSBAWM, 1998).

Na verdade, como Hobsbawm lembra “a equação nação=Estado=povo” e, especialmente, povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a estrutura e definição dos Estados passaram a ser essencialmente territoriais (HOBSBAWM, 1995, p.35). Para ele “implicava também uma multiplicidade de Estados-nações assim constituídos e de fato isso era uma consequência da autodeterminação popular” (HOBSBAWM, 1995, p.32). Essa definição não parece passível de questionamento.

Logo, é de utilidade como Hobsbawm destaca, entender que a nação efetivamente desponta como uma novidade histórica progressivamente a partir do século XVIII. Para ele, a definição da nação moderna seria justamente “tudo o que está em volta dela e, como consequência, a sua modernidade” (HOBSBAWM, 1995, p.27). Deve-se observar que no período anterior a 1884, a palavra nação significava apenas “o agregado de habitantes de uma província, de um país, ou de um reino” (HOBSBAWM, 1995, p.30), já no mundo ibérico, como aponta Hobsbawm que teria um papel central para a definição do conceito na Europa como um todo e que repercutiria como conceito amplamente aceito, a noção de estado se dá em função da existência de um corpo político que reconhece um centro supremo de governo comum e também o território

constituído por esse estado. O uso do termo nação tem, portanto, um uso notadamente útil no plano político. Paralelamente, a idéia de nação, como aponta Hobsbawm, equaliza a idéia de povo e o estado, à maneira das revoluções francesa e americana. Para ele a “nação seria o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um estado concebido como sua expressão política” (HOBBSAWM, 1995, p.101), destacando ainda que o elemento da cidadania e da escolha ou participação de massa estaria sempre presente em qualquer definição de estado (HOBBSAWM, 1995). Stuart Mill, aliás, argumenta que “os membros de uma nacionalidade desejam que seja um governo deles próprios, ou exclusivamente, de uma porção deles” (MILL, 1971, p. 362).

Para Tilly o termo estado não segue simplesmente o modelo de Montesquieu também de separação e equilíbrio entre os poderes, incluindo as organizações que se caracterizam por aplicar coerção, excluindo as famílias, grupos de parentesco, religiões, tribos e firmas. Para ele, as cidades-estado, teocracias, impérios e os próprios estados contemporâneos tem como denominador comum o fato de contarem com uma estrutura de poder soberana relativamente poderosa, centralizada e diferenciada (TILLY, 1996). Durante milênios os estados constituíram-se em cidades-estado com uma capital responsável por abrigar o governante e um tipo de sacerdócio, além de recolher tributos de regiões sob a mesma influência. Verifica-se, aliás, ao longo da história, uma coexistência entre estados extensos, impérios e cidades numerosas, não ocorrendo exatamente um modelo predominante até chegarmos ao modelo atual de estados. Desde a Mesopotâmia, Norte da África (notadamente Egito, China e Europa) é difícil estabelecer a mais de 2.500 anos um modelo organizacional de estado predominante e mesmo, inferir-se que a relação entre esses estados se dá apenas entre análogos.

A atividade econômica e o papel desempenhado por elites econômicas e políticas, como lembra Tilly, foram determinantes para a consolidação dos estados no continente americano (TILLY, 1996). Na América Latina, em particular, produtores agrícolas baseados em atividade exportadora e a presença de comerciantes estrangeiros resultaram em um tipo de arrecadação baseada mais em uma estrutura voltada para a fiscalização de portos e fronteiras do que propriamente em uma capacidade de regular

e monitorar a atividade econômica doméstica. Tilly aponta outro fato interessante, a aproximação dos Estados latino-americanos com asiáticos e africanos no século XX contrasta com as divergências com Estados Unidos e outros países europeus no século XIX (TILLY, 1996). Já com a Segunda Guerra Mundial, o fortalecimento dos setores militares de países do chamado terceiro mundo, significou em vários países fonte de potencial instabilidade interna, pois, os setores civis não foram estruturados da mesma maneira e essa desproporção de poderes não foi verificável em um primeiro momento, no entanto, na América Latina que teve participação reduzida na guerra. Posteriormente, com a guerra fria, os investimentos e a ajuda militar de Estados Unidos e da URSS provocou autonomia dos setores militares em relação às instituições civis na região. Se neste quadro, os militares latino-americanos tiveram condições de em associação com vários grupos de realizar golpes e ascender ao poder, algo que não ocorreu foi um processo de recomposição do mapa continental com uma fragmentação de estados nacionais, fato que foi percebido em outras regiões.

Para Tilly, os conceitos de estado-nação e estado-nacional se referem a coisas distintas. Para ele, estado-nação seriam unidades organizacionais cujos povos compartilham forte identidade linguística, religiosa e simbólica. Poucos estados europeus, sob esse prisma, estariam na categoria de estado-nação, por exemplo, Grã-Bretanha, França mesmo embora sejam estados-nacionais não teriam como Suécia e Irlanda identidades com tamanha homogeneidade (TILLY, 1996). Tilly cita o caso da URSS que acabou se fragmentando em vários estados, tendo vivido ampla diferenciação durante sua existência. Já a China, apesar de ter vários idiomas, culturas constituiria uma exceção. Mas é a partir da 2ª Guerra Mundial que “quase o mundo inteiro passou a ser ocupado por estados nominalmente independentes cujos governantes reconhecem mais ou menos, a existência mútua e o direito de existência dos demais” (TILLY, 1996, p. 47). Esse é um ponto de inflexão essencial para que exista diálogo entre as variadas taxonomias, mesmo que sejam concebidas por diferentes países e atores simultaneamente, que as unidades de poder sejam ao menos correlatas. Não é ao acaso que o processo de descolonização é reclamado por várias antigas colônias com a criação da Organização das Nações Unidas e a consagração de um verdadeiro regime de tutela.

Pode-se depreender, portanto, que o que diferencia em importância esse período é justamente a escala da criação de novos países, estabelecendo-se assim um importante marco histórico para a investigação dos principais modelos taxonômicos criados para, a partir de diferentes eixos, propósitos, finalidades e parâmetros.

Logo, admitindo-se como consensual a relação dos indivíduos com o estado como central para a manutenção da vida em sociedade, a noção de nacionalidade, enquanto consequência da vinculação de um indivíduo a um estado passa a ser essencial para demarcar a noção de cidadania nacional e, por conseguinte, da forma mais primária de se pertencer a um Estado-nação.

É possível e verificável empiricamente ao longo da história a coexistência e mesmo a competição entre diferentes modelos taxonômicos, sejam eles criados pelos próprios países, por correntes ideológicas ou mesmo como correntes teóricas como maneiras mais críveis e coerentes de representação e de classificação dos países.

Da mesma forma, se constata que vários estados são resultado de uma arbitrária definição política, o que em várias circunstâncias é fruto da divisão de sociedades. O caso da ex-Iugoslávia é apenas um, dentre os tantos exemplos de estado, estabelecido por interesses políticos externos, sendo que neste tipo de situação, os vínculos podem persistir apesar da eventual divisão por fronteiras. Vale citar neste ponto uma lógica presente no pensamento de Foucault, pois, para ele o poder não está em um lugar específico, mesmo se aceitando que não chega a ser detentor absoluto, é de grande relevância o acúmulo de poder nas mãos do Estado e de seus aparelhos (FOUCAULT, 2000). O poder na perspectiva de Foucault é então algo exercido, que funciona e que não se encontra em um lugar exclusivo, sendo algo notadamente relacional. Neste ponto, a visão de mundo dele não permite que as diferenciações entre países se deem apenas pelas diferenças econômicas (FOUCAULT, 2000). A existência de luta e de resistência na teia social não prevê lugares específicos e limitados de oposição ao poder dominante. Na verdade existem pontos móveis e que podem se alternar e modificar de resistência.

Um pressuposto, portanto, do trabalho é que o estado-nação continua a ter um papel central para o campo sociológico e para o “relacionamento mundial”, então, as formas de classificar e categorizar os mesmos pode ter relação direta com o desenho de programas nacionais de cooperação internacional.

### **3.2. Estado e Política Externa**

A estrutura do estado-nação guarda relação direta com o amadurecimento da burguesia e de seus mecanismos de uso do poder: “ela conseguiu construir máquinas de poder que instauram circuitos de lucro, os quais por sua vez reforçam e modificam os dispositivos de poder, e isto de maneira móvel e circular” (FOUCAULT, 1975, p. 223). Mas mesmo assim, não pode se concluir em uma lógica maniqueísta que a existência de mecanismos de controle do poder seria exclusiva em regimes capitalistas. Se a existência de uma burguesia permite que, diferentemente do poder feudal que pela “extração e despesa minava a si mesmo”, a existência de burguesia se perpetuava por transformações progressivas do modelo. Por outro lado, nos regimes de orientação socialista essa perpetuação também se verifica com a instauração de um aparelho de poder e sua contínua acumulação de capital com origem no próprio estado, o que repercute no fortalecimento da elite política responsável por gerir recursos e controlar aparatos de poder.

O objetivo principal de Foucault, como aponta Roberto Machado não consiste em descrever as compatibilidades e incompatibilidades entre saberes a partir da configuração de suas positivities (MACHADO, in FOUCAULT, 2000); o que pretende é, em última análise, explicar o aparecimento dos saberes a partir de condições de possibilidades externas aos próprios saberes, o que é de extrema importância para se contextualizar os “mapas” válidos como motivação para a ação de um Estado no desenho de mecanismos de cooperação internacional com outros Estados (FOUCAULT, 2000). Cabe, no entanto, ressaltar que para Foucault, a análise dos saberes se concentra na explicação de sua existência e de suas transformações e como as mesmas funcionam como peças de poder (FOUCAULT, 2000).

Uma corrente teórica de criação do Estado muito expressiva e que afetou ao longo da história os mapas mundiais diz respeito à guerra e mesmo ameaça de conflito como impulsionador para a criação de estruturas nacionais. Um dilema que se apresenta durante a guerra é o de administração de um novo território conquistado ou continuidade da atividade bélica. Uma questão é certa, a conquista gera a necessidade de uma administração, mesmo que o território ocupado não faça parte de um novo Estado e mantenha suas fronteiras originais.

A concepção de super-estrutura, presente no marxismo e utilizada no pensamento de Gramsci, representa a base para a ação política e como uma forma de criar e reproduzir hegemonia (GRAMSCI, 2001). O conceito de hegemonia prevê justamente que o domínio de classes dominantes sobre o proletariado não é diretamente proporcional ao controle da máquina do estado. Para Gramsci, se essa simplificação fosse possível, uma força militar com capacidade maior, que trabalhasse em prol da revolução, poderia simplesmente subjugar o “estado burguês” (GRAMSCI, 2001). Nesta lógica, o exercício de poder seria possível por um tipo de domínio cultural exercido a partir do controle dos veículos de comunicação, do aparato educacional e até mesmo de instituições religiosas. Para Gramsci, é dessa maneira que em diversos países capitalistas as classes dominantes educam aqueles sob seu manto para que a condição de submissão seja internalizada, reprimindo-se assim qualquer possibilidade de propensão revolucionária. Até mesmo a criação do estado-nação e a denominação de pátria seria exercício de dominação das elites nacionais para que em nome de sentimentos de pertencimento acomodações sejam feitas. O projeto em questão seria a perpetuação de um estado de coisas construído pela burguesia e até mesmo a definição de inimigos comuns no plano internacional também estaria associada à construção de legitimidade (GRAMSCI, 2001). O funcionamento da hegemonia também tem repercussões na ação do Estado no plano internacional, ou seja, no tratamento com os pares. É por isso que a leitura da política externa segue um rito próprio. Por mais que não seja possível determinar e estabelecer como lei geral que toda e qualquer ação de um estado é com vistas à sua hegemonia e ao exercício de um tipo

de dominação, exemplos concretos demonstram que os estados com maior influência política e econômica apresentam regularidade maior na lógica de sua ação.

A ação política, precisamente a praxis, para Gramsci aponta a mudança de um momento em essência econômico a uma etapa de manifestação ética-política, que seria marcada pela elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência humana (GRAMSCI, 2001).

A teorização de Kennedy na medida em que discute a posição internacional de um estado como resultante da pouca uniformidade no crescimento econômico, explica que estados gravitem em função dos estados líderes do mundo, cada um buscando obter vantagens econômicas, mas também militares (KENNEDY, in TILLY, 1996). Essa posição permite que se compreenda a importância de externalidades para a formação do estado. O sistema internacional seria o grande formador do estado em seu próprio território, vale dizer, que a criação do estado é influenciada pela criação de outros. No entanto, apesar de essa explicação ser compartilhada por vários teóricos de estado, não subsiste isoladamente como explicação da criação e ação em um plano externo dos estados-nacionais. Sobre este ponto, Tilly critica justamente a posição dos estudiosos de estado que adotam uma perspectiva estatista, que trata a transformação de um estado como um evento não-econômico determinado pela sua própria territorialidade (TILLY, 1996). Em outra frente, o argumento geopolítico destaca como as relações entre estados tem uma lógica própria e que a própria formação do estado segue o sistema de relações vigente entre eles. Para Rosenau, que chega a formular padrões de adaptação nacional à política internacional: aquiescente, intransigente, fomentador e preservador, o estado recebe influências e molda sua ação frente a seus pares, o que repercute internamente em ações e temas tipicamente domésticos como, por exemplo, para além das forças armadas e projetos de segurança nacional, tratando a natureza do sistema partidário e os papéis do legislativo (THOMPSON & CZEMPIEL, 2000). Similarmente, Thompson ao denominar “sociedade global” reforça a importância da política e de como os Estados reagem à estrutura das relações entre todos os Estados (THOMPSON & CZEMPIEL, 2000).

Para Tilly os estados nacionais estão sempre em concorrência um com o outro e a construção de suas identidades se dá por contraste, pois, fazem parte de um sistema de estados (TILLY, 1996). É improvável que um estado não lidar com algum tipo de taxonomia para estabelecer relações e cooperar com outros estados. O que pode, sim, ocorrer é a falta de coordenação nessa representação da realidade ou mesmo a taxonomia ser *ad hoc* e não estruturada. De toda forma, os estados lidam com os demais, mesmo que inconscientemente representando um tipo de percepção do tabuleiro internacional.

Outra constatação de Tilly em seu estudo sobre a formação de Estados diz respeito ao tempo que os mesmos levaram para ser estabelecidos na Europa. Se em 1490, ainda existia em solo europeu espaço para uma variedade de termos e denominações, incluindo: reinos, impérios ou mesmo federações, alguns séculos mais tarde, a criação de estados nacionais determinaria um sistema de relações. Não é possível precisar ou limitar o número de estados-nacionais justamente devido a discutida variedade de fenômenos que pode justificar a criação dos mesmos: “a quantidade de estados distinguíveis depende de decisões discutíveis relacionadas com a própria natureza dos estados da época” (TILLY, 1996, p. 97).

A autonomia da política externa se deve também à influência ambiente internacional sobre a política interna, o que não quer dizer como o próprio Bobbio destaca que, dissecando os termos dessa autonomia, é possível visualizar os casos em que: a) manifesta-se mais claramente a influência da situação internacional sobre a evolução interna dos estados e; b) manifesta-se a influência de conjunturas e políticas internas sobre a política externa. O argumento para o primeiro reside na anarquia do sistema internacional, mas um breve ajuste deve ser feito – a idéia de anarquia como normalmente é aceita e incorporada para explicar o fenômeno das relações entre países deve ser debatida (BOBBIO, 1986). Na verdade, a idéia segundo a qual não existem mecanismos de coordenação dos países não retrata o mundo após 1945, em que uma série de estruturas internacionais é constituída justamente para moderar e coordenar a relação entre os estados. Seria mais adequado e oportuno falar na inexistência de subordinação formal entre países, o que seria algo diferente de

anarquia. A criação de estruturas internacionais não elimina a soberania do estado-nação, mas permite uma orquestração, ao menos no plano formal, de interesses e, mesmo que de forma incipiente, vários parâmetros para a ação comum dos estados estabelecidos pela ONU e por instituições a ela vinculadas são criadas<sup>8</sup>.

A ausência de subordinação, chamada até mesmo por Bobbio de anarquia, obrigou historicamente que os países fortalecessem aparatos militares voltados para a defesa frente a ameaças externas influenciando a política interna sob diferentes aspectos que vão desde desequilíbrios na relação entre os poderes, afirmação de tendências e mesmo de um tipo de preponderância do poder executivo sobre os demais, como a ação do governo frente às denominadas liberdades internas e a elaboração de políticas migratórias (BOBBIO, 1986). No caso em que a política interna acaba se refletindo na externa, o exemplo de estados enfrentando tensões político-sociais e fortes dissidências, a costumeira alternativa de expansão externa é um caminho para justificar a consolidação de regimes baseados em centralismo autoritário, podendo chegar pela via revolucionária à própria fragmentação do modelo vigente com transformações no *status quo*. Neste contexto, mesmo que parte da literatura e o modelo operativo dos países ainda subordinem as estruturas responsáveis e a própria filosofia de cooperação à política externa cabe qualificar a distinção das lógicas da cooperação e da política externa, pois, é esse um traço a princípio crucial para compreender as mudanças de taxonomias internacionais.

### **3.3. Política Externa e Cooperação Internacional**

A tentativa de construção de uma teoria social das relações políticas internacionais contou com o trabalho de Wendt que define o sistema internacional como produto de uma verdadeira construção social. De acordo com a abordagem construtivista de Wendt, existem visões de mundo em conflito que são de um lado idealizadas e estruturais e de outro materialista limitam o enfoque de relações internacionais e a análise de uma série de fenômenos, principalmente aqueles que estariam fora do chamado *mainstream*, ou seja, os temas de segurança e economia internacional

---

<sup>8</sup> O Sistema das Nações Unidas engloba desde agências especializadas como Fundos, Programas e Institutos.

(WENDT, 1987). A teorização de Wendt se baseia em uma leitura cultural da política internacional em que a forma como um estado percebe os demais, seja como amigo, concorrente ou inimigo é um determinante essencial. Para Wendt, da mesma maneira que Hobbes e Kant trataram, os papéis dos estados são estabelecidos por culturas anárquicas que, enquanto ideias compartilhadas, ajudam a conformar os interesses e capacidades estatais, gerando tendências no sistema internacional (WENDT, 1987).

A origem das teorias de soberania se relaciona ao formalismo jurídico necessário para a estruturação do próprio estado-nação paralelamente à territorialidade. Uma das referências basilares para a territorialidade, um componente crucial do estado é a noção de segurança. Não à toa, os militares e as forças de segurança nacional são normalmente associadas à administração e defesa de espaços coletivos. A soberania pode ser lida como pré-requisito essencial para a ação do estado na forma de cooperação internacional.

No processo de gestão do estado, precisamente na arte de governar, Maquiavel é constantemente citado como referência, mas para Foucault (2000), o príncipe na definição maquiavélica é único em seu território e na sua zona de influência ao passo que na leitura de governabilidade e mesmo de gestão de poder por parte do estado, o governo, a figura do governante e o próprio aparelho a disposição do estado são uma parte de vários processos de governo. A hierarquia eclesiástica, a família, os aparatos de educação e saúde em geral seriam apenas exemplos dentre os tantos possíveis de governos em que o poder do príncipe em regimes feudais europeus seria uma das modalidades encontradas na sociedade e mesmo dentro do próprio estado. A introdução do elemento econômico no raio de ação do estado, comentado por toda uma linha de autores, tendo Locke como um dos precursores representa um sentido moderno da própria essência de governo, a atribuição de governar e o ato de ser governado. Para Maquiavel, o epicentro da influência do governante é o território e a população (MAQUIAVEL, 1999). A noção de soberania na Idade Média é justamente aquela compartilhada pelo direito público no século XVI, mas também determinando por séculos o direito internacional público vigente até os dias atuais e cujos princípios demarcam o entendimento, sob um prisma positivista de estado-nação em todo o

mundo. O território é central para a afirmação de soberania, independentemente de sua condição ou qualidade:

“O território pode ser fértil ou estéril, a população densa ou escassa, seus habitantes ricos ou pobres, ativos ou preguiçosos, etc., mas estes elementos são apenas variáveis com relação ao território, que é o próprio fundamento do principado ou da soberania” (FOUCAULT, 1975, p. 282).

Para Foucault não há poder como algo separado e distinto que seja passível de ter sua própria natureza. Existem formas díspares, heterogêneas e em constante mutação que poderiam ser situadas no terreno das práticas construída inerentemente pela ação humana como parte de processos históricos. Na análise de cooperação no pensamento de Foucault o conceito de poder se distingue do domínio do estado (FOUCAULT, 1975). Para ele existem formas de funcionamento e exercícios de poder alheias e diferentes daquelas tipicamente previstas e que muitas vezes são essenciais para o próprio Estado. Para se analisar em que medida a definição de microfísica de poder utilizada por Foucault (2000) teria relevância para analisar a formação de visões formais de mundo, ou seja, o desenho de modelos taxonômicos é fundamental revisar o uso desse conceito e sua utilidade para compreender as associações entre taxonomia e cooperação internacional.

A definição de micro-poder remete a uma explicação que distingue as escalas, modificações do sistema estatal, possíveis mudanças de regime político, e a mecânica do poder que repercute em toda a sociedade não apenas em níveis mais amplos, mas principalmente em contextos específicos e pragmáticos, assumindo modelos de dominação por meio de instituições. Para Foucault, a microfísica de poder se refere a uma percepção que o espaço efetivo em que o poder opera deve ser relativizado para que se tenha uma compreensão mais apurada de seu funcionamento (FOUCAULT, 2000). Em escala internacional seria possível aplicar-se o mesmo mecanismo para explicar a mudança de centros de poder, áreas de influência e, em última instância determinação de taxonomias prevalecentes.

Ora, os aparelhos estatais, por mais amplos que sejam, não têm por si só a exclusividade para o exercício de poder, o que ajuda em parte a explicar as transformações sucessivas ao longo da história de taxonomias a partir da criação, eliminação e agrupamento de países em novos estados. A rede de poderes que opera na sociedade pode se modificar ou se reorganizar, mas dificilmente se prescinde de uma estrutura análoga a de um estado para se conformar e delimitar um país.

É apropriada a ponderação de Foucault que o território seja tratado como uma variável, pois, o mesmo está sujeito ao ato de governar assim como elementos concretos da vida, conjuntos de coisas. A definição de governo para ele serve a uma pluralidade de fins específicos atrelados à arte de governar e gestão de saberes que motivam progressivamente a criação de várias subestruturas. As razões de estado, que estabelecem um estado como distinto dos demais e com foco na população ultrapassam a soberania como suficiente para demarcar sua existência, mas traduzem uma racionalidade necessária para pontuar os limites para a ação desse ente.

Obviamente, não perde a soberania seu fundamento e sua relevância com o surgimento e demarcação de áreas determinadas para a nova arte de governo. Na verdade, para Foucault, o que se tem é uma complexificação do papel do estado até o século XVIII que ele define no triângulo soberania-disciplina-gestão governamental, tendo na população seu objetivo final (FOUCAULT, 2000). A partir do século XVIII, o movimento governo, população e economia política representam um norte não desmembrado. E um pólo de irradiação de poder que determina e resulta em fronteiras que buscam distinguir não meramente fronteiras, sobretudo o que interessa para a tese, nos termos de Foucault, a capacidade do estado em exercer controle sobre fenômenos como, além do monopólio dos aparatos de segurança, gestão e primazia sobre forças produtivas (nem que seja em uma esfera limitada de regulação), saberes econômicos e, principalmente um conjunto de saberes frente a outros estados e instituições não definidas em termos positivos à luz da governabilidade nacional. Se para a discussão sobre taxonomia é inerente colocar o limite da ação do estado nos indivíduos que se vinculam a um dado território, governo e uma determinada cultura, explicar as raízes da cooperação a partir dessa abordagem merece discussão.

A reivindicação por um novo estado é perceptível nas antigas colônias, mas também a partir de territórios ocupados durante conflitos e, principalmente, durante a 2ª Guerra Mundial. Logo, não interessa a inúmeros povos não apenas ter um idioma, uma cultura comum e mesmo um território, mas um aparato distinto que somado às demais características garanta autonomia e paridade política com outros países. Como Tilly pontua: “Os Estados formam sistemas à proporção que interagem entre si e, na medida em que a sua interação afeta significativamente o destino de cada parceiro”(TILLY, 1996, p. 49).

Essa sentença pode ser compreendida como um elemento explicativo da cooperação entre países soberanos. Claro que importa para os países gozarem de condição jurídica análoga para celebrarem acordos em parâmetros equitativos, pelo menos do ponto de vista positivo-formal. A Europa, aliás, é historicamente separada do resto do mundo em função de contar em seu território com uma rede urbana densa e desigual, uma divisão em inúmeros estados bem definidos e mais ou menos independentes (TILLY, 1996). Vale lembrar que para Tilly um dos problemas centrais no que diz respeito ao estudo sobre Estado reside em explicar possíveis razões para a convergência dos Estados Europeus em variantes do estado nacional.

A cooperação praticada entre antigas metrópoles e antigas colônias ou entre regiões desenvolvidas e regiões marcadas por níveis inferiores de desenvolvimento é concebida pelas partes envolvidas, como uma colaboração entre diferentes. Na verdade, como anteriormente abordado, a própria definição de norte e sul carregaria um modelo de cooperação, um *modus operandi* com um legado de tradições e concepções. A transferência de conhecimentos, saberes, tecnologia e mesmo recursos não seria feita em situação de igualdade, pois, o próprio multilateralismo serve em uma fase inicial de sua história ao propósito de permitir ao norte canalizar, por meio da cooperação entre países, práticas e conhecimento para o sul.

Por mais que exista uma limitação para explicar as variantes da cooperação, como a teoria realista dá especial atenção ao Estado-nação como ator principal nas relações internacionais. Se de acordo com essa teoria, o ambiente internacional é anárquico e um membro tenta maximizar seu poder, os demais acabam fazendo o mesmo e

buscam construir parcerias fundamentadas em argumentos e em preocupações de segurança nacional, constituindo-se em verdadeiras alianças para reduzir desequilíbrios de poder. Logo, à luz dessa interpretação da realidade, as ações dos países em relação aos seus pares seriam em larga medida pautadas por situações de ameaça desencadeadas reais à estabilidade interna. O paradigma realista ao mesmo tempo em que reforça uma noção estatista da realidade, estabelece divisões no mundo em função das ameaças compartilhadas. Esta é, aliás, uma explicação plausível para a criação de alianças de característica militar entre países mas não dá conta das demais formas de cooperação e de seus fundamentos, uma vez que não é possível explicar toda e qualquer cooperação como decorrente da percepção ou temor de ameaça iminente. Neste quadro, o papel das denominadas organizações internacionais é o de mediar os países, mas não de substituir sua autonomia ou mesmo suas prerrogativas em definir relação com outros estados.

A motivação para a ação dos estados em relação aos outros especialmente por meio da cooperação internacional representa, aparentemente, um tipo de válvula de escape moral exercida por governos, podendo configurar um pós-materialismo de estado, um projeto de expansão político-econômica ou mesmo uma dupla motivação. Há uma sentença de Toynbee sobre o comportamento dos estados que merece ser mencionada, apesar de ser uma hipérbole: “os países têm temperamentos tão próprios quanto o dos seres humanos” (TOYNBEE, 1958, p. 199).

Por outro lado para Tilly, a questão fundamental constitui o entendimento do desenvolvimento histórico do estado, assim não interessa reduzir o estado a um instrumento das classes sociais, a arenas de conflito de classe ou a meros mecanismos que viabilizam o funcionamento do capitalismo (TILLY, 1996). O conceito de estado empregado por Tilly permite que se entenda tanto como as taxonomias internacionais são projetos não apenas de cientistas sociais e políticos, mas também de governos. Da mesma forma, a compreensão dos fundamentos de cooperação internacional depende da compreensão das atribuições do estado que permite que a mesma seja, efetivamente, um instrumento à disposição dos países. Para Tilly, além de impostos e educação, a ação do estado impacta economias, classes sociais, mas

também outros estados (TILLY, 1996). Daí é possível se depreender e utilizar que a cooperação internacional é justamente o estado em movimento externo que para ele, na figura dos governantes, sempre tentam defender e ampliar seu domínio sobre populações e territórios.

O estabelecimento de instituições nacionais responsáveis pela promoção de cooperação internacional é entendido à luz das teorizações de relações internacionais como algo controverso em seu vínculo com a política externa. Ao longo da década de 1960 vários países criaram instituições nacionais capazes de realizar cooperação em vários campos, incluindo gestão e planejamento, ciência e tecnologia, saúde e educação. Se no pós-guerra, 51 países foram signatários da Carta das Nações Unidas, ao longo das décadas seguintes, a independência política obtida por vários territórios e antigas colônias convive com um movimento de institucionalização que não se traduz imediatamente na solução para debilidades e precariedades internas.

A noção de política externa como aponta Bobbio é para a ciência política descrita a partir das abordagens teóricas de razão de estado, sendo que a dicotomia entre política interna e política externa não contaria com o primado, como usualmente se descreve, de uma em relação à outra (BOBBIO, 1996). A noção de primazia da política externa, segundo a qual a evolução interna dos estados seria essencialmente determinada pelas exigências da “política de potência” no plano internacional, surge na doutrina alemã de estado-potência, mas tem sido fortemente criticada. Como Bobbio destaca, a noção de autonomia de cada uma das formas de política: interna e externa é o modelo adequado que mais guarda nexos com a realidade, observando-se uma distinção da política externa das demais estruturas internas de Estado ao contrário do que uma análise superficial normalmente induz.

“...se por um lado os conteúdos políticos, econômicos, sociais e culturais das relações internacionais e, conseqüentemente, dos conflitos que nela surgem, variam conforme as épocas e as diversas estruturas políticas e econômico-sociais internas dos Estados (estruturas que, em parte, refletem as condições gerais e o nível de civilização de uma época, e em parte divergem do Estado para Estado no mesmo período), os

instrumentos com que os Estados regulam, por outro lado, tais relações, ou seja, a política de potência, a política de equilíbrio e a guerra (instrumentos que, como se viu, deixam uma certa imagem de eficácia às normas de direito internacional), mantêm-se substancialmente os mesmos, excetuados os condicionamentos que a evolução tecnológica exerce sobre os armamentos e sobre a condução da guerra, enquanto subsistir a anarquia internacional, isto é, a pluralidade dos Estados soberanos” (BOBBIO, 1996, p.1094).

Para Wendt, há quatro fatores que podem proporcionar mudanças estruturais da ação dos Estados: a) interdependência; b) destino comum; c) homogeneização e; d) autorrestrrição. Colocando em prática um tipo de realismo mesclado ao que ele próprio define como idealismo, Wendt define que, de fato, existe uma construção social nas relações entre países, mesmo que seja anárquico (WENDT, 1986, p.367).

A explicação para a cooperação pode ser dada também com base no pensamento de Fukuyama. Para ele, os problemas em potencial de um estado fraco – com pouca capacidade institucional, acabam por motivar ações de outros países – “ a governança fraca solapa o princípio da soberania” (FUKUYAMA, 2004, p. 127). Para ele promover a governança de estados ditos fracos, melhorar sua legitimidade democrática e fortalecer instituições auto-sustentáveis significa o projeto central da política internacional contemporânea (FUKUYAMA, 2004). Ora, quando a questão é tratada e localizada no âmbito das políticas e projetos estabelecidos pelos próprios governos em função da parceria com outros países e, principalmente, em se tratando de pares, a questão inicial que emerge é sobre qual motivação se assenta a construção dessa parcela da política externa. Já a cooperação sul-sul se caracteriza então como um tipo de esforço de países em desenvolvimento em equacionarem problemas comuns, mas isso não é, por si só, suficiente para caracterizar esse tipo de modelo de cooperação. Apesar do discurso sobre modalidade de cooperação, é possível que uma ação de cooperação sul-sul se baseie em ganhos técnicos mútuos, o que aparentemente se observa é que alguns países em desenvolvimento se apresentam em várias áreas em melhores condições de atuar em benefício de outros.

As diferenciações usuais entre cooperação internacional e ajuda externa não parecem suficientes para explicar a relação entre cooperação e taxonomia e mesmo fenômenos sociais subjacentes ao amadurecimento da cooperação em outros países sem a mesma tradição relativa. O esforço de imprimir um olhar sociológico a esses fenômenos, mesmo que se observem imprecisões conceituais pelo uso de termos voltados para explicar o funcionamento de sociedades e não para relações entre Estados, contribui para que se explique o fenômeno da cooperação sob outra perspectiva. Uma das possibilidades aventadas é que é possível falar-se em uma sociologia da cooperação. Neste eixo incipiente, seria possível analisar os fenômenos do mapa mundial sem lançar mão exclusivamente de uma análise baseada em pressupostos preponderantemente geopolíticos pautados na leitura das relações de poder e no comércio, mas sim em uma visão sistêmica, quase simbiótica das taxonomias e dos modelos de cooperação na busca de explicações de causa e efeito em um plano epistemológico em que a construção e desconstrução de mapas sejam entendidas enquanto representações da realidade.

Vale, no entanto, esclarecer que dissecar a política externa brasileira e a norte-americana e suas principais motivações respectivamente não é tema central da tese e, portanto, alguns pressupostos conceituais e teóricos serão admitidos a fim de que o objeto central seja apreendido.

Obviamente, no uso de um tipo de teorização sobre solidariedade, concebido a partir de estudos empíricos, para a compreensão da relação entre indivíduos, os pressupostos são diferentes, não podendo ser simplesmente utilizado sem adaptações de uso e sem que essa transposição tenha, de fato, relevância e se demonstre eficaz para explicar a relação entre estados. Os pressupostos são aparentemente diferentes, mas a solidariedade de Durkheim em seus princípios básicos tem utilidade para realizar a comparação da cooperação entre estados.

O raciocínio que prevê que o estado não é o foco absoluto para a manifestação de poder e para a construção de saberes é apropriado também para se discutir a cooperação entre instituições de diferentes estados e como esse fenômeno deve ser compreendido para além das leituras formalistas típicas.

A noção, segundo a qual, os poderes atuam em diferentes níveis da realidade social, mesmo que não atuem de forma integrada ao estado, contribuem para que se entenda como política externa e cooperação internacional podem assumir novas frentes de ação para alguns estados, sem estar organicamente vinculadas aos ministérios que se ocupam da promoção de comércio ou mesmo da defesa de interesses nacionais (i.e. Ministérios das Relações Exteriores ou no caso americano, Secretaria de Estado). Mesmo assim, é possível, no campo de estudo em particular, explorar eventuais relações de causalidade na existência de modelos e no desenho de modelos nacionais de cooperação internacional.

Não caberia, portanto, uma competição entre os modelos explicativos do estado a partir de antagonismos das razões e fundamentos endógenos e exógenos, mas sim concluir que essas explicações se complementam e determinam em grande medida como os países escolhem e constroem suas taxonomias e as utilizam como referência para trabalhar em conjunto com outros estados em resposta a interesses externos, mas como parte de uma cadeia de motivações emanada do próprio aparato estatal, mas também a partir de outras dinâmicas e atores.

## **CAPÍTULO IV – O MULTILATERALISMO COMO PRESSUPOSTO PARA O INCREMENTO DA COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS**

### **4.1. Antecedentes do Multilateralismo**

No mito Édipo-rei, utilizado de forma mais variada por diferentes correntes de conhecimento, Édipo, rei de Tebas, no auge de perseguição pelo seu próprio “Estado” de origem, solicita asilo a Teseu, rei de Atenas. Depois de haver liberado Tebas da opressão da Esfinge, Édipo havia recebido como recompensa o trono da cidade e a mão de Jocasta, viúva de Laio, o rei anterior, morto por um desconhecido. Jocasta e Édipo ignoravam que eram mãe e filho. Jocasta acreditava que seu filho havia sido morto e Édipo havia crescido fora de Tebas sem conhecer sua origem. Ambos governavam Tebas com sabedoria e Édipo era querido por seu povo. Mesmo assim, infortúnios afetam a cidade e o oráculo prevê que, somente com o castigo do assassinato de Laio, a cidade poderia salvar-se. Édipo ordena a investigação e descobre que foi ele mesmo, em um incidente, que havia assassinado seu pai. Tanto Jocasta como Édipo tomam ciência que cometeram incesto. Jocasta se enforca e Édipo, em uma espécie de autocastigo, fura os próprios olhos.

Édipo recebe então a compaixão e a solidariedade de seu povo, mas seus próprios filhos – Etéocles e Polinices e Creonte, seu cunhado – todos ávidos por poder – o perseguem e o obrigam a exilar-se em Tebas. É assim que Édipo chega a Atenas e pede proteção a Teseu. O rei Teseu fora também uma espécie de refugiado, filho único e extraconjugal do rei Egeu, tendo passado sua infância e juventude no exterior para melhor proteger-se de seus inimigos. Por essa razão, Teseu trata Édipo como um igual e junto com suas duas filhas, Édipo vive em paz em Atenas e morre dignamente.

Amparar o indivíduo fora de proteção nacional é um, dentre os tantos exemplos factíveis de situação em que a ação de um estado isoladamente não é suficiente para responder a um determinado problema afeto ao indivíduo. Novamente, o caso dos perseguidos e aos refugiados pode ser de utilidade para demonstrar a evolução de

uma relação em bases contínuas e sistemáticas entre estados, que se viria a denominar multilateralismo.

O mito, normalmente utilizado pela psicologia para demonstrar princípios basilares da psicanálise, demonstra como mesmo na antiguidade, um princípio internacional como a proteção foi concedido a um perseguido político. Édipo, traído por sua própria família e protegido por Teseu, é um dos exemplos de como o multilateralismo encontra vestígio na história como um valor moral, antes mesmo da criação do estado-nação moderno. A proteção ao estrangeiro, do não nacional em situação de perigo e privado da proteção do seu próprio estado vale como exemplo para ilustrar um dos temas de trabalho das organizações internacionais, pois, é um dos princípios gerais e um costume dos mais antigos no âmbito do direito internacional público e na construção do multilateralismo, principalmente após a Primeira Guerra Mundial demonstrando que é possível que existam outros entes que não apenas o estado-nação capazes e até mesmo com um tipo de legitimidade para assegurar proteção a indivíduos independentemente de nacionalidade.

Entre os séculos XVI e XVIII o sistema de conferências foi um grande avanço em termos de formato institucional no relacionamento entre países. No século XIX, com as guerras balcânicas, a assistência a refugiados estava a cargo de organismos humanitários como a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, um órgão de atuação internacional, mas que não se define como organização internacional já que não é composto por governos<sup>9</sup>.

Em seguida aos eventos da 1ª Guerra Mundial, a Liga das Nações é obrigada a criar um órgão de caráter intergovernamental com a atribuição de proteger os indivíduos afetados pela guerra e em situação de vulnerabilidade. Foi então instituído o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, justamente pela necessidade desse tema ser tratado na esfera pública internacional. Esse órgão, vinculado

---

<sup>9</sup> Obviamente, dizer aqui que a Cruz Vermelha não é uma organização intergovernamental, não pode ser entendido como um juízo de valor ou mesmo uma forma de diminuir a relevância e pertinência da ação dessa entidade, até mesmo porque o orçamento da Cruz Vermelha e sua capacidade operacional é maior que de muitas organizações internacionais.

diretamente à Liga das Nações, chega até mesmo a emitir um Passaporte para refugiados, o Passaporte Nansen para Refugiados. Em 1933 é estabelecido órgão diretamente ocupado dos refugiados provenientes da Alemanha. Aliás, a Convenção de Genebra de 1933 estabeleceu um dos primeiros instrumentos jurídicos internacionais sobre o tema. Dois anos mais tarde em 1935, o primeiro Diretor da organização renuncia alegando problemas de operação já que o Comissariado para Refugiados da Alemanha operava fora do âmbito da Liga das Nações. A Liga das Nações, precursora da ONU, estabelece um Alto Comissariado da Sociedade das Nações, responsável exclusivamente pela Alemanha com mandato que seria ampliado até 1938, incluindo também os Austríacos. Em 1938, apesar do trabalho do Alto Comissariado Nansen e do Alto Comissariado de Refugiados da Alemanha, mais de 600.000 refugiados, principalmente, europeu. Em 1939, os dois órgãos anteriores são eliminados e seus mandatos são transferidos para um novo órgão – o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, com sede em Londres. Mas ao mesmo tempo, em 1938, Franklin Roosevelt mobiliza 32 governos em Evian para criar um organismo capaz de assegurar a imigração a todos os indivíduos que quiserem abandonar seus países por causa do nazismo. Nasce assim o Comitê Intergovernamental para Refugiados. Em 1944, com o incremento do número de refugiados, é criado o UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (CHAVES, 2008, p.57).

Paralelamente, o Alto Comissariado da Liga das Nações diminui suas atividades e termina em 1946. Apesar do trabalho do Comitê Intergovernamental para Refugiados ter como objetivo, a busca por alternativas de reassentamento, o UNRRA buscava a repatriação de todos os indivíduos interessados em regressar ao seus países de origem. Percebe-se que o termo Nações Unidas começa a ser utilizado em ações da comunidade internacional no sentido de formalizar estruturas institucionais de trabalho. Em 1945, já no âmbito dos processos de criação da ONU, a Conferência de São Francisco estabelece a Organização Internacional de Refugiados – OIR que substitui a UNRRA e o Comitê Internacional de Refugiados (CHAVES, 2008).

Em 1947, apesar de ter sido criada como uma organização temporária, a OIR contava com 5.700 pessoas e um órgão diretivo composto por representantes de governo. Apesar de originalmente existir a previsão de encerrar as atividades em 1950 até 1951, as ações de repatriação continuavam por demanda da realidade pós-conflito. A própria Europa cria em Bruxelas o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias – CIME que em 1989 passaria a se chamar Organização Internacional de Migrações – OIM. O tema dos indivíduos em busca de outra realidade, seja por imposição como o caso dos refugiados, seja devido a motivações econômicas e por inclusão em uma nova sociedade, é, portanto, um dos temas centrais no amadurecimento do multilateralismo e traz grande contribuição para se entender o institucionalismo no âmbito das relações internacionais. No âmbito da Organização das Nações Unidas o tema dos indivíduos em situação de vulnerabilidade seria enfrentado por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Aliás, a estrutura da ONU foi criada para responder aos desafios de um pós-guerra com base em uma busca do viável para contemplar, de um lado, os interesses das potências com a criação de órgãos colegiados limitados a um grupo de países, como o Conselho de Segurança, mas, por outro lado, também permite que existam instâncias baseadas em igualdade simbólica entre Estados, como é o caso da Assembleia Geral das Nações Unidas (CHAVES, 2008, p. 59).

O caso da Comunidade Europeia, criada em 1992 é paradigmático no que se convencionou como multilateralismo. Por um lado a aliança refletia uma preocupação com os problemas econômicos enfrentados pelas antigas potências europeias trazendo já no seu título uma idéia de representação política que não correspondia à sua composição. A oposição aos membros do outrora Pacto de Varsóvia fora um das motivações da própria OTAN, mas agora a Comunidade Europeia teria no seu controle imediato um mecanismo de representação comum frente, inclusive, à única superpotência no momento de sua criação – os Estados Unidos. A alegada identidade comum que estabelece no plano simbólico a Comunidade Europeia como um bloco comum não resiste a uma análise histórica. Vários tratados e o acordo de Helsinque garantiram que as fronteiras nacionais fossem respeitadas e culminaram na formação da Comunidade Européia. A aliança que cria e mantém a União Europeia e toda a

cooperação que ela engendra, diferentemente de alianças de países do sul, repousa mais em uma racionalidade e em um extremo pragmatismo do que em um vínculo baseado em identidades políticas e ideologias comuns.

A forma de atuação dos órgãos multilaterais com suas burocracias multinacionais mobiliza para as atividades-fim em países prioritários, profissionais e instituições de várias nacionalidades, de acordo com área de demanda. Esses profissionais, por mais que se deva considerar a possibilidade de preponderância de algumas nacionalidades, seriam a princípio especialistas reconhecidos por pares em função de seu capital técnico, estimulando por sua vez um ambiente de troca entre os países com ou sem o envolvimento dos organismos multilaterais.

#### **4.2. Organizações Internacionais: Uma Expressão Permanente da Cooperação entre Estados**

A chamada comunidade internacional é descentralizada justamente pela ausência de um governo propriamente dito. A ordem jurídica no estado-nação é garantida pelo uso da força, mas principalmente pelo uso legítimo e constante dos já mencionados mecanismos de controle da violência. No caso do direito internacional público, não cabe a noção de autoridade superior. As organizações internacionais são obra direta, portanto, do destinatário de suas ações – os próprios estados (REZEK, 1991). No direito internacional público, o mecanismo que impera é o da coordenação e não de subordinação.

A definição de organizações internacionais pode ainda variar de acordo com o eixo disciplinar e a interpretação de variados autores. Seitenfus destaca que OI é uma sociedade entre Estados com a finalidade de buscar a cooperação permanente entre seus membros (SEITENFUS, 2000). Para Reuter, entende-se por OI, as associações entre estados com estrutura permanente e personalidade jurídica independentemente de seus membros, mesmo tomando-se em conta que os estados são sujeitos primários e as OIs sujeitos secundários de direito internacional público (REUTER, in REZEK, 1991).

No que tange as organizações internacionais se deve considerar o pano de fundo jurídico sob o qual essa modalidade de instituição existe e opera. O direito das gentes repousa na idéia de consentimento, formando um sistema jurídico autônomo. A autodeterminação dos povos, ou seja, a criação dos estados nacionais precede o direito internacional público cujo princípio central é o *pacta sunt servanda*. As principais fontes de direito internacional público são determinadas pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, especialmente o art. 38 que especifica: Tratados, Costumes, princípios gerais do direito e a Jurisprudência (CARTA DAS NAÇÕES Unidas, 1945). Além disso, a doutrina e as resoluções das organizações internacionais também são referidas como fontes adicionais de direito internacional público como Cançado Trindade chama a atenção (TRINDADE, 2002). A discussão sobre precedências entre direito internacional e direito interno duas correntes diverge sobre as relações entre eles. Para os dualistas, os direitos internos e internacional são absolutamente independentes. Para os monistas internacionalistas, há uma precedência do direito internacional sobre o direito interno e para os monistas nacionalistas, o direito interno prevalece sobre o direito internacional (REZEK, 1991).

Logo, mesmo que os países ainda disponham de seus próprios expedientes diplomáticos para estabelecer relações diretas, as estruturas denominadas multilaterais criadas teriam como diferencial sua especialização na função de moderação e promoção da cooperação. Consequentemente, em comparação com o tipo de cooperação estabelecida diretamente pelos países, “bilateralmente”, a ação de organismos das Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a Organização Mundial de Saúde – OMS, o Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, apenas para citar alguns exemplos, não limitaria o conjunto de conhecimentos e práticas e os assuntos passíveis de apoio pela cooperação técnica em função de visões específicas dos países desenvolvidos. O mapa mundial muda com esse processo, mas como tem sido analisado ao longo do trabalho de pesquisa, a própria cooperação é resultante dos mapas estabelecidos no pós-guerra.

As organizações internacionais são fruto da vontade conjugada de estados. Ou seja, cada OI é uma realidade jurídica fruto da vontade de seus criadores. Apenas quem goza de personalidade jurídica no âmbito do direito internacional público são estados e organizações internacionais. Empresas, organizações não governamentais e indivíduos não têm personalidade jurídica internacional, não tem, do ponto de vista jurídico, capacidade de firmar tratados. Mesmo assim, a atribuição de personalidade jurídica das organizações internacionais nas cartas constitutivas é vago.

Duas correntes acadêmicas de grande importância debatem aspectos do multilateralismo e de formação das organizações internacionais em geral desde a década de 1950. A corrente institucional, se atêm à análise do papel das OIs no contexto diplomático, como sujeitos de direito internacional público e a corrente constitucional se atêm ao estudo dos problemas de formação e constituição das OIs. Em ambos casos, pode-se afirmar que a noção de bem comum é mais marcante e característica que a de reciprocidade.

A definição de organizações internacionais (termo útil justamente por ser previsto na Convenção sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais<sup>10</sup>), deve levar em conta que, a despeito do senso comum, estes órgãos não estão acima dos estados, pois, os mesmos jamais abrem mão de sua soberania e do monopólio da violência. O princípio da coordenação de enquanto contrato tácito e positivado entre estados é o que inspira e serve de parâmetro para o funcionamento das organizações internacionais e da própria ONU. É apenas didática a comparação com estados já que o principal denominador comum entre o estado e as organizações internacionais é que se tratam de instituições de domínio público. Falar que não há uma autoridade com poderes de governo e que a ordem internacional é descentralizada não significa que não existam mecanismos para a aplicação de sanções.

---

<sup>10</sup> O termo organização internacional, utilizado ao longo da obra, refere-se apenas a instituições formadas por governos. Não é objeto do presente trabalho as ONGs de atuação internacional ou mesmo empresas e outros tipos de associações e redes que atuam globalmente. Frequentemente se utiliza também a denominação organismo internacional para se referir a esse tipo particular de instituição como forma de distinção. Mesmo assim, deve-se considerar que o termo juridicamente aceito pela comunidade de países é mesmo organização internacional, visto que o mesmo é empregado na Convenção de 1986.

De um ponto de vista sociológico, as organizações internacionais surgem de outro tipo de motivação, muito diferente das razões de estado e, ao contrário do que aparentemente possa se supor, esse tipo de instituição acaba por reforçar muitas vezes os espaços de soberania dos estados pode perpetuar poderes estabelecidos. Vale recorrer ao pensamento de Rousseau como pano-de-fundo para uma linha explicativa da ação das organizações internacionais (ROUSSEAU, 2001). Para ele, o governo, é o exercício legítimo do poder executivo que, por sua vez, é fruto das demandas de uma vontade geral. Há uma controvérsia a ser evitada que é permanentemente reforçada e repetida que equipara a Organização das Nações Unidas a um governo mundial, o que certamente a instituição não é. O pacto que determina a criação do estado é consequente da ação de indivíduos que, seja qual for a razão, tem na figura do mesmo, uma autoridade com capacidade de aplicação de normas, leis e com monopólio da violência. No plano internacional, para ser reconhecido, o estado precisa combinar três elementos fundamentais: a) território; b) governo e; c) população. Há um item adicional que garante a personalidade jurídica ao estado que é a capacidade inerente de estabelecer relação com outros estados.

O papel de instâncias internacionais como, por exemplo, as Nações Unidas neste processo não é o de diminuir o estado-nação e de reduzir a relevância da noção de soberania, pelo contrário, como devidamente previsto no texto da Carta das Nações Unidas, a existência de soberania e reconhecimento por pares também soberanos é reflexo direto da necessidade e disposição em perpetuar a própria noção de soberania.

Mas além da consagrada abordagem positivista, a organização internacional sob uma lógica de definição mais sociológica deve ser vista como toda entidade de países criada de forma voluntária por meio de um tratado com o objetivo de perseguir fins comuns, tendo personalidade jurídica e estrutura organizacional próprias, tendo como características principais:

- a) Personalidade jurídica: As organizações internacionais têm capacidade de celebrar acordos com teor jurídico, ou seja, com estados e com outros organismos congêneres. A previsibilidade de ações garantida pela existência

desse tipo de organismo, permite uma maior judicialização das relações internacionais.

- b) Institucionalização: As OIs se notabilizam por contar com um complexo aparato institucional que é baseado na participação dos próprios países. Essa estrutura pode ser simples com um secretariado autônomo e uma assembléia de países membros ou complexa com a existência de um órgão supranacional permanente, como é o caso da União Européia. A aceitação do processo decisório é essencial e *a priori* ao ingresso dos países na organização. Vale dizer então que, no momento de ingresso na organização internacional, cada país aceita o processo decisório da instituição como legítimo. Apesar do multilateralismo não eliminar a noção de soberania, é correto afirmar que ao ingressar em uma OI, um país se submete a um novo regime jurídico e em várias questões que anteriormente seriam decididas de maneira autônoma passam a ser discutidas em conjunto com a comunidade internacional.
- c) Capacidade operacional: Além de uma lógica institucional, em rompimento ao sistema de conferências, que durante muito tempo caracterizou as relações entre países, a existência desses organismos prevê uma estrutura capaz de responder às prioridades determinadas pelo conjunto dos países membros. Essa estrutura prevê uma dotação orçamentária própria, obtida pela contribuição regular de cada um dos países-membros, de acordo com um modelo de financiamento específico a cada organismo internacional.

O surgimento dos organismos internacionais no século XX chamou atenção ao tema da cooperação internacional. Os organismos promovem esse tipo de colaboração com países em desenvolvimento, complementando e eventualmente substituindo os mecanismos de ajuda direta perpetrada por instituições oriundas dos países mais desenvolvidos.<sup>11</sup>

A criação das estruturas internacionais possibilita uma maior interdependência ao invés de uma anarquia pura. No campo da segurança existem vários exemplos como o

---

<sup>11</sup> A polarização política então existente entre Oeste e Leste, ou seja, entre os Estados Unidos e a União Soviética, promoveu o uso da ajuda externa e sua cooperação como formas de consolidar o apoio de diferentes países aos interesses dessas potências mundiais.

Conselho de Segurança e para o comércio a Organização Mundial do Comércio – OMC. Questionar a eficácia e o mérito da ação dessas instituições não invalida o fato de que a criação de órgãos colegiados e estruturas com a proposta de minimizar a anarquia internacional promoveram diferenças com relação a um ambiente de “anomia” no plano internacional. Segurança perde progressivamente a exclusividade como pauta da relações entre Estados. É graças principalmente à ONU e aos seus órgãos que uma crescente interdependência entre Estados que a cooperação internacional sofre grande expansão tanto no plano quantitativo como no plano qualitativo. O amadurecimento de um tipo de sociedade transnacional que possui valores compartilhados e configura, mesmo que de forma incipiente o projeto de civilizações que comungam de valores comuns, o que implica, como Bobbio chama a atenção, em: “relações constantes no plano econômico, social, cultural” (BOBBIO, 1986, p.1097).

### **4.3. Organização das Nações Unidas**

Mesmo após duas guerras mundiais, o advento da Internet, afirmação de valores democráticos, o cenário internacional convive com o uso da força - não sujeita à legitimação e aprovação conjunta ao invés de um princípio de cooperação para a solução de diferenças entre Estados. Da forma como está hoje estruturada para manter a paz, promover a cooperação, os recursos da ONU são muito limitados. Na verdade, desde 1945, apenas o Conselho de Segurança tem sido, como já salientado, desrespeitado em várias decisões (a África do Sul é uma das recordistas, já que ignorou resoluções do Conselho pelo fim do apartheid por mais de 30 anos), mas países do sul, como o Brasil tem questionado sua estrutura está sendo questionada e que o simples costume histórico não mais acomoda os membros que têm papel diferenciado no Conselho.

A consolidação de um sistema multilateral complexo e amplo, firmado após a Segunda Guerra Mundial muitas vezes se confunde com a mera estrutura física da Organização das Nações Unidas. Obviamente, sem a Carta de São Francisco, que define o trinômio - paz, justiça e desenvolvimento e sem a estrutura existente em Nova York, que abriga cinco dos seis principais órgãos da entidade, a maturidade de uma rede de organismos interdependentes com a atribuição de promover e facilitar a cooperação entre seus

membros em diferentes áreas de conhecimento não seria possível. Mas o sistema das Nações Unidas, construído nos últimos 60 anos é ainda mais complexo que a estrutura dos cinco órgãos principais.

A concepção do sistema das Nações Unidas foi, aliás, uma necessidade da comunidade internacional. Abrigando organismos aparentemente díspares como a União Internacional de Telecomunicações, criada antes mesmo da ONU, em 1865, e a ela integrada em 1947, com a finalidade de colaborar na coordenação de redes internacionais de telecomunicação e serviços, a Agência Internacional de Energia Atômica com a missão de promover a cooperação e o uso pacífico de energia nuclear não seria possível.

As Nações Unidas têm se expandido em termo de atribuições, responsabilidades e expectativas por parte da comunidade internacional. O vasto conjunto de programas, fundos e organismos especializados tem sido responsável por êxitos como, por exemplo, a erradicação de epidemias, a viabilidade de serviços como a aviação civil, navegação marítima internacional, negociação de assentamentos pacíficos, a independência de mais de setenta territórios desde 1945, a prevenção de conflitos por meio da diplomacia e da ação direta do Secretário-Geral, a instauração de democracias em mais de quarenta e cinco países, a diminuição em 60% da poluição dos oceanos e a assistência humanitária a milhões de refugiados (NAÇÕES UNIDAS, 2005).

No entanto, a manutenção da paz em determinadas situações chave e o respeito às determinações do órgão com capacidade de agir de forma pragmática na aplicação de sanções – o Conselho de Segurança têm demonstrado fragilidades do multilateralismo, colocando-o como um modelo ainda em construção. Mais que atribuir à ONU as mazelas de um modelo erguido após o fim da guerra fria com a supremacia norte-americana deve-se considerar que a ONU apenas expõe de forma visceral as relações internacionais. O fato é que a correlação de poderes prevista no Conselho de Segurança encontra sua gênese em outra realidade. Os cinco membros com poder de veto (EUA, China, França, Reino Unido e Rússia) foram os vencedores da Segunda Guerra Mundial e até hoje, em pleno século XXI, ainda são os guardiões do legítimo uso da força.

O poder de veto, criado para evitar que a ONU tivesse o mesmo destino da Liga das Nações, que nunca despertou o interesse real das potências e, conseqüentemente se esvaziou e faliu com a denúncia unilateral do Tratado de Versalhes por parte da Alemanha nazista, foi utilizado como instrumento de poder centenas de vezes desde a criação da organização. A Rússia (na época URSS), por exemplo, é uma das recordistas no uso do recurso do veto, acionando-o mais de 130 vezes durante o período da guerra fria (UNBISNET, 2009).

Hoje, está em cheque não a existência da ONU ou mesmo do sistema das Nações Unidas que, como discutido, lida com temas dos mais amplos e necessários para o convívio harmônico entre países, mas a sua pedra angular - o Conselho de Segurança enquanto responsável pela manutenção da regra positiva, do direito internacional e a conseqüente fórmula para definir países com papel hegemônico neste órgão, mas também em outras instâncias da organização. A situação no Iraque colocou os “holofotes” na limitada situação do conselho que já foi desrespeitado antes em diversas ocasiões e que, a despeito da última ação militar, desta vez não há desrespeito explícito a nenhuma resolução do Conselho. De fato, mesmo que a retórica tenha justificado a ação impetrada pelos Estados Unidos, o tema não foi motivo de votação no Conselho de Segurança, não tendo ocorrido, portanto, desaprovação formal. Obviamente, este paroxismo da regra positiva não é suficiente para argumentar que a instância responsável pela paz e segurança internacionais tenha capacidade de atuar como guardião da segurança internacional.

No início da ação no Iraque, setores norte-americanos justificaram sua ação militar na resolução 678 (1990) do Conselho de Segurança que autoriza países membros em cooperação com o governo do Kuwait a usar todos os meios necessários para implementar a resolução 660<sup>12</sup> que afirma que o não cumprimento das obrigações do governo Iraquiano trariam sérias conseqüências. Nos dois casos, além do atraso da desejada ação militar, fica explícito que a legitimação obtida a partir da ONU continuava sendo uma aspiração, mesmo dos críticos mordazes da instituição. Ou seja,

---

<sup>12</sup> A resolução urgia o Iraque a retirar suas tropas do Kuwait e na 1441 (ambas também do Conselho de Segurança das Nações Unidas).

a ONU detêm autoridade, mesmo que em muitos casos esteja destituída de poder operacional, pois, principalmente no plano moral é desejável contar com um conjunto de justificativas alicerçadas nas resoluções aprovadas pelas instâncias da organização e pelo Conselho de Segurança. Mesmo que em cada caso, os países utilizem variadas interpretações, recorrer ao regime jurídico internacional acaba por legitimá-lo.

Ora, aceitando-se a despeito da crítica realista e mesmo da leitura comum que a ONU foi criada para ser um centro irradiador e moderador de interesses, a colaboração construída através do engajamento de organismos internacionais trouxe vantagens comparativas, baseadas na adoção de trabalho efetivamente capilar e uma suposta neutralidade que, apesar de conviver com excesso de normas e procedimentos administrativos resultantes justamente na sobreposição de modelos de burocracia e da necessidade de controle do sistema de organismos, estabelecia um ambiente sem precedentes para que a cooperação fosse, de fato, incorporada ao cotidiano de sociedades nacionais.

#### **4.4. Mudanças de Paradigma – A Institucionalização do Sul**

No caso específico da cooperação denominada sul-sul o que está em questão é, aparentemente, no plano dos discursos, a busca por uma identidade comum que aprofunde laços em várias dimensões: política, econômica, comercial e militar, cuja leitura e compreensão não pode ser pautada por maniqueísmos. O caso dos investimentos chineses em vários países africanos e no Sudão em matéria de investimentos na produção de petróleo, demonstra que há uma ação pragmática daquele país e de outros emergentes. Obviamente, há um risco de maniqueísmo nessa abordagem, podendo identificar os “emergentes do sul” como vilões e os países desenvolvidos do norte como virtuosos, bem como suas companhias e seus interesses no sul. Mesmo no caso do Sudão, após manter uma posição contrária a intervenções humanitárias alegando que se tratava de questões internas e, portanto, vinculadas à soberania, a China no fim apoiou a chegada de forças de paz das Nações Unidas.

Percebe-se que a aproximação de países do sul pode variar em espectro e natureza podendo ocorrer como decorrência de afinidades de natureza ideológica, como no caso

do grupo dos não alinhados, notadamente antigas colônias que em instâncias internacionais, principalmente na ONU, criaram expressão conjunta de ação como o G77, Grupo de 77 países em desenvolvimento que reúne atualmente mais de 130 países criado na década de 1960, que teve atuação marcante durante a guerra fria e se consolidou como grupo de pressão capaz de influenciar importantes processos decisórios no âmbito da Assembléia Geral da organização. Após o fim da guerra fria de com mudanças no sistema internacional, o G77 passou a dar especial destaque à presença da China como membro especial” do grupo, o que configura mais um alinhamento político do que uma aproximação natural causada por semelhanças, o que pode ser percebido em foros internacionais onde é frequente, durante as intervenções em documentos do grupo a referência ao termo G77 e a China. Durante o período da guerra-fria, aliás, foi notório o interesse e até mesmo o encanto de intelectuais com o movimento dos não-alinhados e é justamente nesse período que a idéia de um grupo distinto que se denomina de sul surge como alternativa tentando operar fora da influência dominante de EUA e URSS.

De fato, o processo de globalização e o crescente volume comercial entre os países do sul, em especial entre países como África do Sul, China e Índia, trouxe uma maior aproximação e busca de identificação entre esses países. Ao mesmo tempo há a busca de reconhecimento da cooperação sul-sul, como busca de benefícios mútuos, e que respondam às demandas e fragilidades relativas dos países.

No caso da América Latina o não alinhamento se verifica desde o fim da descolonização em alguns países, notadamente nos casos do Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela que mantiveram relativa autonomia e equidistância com políticas mundiais, evitando alinhamentos automáticos, mesmo assim, há também por outro lado, o caso de países como Chile, Argentina e Uruguai onde há um esforço de se valer da herança europeia e cujo vínculo é aceito como quase que naturalizado.

As instabilidades econômicas e sociais na América Latina ao longo do século XX convivem com uma ampla diversidade política que compõe a região, especialmente no que diz respeito à formação dos estados nacionais. Os mais de 150 anos de história independente e de desenvolvimento do modelo predominantemente liberal no

continente americano foram marcados por profundas transformações caracterizadas por uma contradição entre a América Anglo-Saxônica, que se tornou industrializada e imperialista, e a maior parte do continente que tem se caracterizado no século por uma extrema instabilidade política e um quadro elevado de subdesenvolvimento.

Na história recente, o fim de ditaduras militares foi acompanhado de uma abertura econômica, inclusive, pautada por acordos comerciais com os vizinhos e tentativas de criação de mercados comuns regionais e sub-regionais como Pacto Andino, Mercosul e a própria ALADI. A antiga liquidez de capital disponível, não foi suficiente para trazer uma estabilidade política e uma aliança política sólida entre os próprios atores do sul. Aliás, a agenda liberal ganha força, mas isso não se traduz imediatamente em uma cooperação intensa com os vizinhos. Como destacam Fernandes & Schmidt “desde meados da década de oitenta, com a onda de movimentos de redemocratização político-institucional, temos a adoção de uma agenda liberal, impulsionada pelos movimentos emanados dos centros hegemônicos” (SCHMIDT & FERNANDES, 2001).

A cooperação entre países em desenvolvimento se consolida também nas organizações internacionais com cobertura regional. No caso da América Latina, há a OEA, o BID, a CEPAL, e outros organismos setoriais da região, desde o CEMLA, Centro de Estudos Monetários da América Latina - que congregam os Bancos Centrais da Região, aos programas de pesquisa de áreas mais específicas como o Procisur e o Procitrópicos, que unem centros de pesquisa agropecuária, como a EMBRAPA. Um exemplo da busca dessa cooperação exclusiva entre os países da América Latina foi a criação do Sistema Econômico Latino- Americano e do Caribe (SELA).

As novas iniciativas de integração regional ampliaram os possíveis temas para a Cooperação Sul-Sul. No caso do Mercosul, há uma ampla gama de unidades como 15 subgrupos de trabalho, 8 comitês técnicos, além de vários comitês, grupos e reuniões especializadas, que abrangem os mais diferentes temas: desde os relacionados ao comércio, incluindo tarifas, aduanas aos temas específicos, como direitos humanos, controles internos governamentais, etc. Esta maior possibilidade de cooperação reforçou o papel de algumas instâncias regionais em negociar iniciativas que buscassem nivelar a capacidade de diferentes países em uma mesma região em

distintas áreas, por exemplo, para o estabelecimento de padrões regionais de regulação, conduta, e controle de qualidade com vistas a incrementar a participação nos fluxos mundiais comerciais e de investimentos.

Além do grupo dos BRIC que tem buscado uma atuação global, novos grupos de emergentes que não participam do comércio mundial apenas na posição de exportadores ou importadores, mas principalmente demonstrando capacidade de realizar investimentos, têm despontado, trazendo ainda mais dúvidas para a manutenção de taxonomias tradicionais. Para o La Nación mudanças profundas já teriam acontecido demonstrando a obsolescência do uso do termo geograficamente consagrado: “assim as coisas e com certo sabor de paradoxo, os países em desenvolvimento parecem transformar-se hoje no Norte da economia mundial” (LA NACIÓN, 20 de julho de 2010).

Com as mudanças ocorridas nas últimas duas décadas no cenário internacional, os países do G15 decidiram empreender um trabalho de revitalização do Grupo, para ajustá-lo às novas realidades. Há um esforço no mundo de criar um sistema global de preferências comerciais entre países em desenvolvimento com impactos obviamente nos planos econômico e político. O que o La Nación denominou uma negociação entre iguais para gerar supostas oportunidades para exportações de países sul-americanos, incluindo a Argentina (LA NACIÓN, 20 de julho de 2010). A aproximação comercial entre o mundo em desenvolvimento seria uma alternativa para a paralização das negociações da “Rodada Doha” da Organização Mundial do Comércio. É fato que o sistema global de preferências surgira em 1980, mas apenas com as dificuldades impostas pela falta de avanço das negociações mundiais é que países em desenvolvimento passam a atuar de maneira sem precedentes em comércio bilateral.

O acordo originalmente assinado em Belgrado sobre Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC é o típico caso de uma aliança baseada em interesses comuns, mas também em uma suposta identidade motivadora. Dos 15 países que originalmente firmam o acordo de Belgrado, a cifra chegou a 43 em 2010. Os que efetivamente fazem parte das novas rodadas de negociação compõem um grupo bem heterogêneo em termos políticos, econômicos e culturais: Argélia, Bangladesh, Benin, Chile, Cuba,

Coreia do Norte, Coreia do Sul, Egito, Guiné, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, Marrocos, México, Moçambique, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka, Sudão, Tailândia, Tanzânia, Vietnã, e Zimbábue. O caso do Mercosul é interessante, pois, apesar das visíveis divergências internas do grupo, ele participa no sistema “revitalizado” de maneira conjunta.

Atualmente, são dezessete os membros do G15: Argentina, Argélia, Brasil, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Senegal, Sri Lanka, Venezuela, Zimbábue e Quênia. A presidência do Grupo cabe hoje ao Sri Lanka, país encarregado de organizar a próxima Cúpula, prevista para 2012. Além das reuniões de Chefes de Estado/Governo também são previstas reuniões de Chanceleres, em princípio anualmente. O G15 prevê, em seu arcabouço institucional, um Comitê Diretivo, composto por uma “troika”, formado pelos Ministros das Relações Exteriores dos países anfitriões das Cúpulas (atualmente, Argélia, Irã e Sri Lanka). O Comitê Diretivo tem a atribuição de supervisionar e coordenar os trabalhos do Grupo. Para os trabalhos administrativos, o Grupo dispõe de um Secretariado (TSF – Technical Support Facility). Cada membro do G15 indica Representante Pessoal dos Chefes de Estado/Governo do G15, que é, em geral, o Representante Permanente do país em Genebra, no caso do Brasil, DELBRASOMC – Delegação Permanente do Brasil na OMC.

No âmbito do G15, há também um foro de natureza privada – a Federação de Câmaras do Comércio, Indústria e Serviços – FCCIS. Seu objetivo é coordenar esforços na promoção de negócios e investimentos nos países membros. Como parte de um alinhamento com países em desenvolvimento, uma tese defendida pelo Brasil, consiste na elaboração de um acordo comercial abrangente, com vistas a

“adensar os laços comerciais entre esses países, o que reforçaria a tendência em curso de formação de uma nova geografia do comércio mundial sul-sul, mas também contribui para a criação de um sistema comercial mais aberto, previsível e menos discriminatório” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.162).

É neste contexto que, em 2004, ocorreu o lançamento da Terceira Rodada de Negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC entre países em desenvolvimento, sediada no Brasil e, portanto, denominada Rodada São Paulo<sup>13</sup>. Novamente a motivação explicitada do Brasil residiria justamente em promover o comércio internacional e, ao mesmo tempo, estreitar a cooperação entre os países em desenvolvimento. O Acordo do SGPC tem como foco os países em desenvolvimento, tendo sido concluído em 1988 com o G77, mas com relativa eficácia, razão pela qual os países no grupo de emergentes como o Brasil tem investido no SGPC enquanto instância de concertação comercial e política entre nações emergentes. A importância concedida à Rodada São Paulo pelo Brasil se justifica novamente nos “potenciais benefícios para o comércio exterior brasileiro e para as relações Sul-Sul em suas diferentes dimensões” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.162). O acordo como um todo acaba por envolver países que totalizam 13% do PIB mundial, o equivalente a oito trilhões de dólares e aproximadamente 15% do comércio internacional.

O mecanismo tem características bem específicas voltadas para a promoção de um livre comércio e forma parte do sistema previsto pela UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Como reflete Levit, sobre a negociação do SGPC, a mesma “está fora dos avatares da Rodada de Doha, e a importância particular que tem é que, além do impacto econômico que se pode dar, diferentemente do que ocorre com a União Europeia, por exemplo, a idéia é gerar um esquema de livre comércio simétrico” (CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL, sítio corporativo). A comparação serve para caracterizar como por um lado a União Europeia busca uma maior liberalização de produtos industriais e por outro o Mercosul busca uma maior liberalização de produtos agrícolas, o grande aporte dos países membros do bloco sul-americano, o que acaba replicando a lógica de processos mundiais auspiciados pela OMC.

---

<sup>13</sup> Participam da Rodada São Paulo, além dos membros plenos do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), Argélia, Chile, Cuba, Egito, Índia, Irã, Indonésia, Malásia, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, República da Coreia, República Democrática Popular da Coreia, Sri Lanka, Tailândia, Vietnã e Zimbábue.

As proximidades desse bloco heterogêneo marcado pela reativação do SGPC estaria, ao menos em um plano de intenções, nas relações comerciais entre pares e, portanto, não dependente de negociações que envolvem os países desenvolvidos. O grupo passa a investir de maneira concreta na idéia de abertura comercial, permitindo uma aproximação entre os países em desenvolvimento não imaginada pelos idealizadores das rodadas mundiais de comércio. Já a Rodada Doha se paralisou por divergências entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos e a interrupção do diálogo proporcionou até o momento uma reorientação de comércio com efeitos que demandam estudos e análises particulares, mas que por si só já apontam mudanças significativas em um dos elementos que define as taxonomias internacionais: o fluxo de comércio e de riquezas. Os vinte e oito países do SGPC já somam um PIB em 2008 que equivale a 13% de todo o PIB mundial. Mesmo que existam dificuldades, a idéia de negociação comercial entre iguais, por mais que careça de sustentação mais ampla, tem seduzido os países latino-americanos e, é claro, o Brasil. A relação sul-sul praticada no SGPC com a abertura comercial é vista como uma maneira de otimizar o comércio, até mesmo porque desde 2009 a soma de todo o comércio entre os países emergentes é maior que a soma entre o comércio entre os emergentes e os países desenvolvidos, mas até que ponto também não é em si mesma uma forma de definir um novo eixo para o próprio desenvolvimento com reflexos mais profundos nas relações políticas é tema que merece discussão.

Khanna aponta que com a economia lançando pontas sul-sul em todo o mundo que o amadurecimento diplomático do Brasil acabou por se impor na arena do comércio global (KHANNA, 2008), mas algo que merece destaque e é subestimado, além da inserção obtida pela ação de setores produtivos e exportadores, é a presença de instituições brasileiras em diversas frentes de cooperação que reforçam as posições políticas baseadas em um discurso de solidariedade internacional. A princípio estaria em curso um tipo de binômio comércio internacional-cooperação, liderado pela burocracia internacional representada pelo Ministério das Relações Exteriores, como resultado de um acúmulo histórico. A criação do Grupo das vinte maiores economias do mundo, incluindo a União Européia – G20 a partir de 2003 contando com a participação de China, África do Sul e Índia, além do Brasil, significa uma contraposição

não apenas aos EUA e União Europeia, como aponta Khanna (2008), mas, sobretudo, à concentração de poder institucionalizado na forma do Grupo dos oito países mais ricos e industrializados do mundo – G8. Pode-se dizer, inclusive, que o G20 surge como uma forma institucionalizada de representar e demarcar uma nova taxonomia internacional. A ênfase nas compensações decorrentes de assimetrias causadas pelos subsídios determina um diferencial de poder e de capacidade de barganha que simboliza o patamar diferente em que países como Brasil se encontram, não podendo simplesmente ser colocados na categoria de terceiro mundo.

A visão do Brasil em relação à formação do G20 é a possibilidade do mesmo “romper a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC, ao torná-la menos discriminatória e mais democrática” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.160). A alegação também por parte do Brasil é que sua atuação em vários litígios resulta em benefício para os países em desenvolvimento como um todo. Um exemplo utilizado no Relatório de Desenvolvimento do Milênio é a disputa entre o Brasil com a União Europeia, cujo foco foi o subsídio aparentemente dado pelo bloco europeu à exportação de açúcar. A base utilizada pela diplomacia brasileira é o cumprimento da Rodada Uruguai, Etapa de negociação do antigo GATT que durou de 1986 a 1994, até a criação da OMC. O governo brasileiro tem justificado ações como essas como necessárias para fortalecer o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, legitimando um sistema que possa combater assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

É sob o argumento de fortalecer o multilateralismo reforçando uma ordem internacional menos assimétrica, que o Brasil tem investido em grupos como o G20 para que o mesmo figure como centro de cooperação econômica, assumindo inclusive a presidência do grupo colocando na pauta dos encontros os entraves do comércio internacional que representariam obstáculos para os países em desenvolvimento. Para o governo brasileiro, o G20 deveria ser o centro decisório mundial, em lugar do G8, no qual os países em desenvolvimento não estavam representados, com exceção da Rússia. Representando 90% do PIB mundial, 80% do comércio internacional e 2/3 da população do planeta, o G20 seria, na perspectiva brasileira, mais eficaz na

coordenação da crise financeira internacional. Durante a crise de 2008, os países em desenvolvimento obtêm reconhecimento por parte de países desenvolvidos de que a concertação econômica internacional deve passar necessariamente e, de forma crescente, pelo envolvimento das economias em desenvolvimento, o que foi percebido na realização de reunião sobre o tema envolvendo países em desenvolvimento e desenvolvidos. A mudança do *locus* decisório do G8 para o G20 é alegada pela diplomacia brasileira como oportunidade dos países em desenvolvimento participarem de maneira igualitária de espaço crucial para a conformação das regras financeiras internacionais, chamando a atenção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A busca de maior participação brasileira na reforma do sistema financeiro internacional é atestada nas propostas do Itamaraty durante as discussões do G20, em que o país tem trabalhado para elevar o poder de voto dos países em desenvolvimento. Na Cúpula de Pittsburgh houve acordo para que se aumente as quotas e, conseqüentemente, o poder de voto dos países emergentes de, no mínimo, 5% no Fundo Monetário Internacional – FMI, e de 3% no Banco Mundial a ser concluído até 2011.

Além disso, o Brasil e outros países emergentes tornaram-se membros do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, do Conselho de Estabilidade Financeira – FSB e da Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliário, órgãos colegiados com papel central na definição de regras do sistema financeiro internacional. É possível se afirmar que um dos elementos de justificação dessas mudanças é a busca de reconfiguração da ordem internacional a partir de mudanças nos processos decisórios com a classificação das contrapartes e parceiros.

A agenda de mudanças na ordem internacional tem sido reforçada pela diplomacia brasileira ao longo de reuniões do G20 para que as instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial incorporem nova abordagem em seus modelos de financiamento. O argumento central do governo brasileiro expresso em informes internacionais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010) é que, o país deve apoiar medidas anticíclicas para combater a crise financeira global a partir de

mudanças de estruturas internacionais como o Grupo Banco Mundial: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, Associação Internacional de Desenvolvimento – AID e Corporação Financeira Internacional – IFC.

A Força Tarefa Internacional criada para analisar a viabilidade técnica e política de criação de uma taxa sobre fluxos financeiros também conta com a participação do Brasil. A força deve trabalhar com base em uma projeção segundo a qual uma contribuição de 0,005% sobre as transações cambiais garantiria cerca de US\$ 33 bilhões anuais para ações de combate à extrema pobreza. É interessante observar os países que juntamente com o Brasil fazem parte dessa Força Tarefa: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chile, Espanha, França, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido e Senegal, o que é mais um indicativo de maior participação de países em desenvolvimento em foros cujo foco é a busca de recursos adicionais aos compromissos assumidos para a chamada Assistência Oficial ao Desenvolvimento - ODA, o que historicamente representa tarefa dos países doadores e faz parte da história da própria OCDE enquanto grupo tradicional de países desenvolvidos que assumem a função financiadora de cooperação.

O discurso do Brasil para as mudanças no sistema comercial e financeiro não falam em rupturas do regime, mas melhorias”no mesmo a partir da adoção de regras previsíveis e não discriminatórias. A ênfase do governo brasileiro em negociações multilaterais como a Rodada de Doha (2000) da Organização Mundial do Comércio – OMC tem refletido a pretensão do país em negociar temas centrais no comércio internacional com países ricos em igualdade de condições questões, mesmo que seja limitando a pauta a temas específicos. É neste contexto que reside um interesse central no G20 enquanto interlocutor para determinadas questões que afetam em particular países em desenvolvimento, como as negociações agrícolas com grande ênfase à subsídios à produção e as restrições de acesso ao mercado.

O Brasil também anunciou aos países em desenvolvimento em 2009 sobre o acesso *DutyFree* (livre de tarifa), *QuotaFree* (livre de cota) aos países de menor desenvolvimento relativo até meados de 2010, independentemente da conclusão da

Rodada Doha. Ainda nessa mesma linha, o Brasil também negociou com o Mercosul para que o bloco pudesse seguir essas mesmas, o que geraria tratamento preferencial aos integrantes da lista de países de menor desenvolvimento relativo de acordo com o critério de renda da ONU.

No caso particular de medicamentos, por exemplo, a proposta Brasil – Argentina de uma defenda que, “a despeito dos significativos progressos científicos e tecnológicos, existia uma defasagem de conhecimento e tecnologia que ainda separava os países ricos dos pobres” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.165). Os dois países argumentavam que a proteção da propriedade intelectual não fosse concebida como um fim em si mesmo, mas como um meio para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social. Além disso, alegam que os demais países em desenvolvimento “não deveriam receber o mesmo tratamento com relação à harmonização das leis de propriedade intelectual, mas discriminados com base nos diferentes níveis de desenvolvimento nacional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.165).

A reforma de estruturas decisórias internacionais, notadamente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é defendida como parte de um processo mais amplo de reorganização do sistema internacional. O Brasil advoga historicamente por maior participação dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança, defendendo que o próprio país poderia assumir papel de referência: “a participação do Brasil em um Conselho de Segurança ampliado permitiria levar ao órgão nossas posições, nossos princípios e nossa visão de mundo, que é a de uma ordem internacional mais democrática, justa e solidária” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.165).

Os argumentos utilizados pela diplomacia brasileira que conferiria ao país assumir esse papel são os seguintes: “a) tradição pacífica com papel reconhecido de mediador de conflitos; b) a manutenção de relações diplomáticas cordiais com todos os países; c) aspectos demográficos, territoriais e econômicos; d) estar localizado na região mais desmilitarizada do mundo; e) ser membro originário da ONU, sendo um dos participantes mais ativos em operações de paz; f) ser país em desenvolvimento que

mais ocupou o assento eletivo do Conselho de Segurança, totalizando 10 mandatos a partir de 2010, frequência igualada somente pelo Japão” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010, p.165). Na verdade, existe muita discussão sobre o que justificaria a condição especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança – Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e Rússia. Além da razão pragmática história, pois, o Conselho reuniu grandes vencedores da 2ª Guerra Mundial, todas são potências atômicas. Chega a parecer um contrasenso, pois, parte dos argumentos reside na postura pacifista e na localização do país em região com baixa atividade militar. Mas os argumentos brasileiros partem justamente da idéia de que outra perspectiva deve referenciar a composição do Conselho de Segurança. O que fica tácito é a crença brasileira é justamente que o argumento da diferenciação em relação aos demais membros é justamente o que legitima a presença e participação do mundo em desenvolvimento.

A busca de maior participação e protagonismo dos emergentes, ao mesmo tempo em que apresenta novas taxonomias e coloca em evidência a obsolescência de modelos de classificação, é acompanhada de uma ambiguidade, pois, o status de país em desenvolvimento deve permitir tratamento especial em algumas circunstâncias. Um exemplo é o tema de propriedade intelectual. Em 2009, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas – CDH aprovou, por consenso, projeto de resolução consequente do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS com o apoio do Egito, sobre o tema de acesso a medicamentos. A resolução aprovada, intitulada Acesso a medicamentos no contexto do direito à saúde, contou com o apoio de 32 países, principalmente países em desenvolvimento, sob o argumento que a cooperação sul-sul pode ser um instrumento poderoso para a promoção do desenvolvimento, em geral, e para o cumprimento dos ODMs (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2010). Obviamente, não se trata de discutir o mérito da legalidade e a legitimidade dessa iniciativa, em particular, mas sim que, ao mesmo tempo em que se busca uma mudança de lugar dos países em desenvolvimento no “tabuleiro” internacional com uma situação de igualdade em várias negociações e instâncias multilaterais, é improvável que os países, mesmo os de renda média mais elevada ou com economia mais competitiva, abram mão, pelo menos no curto prazo,

de tratamento que leve em consideração seu status até então preponderante. O fundamento para esse tipo de argumento se encontra na própria condição de subdesenvolvimento que historicamente marca a história de vários países do sul e mesmo que a idéia de reparação histórica não seja explicitada em todos os momentos, é uma idéia inerente nos vários debates entre sul e norte.

## **CAPÍTULO V – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: CONCEITO, OPERACIONALIZAÇÃO E UM OLHAR SOCIOLÓGICO DO FENÔMENO**

### **5.1. Conceitualização e Tipologia**

A cooperação internacional é um conceito aceito e tido frequentemente como dado de realidade, mas que merece análise mais detalhada e como é previsto no trabalho sob outro olhar apropriando-se de conceitos e teorias próprias das ciências sociais. A idéia de cooperação é aceita como “instrumento de cooperação para o desenvolvimento, a fim de melhorar as capacidades humana e institucional” e utilizado para a transferência, adaptação e uso de habilidades, conhecimento e tecnologia” (LOPES, 2005, p.62).

Apesar de haver divergências, a cooperação técnica é entendida em grande parte pela literatura de relações internacionais como parte da Assistência Oficial para o Desenvolvimento – ODA, representando cerca de 25% do total investido pelos países em desenvolvimento. E a cooperação técnica seria justamente a parcela da cooperação voltada para o desenvolvimento de capacidades, sejam elas oriundas de vários países humanas ou institucional. Mesmo que a prática de cooperação internacional tenha se iniciado com atividades como a concessão de bolsas de estudos, esse tipo de atividade pode ser compreendido de maneira distinta por alguns países e conceitualizado como cooperação educacional, restando para a cooperação técnica, atividades baseadas no intercâmbio técnico de instituições normalmente na forma de cursos de curta duração, consultorias, seminários e treinamentos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE na busca de sistematizar a cooperação técnica, tendo como aspecto motivador evitar a dispersão de recursos, define como parâmetros para a cooperação voltada para países em desenvolvimento busca:

- a) Fortalecer gestão do país receptor de cooperação técnica e sua responsabilidade na execução de projetos;
- b) Uma maior participação de pessoal local, evitando o modelo de especialistas residentes;

- c) Promover abordagens setoriais, temáticas e nacionais;
- d) Melhorar as condições de trabalho dos quadros nacionais para evitar fuga de cérebros (BERG, in LOPES, 2005)

A compreensão das dimensões da cooperação técnica internacional muitas vezes não dá conta que a apropriação de conhecimentos e a própria sustentabilidade a ser obtida a partir de ações entre países tem condicionantes políticos que ultrapassam a mera análise operativa. A definição de Lopes (2005) sobre os níveis de desenvolvimento de capacidades é oportuna para o entendimento das metas de ações de cooperação internacional em um plano operativo:

- “Individual: permitir a indivíduos embarcar em um processo contínuo de aprendizagem – valendo-se de conhecimentos e habilidades já existentes e estendendo-se em novas direções quando novas oportunidades aparecerem.
- Institucional: também implica se valer de capacidades já existentes. Em vez de tentar construir novas instituições, como centros de pesquisa em agricultura ou centros de assistência jurídica baseados em modelos estrangeiros, governos e doadores precisam procurar iniciativas já existentes, mesmo que incipientes, e encorajá-las a crescer.
- Social: abrange capacidades da sociedade como um todo, ou uma transformação para o desenvolvimento. Um exemplo é criar os tipos de oportunidades, quer no setor público ou privado, que possibilitem às pessoas usar e expandir suas capacidades ao máximo. Sem tais oportunidades, as habilidades pessoais se desgastam rapidamente, ou se tornam obsoletas. E, se não houver oportunidades locais, pessoas habilidosas passam a integrar a fuga de cérebro...” (LOPES, 2005, p.88.

É possível a partir das dinâmicas de cooperação e de oferta e demanda de capacidades (LOPES, 2005), estabelecer distinção de doadores e receptores, o que

tem sido questionado pela diplomacia brasileira ao longo da década de 2000. No entanto, a assimetria persiste e os compromissos em foros internacionais, sobretudo, com a participação dos países em desenvolvimento como na Conferência sobre Cooperação sul-sul das Nações Unidas em 2009, dá conta que o controle das iniciativas deve repousar nos países em desenvolvimento, responsáveis pela demanda. Tal definição busca justamente eliminar a hierarquia entre provedores ou doadores e beneficiários.

Com a criação das Nações Unidas, as primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional como um todo (educacional, científica, técnica, humanitária e tecnológica) foram motivadas pelo próprio sistema das Nações Unidas devido à necessidade de reconstruir os países em praticamente todas as regiões afetadas pela 2ª Guerra Mundial, investir em um ambiente de paz que fosse reforçado pelo desenvolvimento e reduzir a distância dos países menos industrializados. Essa cooperação seria feita diretamente através dos organismos que compõem as Nações Unidas, mas também por meio dos próprios países, com a intermediação e estímulo das agências internacionais.

Os países desenvolvidos investiram amplamente em programas de cooperação internacional no pós-guerra, mas a lógica de cooperação e os programas tiveram uma continuidade e se aprofundaram nas décadas seguintes, o que faz com que a 2ª guerra mundial possa ser lida como um *baseline* tanto qualitativamente como quantitativamente para o tema da cooperação internacional. Com a criação da ONU, a idéia de um desenvolvimento baseado na paz, por mais que interpretada por vários autores, como Hobsbawm, como expressão de interesse das potências vencedoras, reforçou em um plano simbólico, mas também em ações programáticas a cooperação em suas várias vertentes, como mecanismo contínuo a ser perseguido pelos países, independentemente da motivação de conflitos (HOBBSAWM, 1995). Logo, mesmo após a etapa de reconstrução dos países afetados pela guerra, variados interesses motivam, mesmo que sem muita precisão, parcerias entre os países em vários campos chamadas, pela falta de melhor definição, de cooperação.

Neste particular, apesar do uso do conceito de cooperação internacional ser amplamente utilizado e aceito, como a discussão já citada mostra, apesar do amplo, uma problematização maior a ser feita em seguida no campo sociológico, deve responder a um desafio não satisfeito pelo uso operativo e positivista do tipo de relação estabelecida entre diferentes países em ações de suposto benefício comum, daí etimologicamente cooperação se justificaria.

Aliás, a expressão assistência técnica foi instituída oficialmente, em 1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, como um tipo de transferência em caráter não comercial, de técnicas conteúdos substantivos, experiências de gestão e conhecimentos, mediante a execução de projetos desenvolvidos em conjunto entre com sujeitos de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas. (NAÇÕES UNIDAS, 2009)

O conceito de assistência técnica é tratado pela própria Assembléia Geral das Nações Unidas em sua resolução 1429 de 1959 que utiliza a expressão cooperação técnica para definir relações que podem se estabelecer entre países em condição diferente, mas que enfatiza a possibilidade de intercâmbio de experiências e mútuo benefício:

“A Assembléia Geral requer ao Secretário-Geral que considere, em consulta com a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura, outras agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica à luz da pesquisa que está sendo preparada sob a Resolução 1260 (XIII) da Assembleia Geral, as possibilidades de maior uso e expansão de contatos internacionais assim como intercâmbio de conhecimento no campo de ciência aplicada e tecnologia, e adequação no contexto de marcos das Nações Unidas do arcabouço existente para

cooperação técnica e disseminação de know-how científico e industrial<sup>14</sup> (UNITED NATIONS, 1959)”.

Neste contexto, a cooperação internacional ganha complexidade, diferenciando-se da noção de *ajuda internacional*. O conceito utilizado por determinadas organizações e autores de referência para o eixo de relações internacionais trata dessa distinção. A cooperação internacional tem características e especificidades, mas nos dois casos o principal objetivo alegado é a promoção de desenvolvimento. Para Morgenthau (MORGENTHAU, 1962), a ajuda externa se dá de acordo com a transferência de recursos, bens ou mesmo serviços de uma nação a outra, mesmo que feito por outros agentes que não governos nacionais. No entanto, para ele, figura como apenas uma dentre as várias nuances da ajuda internacional que também poderia incluir apoio militar, assistência humanitária e mesmo apoio para a manutenção de determinados regimes no poder, inclusive com a possibilidade de investimento nas forças armadas. Para Morgenthau, a relação entre ajuda internacional e desenvolvimento interno é muito frágil e a ajuda econômica se basearia, sobretudo, na idéia de prestígio (MORGENTHAU, 1962).

A leitura realista de Morgenthau coloca a ajuda externa como um instrumento de política externa dos países para atender a finalidades políticas, militares ou econômicas (MORGENTHAU, 1962). Na contramão a essa leitura, a cooperação internacional se diferenciaria da ajuda externa promovida por determinados países e se basearia em motivações políticas não imediatas. Mas é objetivo guardar diferença de cooperação com a concepção de ajuda externa. A explicação, no entanto, das motivações pragmáticas dos Estados na ajuda externa ou mesmo na cooperação internacional que tem especificidades e características que não permitem uma equivalência à noção empregada pela OCDE, não é suficiente para explicar os novos movimentos de determinados países, sendo apropriado buscar novas referências teóricas e modelos explicativos para relacionar a cooperação com os novos mapas existentes em uma relação de causalidade que gera efeitos marginais, mesmo que de maneira não intencional.

---

<sup>14</sup> Tradução própria.

A própria Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE modificaria no plano concreto a definição de ajuda internacional. Para ela, o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento - ODA<sup>15</sup> exclui suporte à manutenção de *status quo* e apoio militar, excluindo-se também contribuições realizadas por governos. A definição, para a OCDE, de ajuda para o desenvolvimento, enquanto agremiação de países desenvolvidos, o cálculo de operações de empréstimo deve conter pelo menos 25% da quantia como doação para ser considerado ajuda oficial para o desenvolvimento e os juros devem ser no máximo de 10%.

A OCDE criada como entidade que reúne os países mais ricos do mundo ou doadores trata o tema da ajuda para o desenvolvimento com uma linha muito clara de unificar os discursos e entendimentos dos países membros com relação à agenda de cooperação internacional. Parte do fundamento da própria OCDE consiste em utilizar conceitos comuns entre a comunidade de doadores, mas mais que isso, no plano operativo e no registro de dados de cooperação utilizar terminologias comuns e comparáveis de investimentos em cooperação internacional. Dentre os objetivos da OCDE encontram-se (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, sítio corporativo):

- a) a comparação de políticas implementadas por seus países membros;
- b) identificar boas práticas e coordenar políticas domésticas com a política externa.

A OCDE expressa uma visão de mundo que se traduz na sua própria ação unificadora e harmonizadora de posições. Simbolicamente, a proposta de estabelecer um padrão para a cooperação se justifica com os ideais de transparência e comparabilidade, mas também delimita uma condição para os que fazem parte da entidade na medida em que ao serem classificados como desenvolvidos também se obrigam a trabalhar pela adoção de normas comuns e para o estabelecimento de uma burocracia dedicada à cooperação que seja exercida à luz de parâmetros comuns.

É interessante ter em conta que o próprio fato de ter dados compatíveis e que conversam entre si é uma consequência de um entendimento no plano político e não o

---

<sup>15</sup> ODA – Official Development Assistance na sigla frequentemente utilizada em inglês.

contrário. A OCDE mantém um sistema padrão e cada país, incluindo novos membros, devem se adequar ao mesmo. Na verdade, a possibilidade de estabelecer padrões de linguagem comuns para descrever investimentos em cooperação e mesmo trazer um retrato de mundo não são fatores isolados, mas consequência da própria necessidade de retratar de maneira consensuada o que é decorrente de ação de estados com uso de recursos públicos. No caso de cooperação sul-sul não há o mesmo tipo de padronização política, conceitual e tratamento estatístico, pois, há um esforço político com conotações simbólicas de diferenciação da própria arquitetura de cooperação da OCDE.

No caso desta organização, os dados são agrupados por órgãos nacionais, definidos pela entidade como *main aid agency*, mesmo que esse termo deixe subtendida a ideia de mais de um órgão promotor da cooperação, até mesmo porque são várias as modalidades de colaboração entre Estados, sendo que os países desenvolvidos tendem a ter estruturas ainda mais complexas voltadas para o ambiente internacional.

Os dados da OCDE são relativos a recursos investidos pelos países, no que se convencionou denominar de cooperação prestada. A organização não reúne dados sobre recursos obtidos pela via da cooperação ou ajuda externa, apenas no caso do México que é membro com status de observador e com direito a voz, está em construção um sistema para integrar dados relativos à cooperação prestada, mas também a recebida, o que nos termos da OCDE é chamado de ODA, o que pode parecer contraditório, visto que os membros permanentes da OCDE são países ricos que não precisam de ajuda.

Cabe uma pequena digressão sobre como a OCDE e, conseqüentemente, o grupo de países doadores, entende a própria idéia de cooperação internacional. Para a organização, as formas de apoio de seus países-membros a outros Estados se dá principalmente pelas seguintes vias:

- a) *Official Development Assistance*
- b) *Other financial flows*

c) *Private flows at market terms*

d) *Not private grants*

Vale especial menção ao primeiro caso que é o mais utilizado pelos países membros. A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – ODA, conceito definido na década de 1960 pela OCDE, representa todo o tipo de cooperação pela via oficial com recursos públicos oriundos de tributação nacional e destinada a iniciativas pautadas no desenvolvimento dos países beneficiários. A ODA pode se dar por meio de doações e operações de empréstimo em condições especiais e o fato de ser realizada com recursos públicos explica o interesse e a própria compreensão em vários países deste tipo de ação esperada dos governos nacionais.

A tabela abaixo traz os dados consolidados de ajuda internacional dos países que compõem a organização.

**Tabela 5 – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento**

*Milhões de dólares*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Austrália	1 680	2 123	2 669	2 954	2 762
Áustria	1 573	1 498	1 808	1 714	1 142
Bélgica	1 963	1 977	1 951	2 386	2 610
Canadá	3 756	3 683	4 080	4 795	4 000
Dinamarca	2 109	2 236	2 562	2 803	2 810
Finlândia	902	834	981	1 166	1 290
França	10 026	10 601	9 884	10 908	12 600
Alemanha	10 082	10 435	12 291	13 981	12 079
Grécia	384	424	501	703	607
Irlanda	719	1 022	1 192	1 328	1 006
Itália	5 091	3 641	3 971	4 861	3 297
Japão	13 126	11 136	7 697	9 601	9 457
Coréia	752	455	696	802	816
Luxemburgo	256	291	376	415	415
Holanda	5 115	5 452	6 224	6 993	6 426
Nova Zelândia	274	259	320	348	309

Noruega	2 794	2 945	3 735	4 006	4 086
Portugal	377	396	471	620	513
Espanha	3 018	3 814	5 140	6 867	6 584
Suécia	3 362	3 955	4 339	4 732	4 548
Suíça	1 772	1 646	1 685	2 038	2 310
Reino Unido	10 772	12 459	9 849	11 500	11 283
Estados Unidos	27 935	23 532	21 787	26 437	28 831
República					
Tcheca	135	161	179	249	215
Hungria	100	149	103	107	117
Islândia	27	41	48	48	35
Israel (1)	95	90	111	138	124
Polônia	205	297	363	372	375
Eslováquia	56	55	67	92	75
Eslovênia	35	44	54	68	71
Tailândia	..	74	67	178	40
Turquia	601	714	602	780	707
Emirados					
Árabes Unidos	141	219	429	88	834
Países Árabes	1 245	2 183	1 661	5 262	3 355

Fonte: OCDE, 2010

O próprio conceito de ODA apenas é reportado como tal se o receptor ou beneficiário da cooperação não for um país desenvolvido, Neste caso, mesmo que a ajuda siga os preceitos e o mecanismo tradicionalmente usado com um país em desenvolvimento, os membros da OCDE não podem reportar essa ação como parte de seu repertório de Ajuda para o Desenvolvimento. Percebe-se, portanto, que o próprio conceito de Ajuda para o Desenvolvimento tem um viés político e que prevê uma taxonomia, pois, o destino da cooperação determina a própria caracterização dela como tal à luz de um parâmetro definido pela organização e seus países membros.

A noção utilizadas por vários governos e órgãos internacionais segundo a qual a cooperação internacional se destina a promover “desenvolvimento de capacidades” com base em melhorias em trocas realizadas entre instituições nacionais, parece, desprovida de substrato teórico para explicar os processos subjacentes à avaliação e definição das várias modalidades de cooperação. É desafio, portanto, discutir as

principais definições de cooperação internacional e tipologias buscando elementos teóricos que possam fornecer explicação alternativa para as racionalidades existentes no processo de desenho de modelos e formatos de cooperação.

Mesmo assim, a cooperação, notadamente aquela de característica técnica promovida por organismos multilaterais utiliza tradicionalmente o capital técnico dos países desenvolvidos membros dessas organizações. Algumas regiões do mundo, observando esse padrão da cooperação e ansiosos por buscar soluções mais próximas à sua realidade e ao desenvolvimento de seus próprios conhecimentos, começaram a exigir dos organismos multilaterais apoio para promover eles mesmos a busca de novas soluções. Muitas dessas potenciais soluções estavam em países vizinhos ou na própria região geográfica, precisamente no que se convencionou chamar de sul.

É verdade ao mesmo tempo que ao se integrarem a regimes, os países aceitam abrir mão de parcelas de sua soberania, uma vez que reconhecer determinados processos decisórios significa abrir mão de um modelo de ação unilateral ou baseado na priorização de relações bilaterais, muitas vezes se traduzindo ao longo da história do que se denomina diplomacia secreta. Como destacam Hardt e Negri, por meio da descentralização de fluxos produtivos, novas economias regionais e uma nova divisão do trabalho começaram a ser determinadas, o que também explica a cooperação como um fenômeno distinto (HARDT & NEGRI, 2006).

É interessante mencionar a definição usada de forma operativa pelas Nações Unidas em um país como o Brasil. De acordo com o documento preparado pelo Grupo Temático de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas no Brasil, o único deste tipo já estabelecido por Escritórios das Nações Unidas, “a cooperação internacional surge a partir da decisão política de um país de iniciar um programa de cooperação”, sendo que as fontes de projetos e ações se originam basicamente de duas formas:

“(i) continuação e ampliação de atividades já existentes de cooperação, colaboração ou intercâmbio internacional entre órgãos ou instituições setoriais de um país com outros países; e (ii) identificação de região, país ou tema pelo órgão central da cooperação, que buscará parceiros para execução de projetos. De maneira simplificada, o documento estabelece

que se pode chamar a forma (i) de Cooperação-micro e a outra, (ii), de Cooperação-macro. Essas duas formas de CSS trariam diferentes respostas a temas como sustentabilidade, recursos, gestão, monitoramento e impacto” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007).

O documento ainda destaca que a oferta da cooperação é difícil porque enfrenta aspectos como:

*(a) falta de conhecimento do país receptor; (b) falta de recursos humanos capacitados e disponíveis – por exemplo, com idioma local e tempo disponível para longas estadias; e (c) falta de coordenação e continuidade na relação entre a agência executora e seus parceiros* (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007).

É evidente que antes de todas essas dificuldades há a restrição de financiamento, o que tem motivado a criação de fundos com recursos oriundos de fontes não tradicionais como o Fundo IBAS que reúne recursos de Índia, Brasil, África do Sul para investimentos em outros países em desenvolvimento.

O documento produzido pelo Grupo Temático de Cooperação Sul-Sul chama a atenção para uma cooperação do tipo macro como aquela que responde mais diretamente aos objetivos e mandatos estabelecidos pelo país promotor da cooperação, incluindo nesta definição “a redução crítica da fragmentação de ações e atividades e a disponibilidade de recursos sistematicamente previstos e de forma estruturada” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007).

A cooperação macro seria então a forma de alcançar os objetivos da cooperação como parte de uma estratégia governamental ampla e marcada por uma estratégia nacional definida por atores políticos de alto nível. O contraponto é que caso as prioridades da

cooperação não assumam conexão com demais objetivos governamentais, as ações voltam a ter uma característica episódica ou temporária.

Na chamada cooperação micro, novas ações seriam executadas com projetos em andamento e com financiamento próprio, sejam eles de recursos locais ou internacionais, podendo ter como fontes organismos internacionais ou tradicionais doadores. Neste caso “um relacionamento direto entre as instituições envolvidas que detêm capital técnico, o que gera credibilidade e confiança. Uma crítica possível e frequente a esse tipo de cooperação é sua possível fragmentação política e operativa reduzindo os impactos da cooperação (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007).

Para que a cooperação seja efetivamente parte de uma estratégia governamental é necessário que programas, projetos e ações tenham uma coordenação e identificação com as atividades correntes e prioritárias das instituições do país receptor de maneira que se agregue valor e capital técnico aos processos internos distinguindo-se o que é ação resultante de cooperação e implementada em conjunto com parceiros externos e o que se configura como política pública, neste caso tarefa normalmente exclusiva de cada país. Além disso, há que se ter em conta que o estabelecimento de um diálogo em temas técnicos aplicados pode justamente influir na tomada de decisão de um país, uma vez que tendo acesso a outras experiências de políticas e programas, o efeito pode ser, mesmo que a longo prazo, um maior compromisso doméstico com novas agendas e valores.

Cada vez mais se discute a existência e o tipo de condicionalidades que se aplicam, o montante da ajuda, assim como a limitação dos países em realizar diagnósticos de necessidade e sacar o devido proveito dessa ajuda.

### **5.1.1. Formatos de Cooperação Internacional**

#### **a) Cooperação bilateral**

A cooperação bilateral ocorre quando dois países estabelecem acordo no âmbito de um dado marco político para realizar tarefas conjuntas, baseadas em benefícios

negociados, como transferência de conhecimentos, capacitação de recursos humanos, apoio à infra-estrutura, fornecimento de medicamentos, etc. As atividades neste caso normalmente utilizam da estrutura de ambos os governos ou “por intermédio da criação de projeto ou atividade específica, gerenciada de forma conjunta pelos países, com participação direta e com a assistência técnica de um determinado organismo internacional, ou mesmo em gestão compartilhada” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007). O marco dessa cooperação geralmente está abrangido por acordos, ajustes ou mesmo tratados de cooperação assinados pelos dois países. O Brasil, por exemplo, tem acordos de cooperação técnica com 52 países, sendo 22 na América Latina e Caribe, 21 na África e 9 na Ásia e Leste. Segundo o site da ABC, o acordo com a África do Sul está em negociação.

#### **b) Cooperação Triangular**

Este formato envolve países do sul e do norte ao e tem várias implicações de acordo com a relação entre os países envolvidos. Uma delas é quando os atores envolvidos são países em desenvolvimento e a colaboração entre dois ou mais países é viabilizada com recursos financeiros e outras contribuições técnicas de um país desenvolvido ou de um grupo de doadores. Este é o formato básico da cooperação triangular para a ONU, ou seja, refere-se à cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento, que é financiada por países doadores ou países desenvolvidos ou mais ricos. Outra possibilidade é a união de países em desenvolvimento com um ou mais desenvolvidos para realizarem conjuntamente ações em benefício de terceiros.

No caso da América Latina a modalidade triangular tem se aprofundado em países como México, Brasil e Chile com recursos financeiros e eventualmente aportes técnicos de outro país ou de um grupo de doadores do Norte. Em geral esta cooperação se concentra em projetos e em iniciativas de cooperação técnica, científica e cultural. Alguns países doadores como os Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Espanha, Japão, Holanda e Alemanha têm demonstrando progressivamente interesse por este tipo de cooperação pelo qual são canalizados cada vez mais recursos e esforços

políticos, e tem sido uma estratégia de tradicionais doadores se manterem na América Latina com presença reduzida em vários países.

### **c) Cooperação Regional e Global**

O surgimento das organizações internacionais, no senso comum chamadas de organismos internacionais, enquanto instituições criadas e formadas por governos, conceito de organização internacional foi acordado pelos próprios países e está refletido na Convenção de Viena de 1986 sobre direito do tratado entre organizações Internacionais e estados no século XX, chama atenção para o tema da cooperação, uma vez que uma das razões fundantes desse tipo de instituição é justamente promover a cooperação entre seus integrantes. Em um primeiro momento, a cooperação originada pela ação de instituições multilaterais utilizava os próprios funcionários e consultores originários dos países desenvolvidos dada em um primeiro momento à óbvia necessidade de buscar tecnologias, técnicas e capacitação mais modernas. Como cita o documento do Grupo de Trabalho das Nações Unidas, “algumas regiões do mundo, observando os padrões de cooperação e na busca por soluções mais próximas à própria realidade e adaptáveis ao seu desenvolvimento buscaram aproximar-se às possíveis soluções em países vizinhos” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007).

Esta maior possibilidade de cooperação no nível regional reforçou o papel de organismos estabelecidos para promover o nivelamento da capacidade dos diferentes países na coordenação entre os países, especialmente para estabelecer posições comuns ou padrões regionais de regulação, conduta, e controle de qualidade em setores técnicos para possibilitar maior participação no comércio mundial

No caso da cooperação inter-regional, as atividades mobilizam grupos de países de diferentes regiões e podem se dar em diferentes temas da agenda internacional, como população, comércio, meio ambiente, educação e fluxos de capitais. Da mesma maneira, organismos internacionais com ação em vários continentes também desempenham função específica ao promover o intercâmbio entre diferentes regiões, utilizando suas estruturas burocráticas.

### **5.1.2. Modalidades de Operacionalização da Cooperação Internacional**

Os mecanismos utilizados para operacionalizar a cooperação internacional são diversificados com qualidade e quantidade totalmente variáveis segundo as prioridades acordadas pelos países denominados, mesmo que de maneira circunstancial, provedores e receptores. A forma desta cooperação pode ir desde simples intercâmbios acadêmicos, até grandes projetos produtivos ou construção de infraestrutura. Dentro de tanta variedade de iniciativas pode-se, destacar algumas grandes categorias de intervenção:

#### **a) Cooperação Técnica**

É a modalidade a que faz referência o documento resultante da Conferência de Buenos Aires de 1978. Ainda é uma modalidade muito utilizada, por mais que sua denominação varie de país para país. Pode ser implementada por meio de projetos piloto com equipes técnicas oriundas principalmente de instituições públicas e insumos viabilizados financeiramente por um país provedor com o apoio ou não de outros países, transferindo conhecimento em suas áreas de excelência. A forma desta cooperação pode ir “desde simples intercâmbios de profissionais, até grandes projetos de capacitação de recursos humanos, melhoria de atividades produtiva” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007) e no caso de alguns países, como a China, ser relacionado como parte de “pacotes” de ajuda econômica e construção de infraestrutura.

#### **b) Cooperação Acadêmica**

Consiste na aliança entre instituições científicas de diferentes países para a realização de programas de ensino, pesquisa e mesmo extensão. No campo de pesquisas e investigações de caráter científico ou acadêmico, as ações podem ser implementadas por dois ou vários países que aproveitam suas capacidades e conhecimentos para pesquisa aplicada.

#### **c) Cooperação Educacional e Cultural**

Normalmente em complementariedade às ações de cooperação científica, busca-se por meio da identificação de demandas e também de parceiros que desfrutem de proximidades culturais, apoiar a formação acadêmica em países que oferecem desde intercâmbio entre universidades, até a concessão de vagas e bolsas para estudantes estrangeiros nos seus centros acadêmicos de excelência.

#### **d) Cooperação em Matéria de Assistência Humanitária**

A cooperação humanitária é um tipo de modalidade voltada a responder a situações de crise internacional e também interna, que trazem um quadro que e revelam a incapacidade do estado lidar com instabilidades e de quadros de emergência. A ajuda humanitária proveniente é usualmente proveniente de países tidos como amigos, além de instituições internacionais que colaboram com o envio de equipes de defesa civil, gestores públicos, policiais, suprimentos, alimentos, medicamentos, equipamentos. para ajudar o país vítima de desastres. Também se inclui nesta categoria o apoio às iniciativas de manutenção da paz em áreas de conflito interno que podem ser combinadas com componentes de outros tipos de cooperação, como a técnica e financeira para apoio aos esforços de reconstrução em situações pós - conflito.

#### **e) Cooperação Econômica**

Não devendo-se confundir apenas com as atividades de comércio entre países, a cooperação econômica diz respeito à definição de acordos comerciais entre dois ou vários países tendo como foco o grau de investimentos comerciais ou mesmo para facilitar a circulação de bens e produtos em um regime de tarifas preferenciais. Neste marco cabe destacar setores particularmente estratégicos como os setores de energia, mineração, a indústria farmacêutica e as tecnologias de informação e comunicação.

#### **f) Cooperação Financeira**

Um país ou grupo de países decide contribuir para financiamento compartilhado de iniciativas de interesse comum, frequentemente destinadas, “a apoiar financeiramente projetos em países em situação menos vantajosa, seja por meio de fundo perdido ou mesmo operações de empréstimo via organizações internacionais e estabelecimentos de fundos comuns de investimento” (GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2007). Também há uma nova

modalidade segundo a qual um país decide apoiar outro país parceiro através da compra maciça de títulos do tesouro, existindo a possibilidade de perdão ou redução da dívida com outros países.

É oportuno utilizar a noção de soberania de Hardt e Negri, segundo a qual quando “a síntese de soberania e capital é alcançada, e a transcendência do poder é completamente transformada no exercício transcendental da autoridade, a soberania torna-se uma máquina política que governa toda a sociedade” (HARDT & NEGRI, 2006, p.105). Neste caso, quando se pensa em modelos de cooperação entre estados que não envolvem diretamente países ditos centrais observa-se uma nova dinâmica em construção ainda desconhecida em termos de seus objetivos, impactos e alcance a longo prazo. Ora, se a nação funciona como uma concepção coletiva e como uma criação ativa da comunidade de cidadãos, como destaca Anderson, na busca por parceria com outros estados o que se opera é sempre baseado em interesses práticos comuns extremamente variáveis (ANDERSON, 1983).

A cooperação internacional como fenômeno resultante e propiciador da relação entre estados também pode ser lido a partir de Habermas, quando o mesmo define uma ética universalista e formalista (HABERMAS, 2010). Esse tipo de ética em que os princípios não devem ter conteúdo, mas sim viabilizar o envolvimento de partes interessadas no processo decisório, pode ser útil no plano internacional em que por meio de negociações se avaliam conteúdos normativos demandados no contexto do chamado mundo da vida para a busca de consenso entre as partes envolvidas.

Para Habermas, duas esferas coexistem na sociedade: o sistema e o próprio mundo da vida. Quando ele se refere ao sistema, o que está em questão é a reprodução material que por sua vez é regida pela lógica instrumental incorporada nas relações hierárquicas e na economia (HABERMAS, 2010). Pode-se afirmar que a cooperação internacional como expressão de vontade de um estado em colaborar com outro baseia-se nessa mesma lógica. Analogamente, as taxonomias internacionais seriam, usando-se os pressupostos de Habermas, uma representação do mundo da vida, pois, na medida em que atuam como esfera de reprodução simbólica da linguagem em um

plano político concreto de relação entre Estados, traduziriam para a prática da geopolítica um encadeamento de normas e conteúdos subjetivos.

Nesse plano, a colonização do mundo da vida pelo sistema e a instrumentalização desencadeada pela modernidade, com o amadurecimento do direito positivo, pode também ser entendida no plano da cooperação internacional, na medida em que o direito internacional (produto histórico, em grande medida resultante do multilateralismo) subsiste entre o mundo da vida e o sistema, ou seja, mundo da vida e taxonomias internacionais.

Se na ação comunicativa de Habermas, ocorrer um tipo de coordenação de planos de dois ou mais atores via concordância tácita, a teoria social de fundo também explica que - o mundo da vida – pode ser formulado em função de lógicas de dominação, mas também ser um contraponto à própria lógica da política externa, normalmente regidas por uma lógica de dominação, na qual os estados coordenam seus planos no intuito de influenciar seus pares (HABERMAS, 2010). No entanto, política externa deve ser entendida de forma particular, como ação distinta em alguns aspectos da cooperação entre Estados, mesmo que essa última seja dependente e vinculada à primeira.

No que se refere à influência de uma moral ocidental preponderante não se pode dizer que ela não existe, mas é preciso se distinguir a influência nos campos políticos e econômico com efetivamente, uma liderança moral. O que é viável depreender desse raciocínio é que o próprio desenho do que se convencionou chamar de cooperação internacional encontra respaldo no interesse extremo de países ocidentais ao afirmar valores na cooperação com outros países, cabendo portanto discutir as possíveis motivações envolvidas com esse interesse a partir, sobretudo, de países, como Estados Unidos e Brasil qualificar esse fenômeno.

Para Durkheim, a transição da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica se basearia, como lembra Inglehart, como “um aspecto geral da modernização”, uma vez que “padrões coletivos são substituídos por valores mais individualísticos”. A contraposição entre um tipo de coletivismo e individualismo é tema na pauta não

apenas em “pesquisas psicológicas sobre diferenças transculturais” (DURKHEIM, 1983, p.173), mas também pode ser útil, mesmo que tal uso não seja usual, para apreender as lógicas que prevalecem em políticas nacionais de cooperação internacional de determinados Estados.

A idéia de solidariedade mecânica de Durkheim na medida em que se baseia na existência de laços entre indivíduos à sociedade se dá de tal maneira que a consciência individual é uma simples dependência do tipo coletivo (DURKHEIM, 1983). Novamente, de forma análoga, é possível discutir como a cooperação de um estado com outro engendra um mecanismo de dominação e não de intercâmbio ou troca. Neste caso, é improvável a utilização do termo solidariedade para explicitar uma relação baseada nesse tipo de pressuposto, mesmo que exista transferência de conhecimentos e tecnologias.

Já a solidariedade produzida pela divisão do trabalho seria análoga à cooperação, sendo que a personalidade existe e a relação entre indivíduos é viável graças à existência de uma esfera própria de ação. Na relação entre instituições de diferentes países, a cooperação baseada em transferência de conhecimentos somente é possível se existe coesão entre as partes. A solidariedade orgânica, portanto, entre estados-nação, tipo preponderante nas sociedades modernas, seria analogamente um modelo para a descrição de cooperação internacional que seria viabilizada pela ação de órgãos diferentes, mas cada um com um papel especial. É claro que, neste caso, o uso do conceito de solidariedade orgânica é mais um recurso explicativo que uma transposição do conceito original, cujo significado é diferente. Um modelo de cooperação baseada em solidariedade orgânica seria mais duradouro, baseado em reciprocidade e em princípios igualitários na relação entre diferentes países. Na verdade, quando esse tipo de solidariedade existe entre estados poderíamos ter a criação de entes autônomos ou mesmo projetos de longo prazo, produto da vontade dos países, para alcançar objetivos e finalidades comuns.

## **5.2. Capacidade Institucional**

O modelo proposto por Fukuyama para analisar o estado interpõe três categorias: mínima, intermediária e ativista com a força do estado que prevê: “capacidade de formular políticas e decretar leis, administrar com eficiência e com um aparato burocrático mínimo, de exercer controle, manter transparência de gestão, responsabilidade nas instituições governamentais e fazer cumprir as leis” (FUKUYAMA, 2004, p.23). O modelo, apesar de correr o risco de não mensurar inúmeras nuances e aspectos relacionados aos papéis de capacidade de controle, permite dentro dos limites, uma leitura da capacidade do aparato estatal. Para Fukuyama, o fundamental é a idéia de capacidade institucional, o que apresenta algumas semelhanças com os princípios da burocracia de Weber, principalmente no que tange alguns fundamentos da capacidade racional de responder pelo Estado.

Para Fukuyama, os elementos necessários à capacidade institucional são os seguintes (FUKUYAMA, 2004):

- a) Projeto e gerenciamento organizacionais. Administração pública como um corpo de áreas especializadas em diferentes campos;
- b) Concepção do sistema político. É de extrema importância que haja espaço para a atividade política ser exercida, mas com base em preceitos racionais garantindo um sistema de representatividade;
- c) Base de legitimação. O projeto institucional sistêmico deve ser reconhecido como legítimo pela sociedade, mesmo que, historicamente alguns países tenham vivido regimes ditatoriais, o autor destaca que apenas a democracia pode garantir de forma duradoura a manutenção da capacidade institucional. O vínculo da democracia com a legitimação se basearia na promoção da transparência. Ao mesmo tempo, a relação dos tecnocratas com a população aumentaria então a possibilidade de eficiência do estado. Um ponto é essencial – a democracia formal por si só não é garantia de desenvolvimento, o mérito de uma racionalidade deste modelo está no argumento de que “os regimes democráticos ao menos contam com controles institucionais contra as piores formas de incompetência: eles podem votar pela saída dos maus líderes” (FUKUYAMA, 2004, p.44). Esse argumento prevê que a população teria sempre condições de fazer esse julgamento da melhor forma.

d) Fatores culturais e estruturais. “Normas, valores e cultura afetam principalmente o lado da oferta das instituições, possibilitando ou restringindo certos tipos de instituições formais, embora também afetem o lado da demanda, gerando determinadas necessidades ou fobias institucionais” (FUKUYAMA, 2004, p.48).

O capital social, conceito utilizado por Fukuyama, exerceria papel central no desempenho do estado (FUKUYAMA, 2004). A existência de associações participativas e dotadas de instrumentos de acompanhamento, conquanto que não se transformem em uma elite com interesses mercantis, seria uma forma de garantir a eficiência do estado.

Fukuyama aponta ainda que a demanda interna insuficiente por instituições ou reformas institucionais é séria restrição à realização de reformas fundamentais em estados frágeis (FUKUYAMA, 2004). O autor pontua que nesses estados denominados comparativamente como fracos apenas em situações de crise, a demanda por instituições ou mesmo por reformas é, de fato, acionada. Em situações em que a população não chega a se mobilizar ou que as forças políticas não se alteram, a pressão por mudanças pode vir externamente, na forma de cooperação entre estados ou por uma via não regulada por acordos formais como no caso de intervenções estrangeiras. Existe a possibilidade de essa intervenção ser feita sob os auspícios de uma entidade internacional, como no caso do Timor Leste em que resoluções do Conselho de Segurança definiram que a ONU desempenharia uma administração transitória com poderes de governo e com a missão de garantir a segurança pública. Em determinadas situações, como Fukuyama indica, a gestão externa é explícita e há o “exercício direto de poder político por autoridades externas que reclamam para si o manto da soberania em estados falidos, desmoronados ou ocupados” (FUKUYAMA, 2004, p.56).

A noção de desenvolvimento de capacidades diz respeito, na leitura de relações internacionais, a um tipo de ação desencadeada por agentes como governos e organismos multilaterais (LOPES, 2005, p.43) com vistas à proporcionar institucionalidade em países com menor capacidade relativa. Nessa linha, a meta é ajudar países na categoria de “em desenvolvimento” a alcançar seus próprios objetivos.

Na verdade, os objetivos não são decididos de forma pura e simples no plano interno, podem sim ser internalizados, mas muitas vezes são estabelecidos em consensos internacionais como é o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs.

Como Lopes aponta, apesar do uso recorrente de construção de capacidades e desenvolvimento de capacidades como sinônimos, o termo construção de capacidades remete a construir algo a partir de um ambiente sem referências preexistentes, sendo na maioria dos casos inadequado (LOPES, 2005). Já a idéia de desenvolvimento de capacidades seria mais precisa, pois, diz respeito a consolidar instituições e amadurecer saberes. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD define desenvolvimento de capacidades como “habilidade de atores (indivíduos, grupos, organizações, instituições, países) para desempenhar funções específicas (ou buscar objetivos específicos) de forma efetiva, eficiente e sustentável”<sup>16</sup>.

Lopes caracteriza desenvolvimento de capacidades como a “habilidade para definir e perceber objetivos, sendo uma visão sistêmica e não algo baseado em projetos ou em iniciativas estanques, sendo que para ele há duas concepções essenciais de desenvolvimento de capacidades: uma instrumental e outra dinâmica (LAND, in LOPES, 2005). A primeira definiria capacidades como habilidades organizacionais, técnicas ou mesmo políticas para desempenhar funções ou tarefas particulares ao passo que a segunda dinâmica prevê que desenvolvimento de capacidades “é um processo pelo qual indivíduos, grupos, organizações e sociedades aumentam suas habilidades de identificar e enfrentar desafios de desenvolvimento de maneira sustentável” (LAVERGNE & SAXBY, in LOPES, 2005). Na verdade, segundo Lopes, o que ganhou espaço ao longo dos anos é uma visão combinada dos dois conceitos, o que parece realmente apropriado, pois, apesar da utilidade pedagógica da separação das capacidades, é muito difícil distinguir as necessidades sem que uma abordagem macro dê a tônica em iniciativas de cooperação internacional (LOPES, 2005).

### **5.3. Burocracia e Cooperação Internacional**

---

<sup>16</sup> Seminário conjunto do PNUD e UNICEF sobre planejamento e monitoramento do desenvolvimento de capacidades.

As burocracias nacionais são normalmente criadas com o propósito de diluir ou, no mínimo, regradar bases autônomas de poder. É claro que a relação entre capital e coerção vai variar profundamente ao longo da história, assim, como a relevância dessa interação também estará sujeita a oscilações de acordo com o momento histórico de cada estado. Para Tilly, as trajetórias de formação do estado podem ser divididas em três frentes “a que se aplicava coerção intensa, a que investia muito capital e aquela onde a coerção era capitalizada” (TILLY, 1996, p.207).

A existência de uma estrutura organizacional chamada por Weber de burocracia é fundamental para a existência e o funcionamento de qualquer estado. Para ele, a racionalidade da esfera pública somente pode ser garantida com a existência de uma estrutura institucional que substituiria formas de centralização autocrática por mecanismos de regulamentação legal (WEBER, 2004).

Um ponto salientado por Tilly na medida em que fornece um outro olhar sobre o aparato do estado destinado ao exterior. A criação das embaixadas permitiu que se realizassem progressivamente “ampla coleta de informações, a ampliação das alianças, as negociações multilaterais em torno dos casamentos reais, um maior investimento de cada estado individual no reconhecimento de outros estados e uma generalização da guerra” (TILLY, 1996, p.241). Do ponto de vista histórico, o grande ponto de inflexão data das invasões da Itália pelos franceses e espanhóis, dando assim início a um período caracterizado no que diz respeito à segurança nacional à formação e uso de exércitos mercenários em massa.

Na discussão sobre burocracia como pressuposto para a ação do estado-nação como foco no meio externo se deve apresentar o conceito de dominação utilizado por Weber:

“Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade em uma relação social, mesmo contra resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas; disciplina é a probabilidade de encontrar obediência pronta,

automática e esquemática a uma ordem em virtude de atividades treinadas” (WEBER, 2004, p.62).

O estilo de dominação é central para a discussão e o entendimento da capacidade de ação do estado, pois engendra não um juízo de valor, mas uma leitura da natureza do poder; o tipo de relação entre o governante e os governados; o quadro administrativo e o caráter da dominação. Fica tácito que o eixo de análise de Weber sobre dominação contrasta com o de Marx, pois, este último não centrou seu interesse nas relações de poder e política, preocupando-se, sobretudo, com as relações econômicas.

Cabe neste ponto, uma breve digressão; a teorização de Weber prevê três modelos de sociedade que marcam uma tipologia social e uma visão de autoridade específica: a sociedade *tradicional*, a sociedade carismática, e a sociedade burocrática ou racional. A tradicional (a família, o clã e a sociedade medieval) seria marcada por características patriarcais e patrimonialistas; a fonte de legitimidade e de poder da autoridade neste tipo de sociedade baseia-se em valores tradicionais, hábitos e, sobretudo, costumes. Graças ao prestígio conferido pela herança de crenças e tradições ancestrais, há uma aceitação desse poder (WEBER, 2004). Na dominação carismática predominam características subjetivas, sendo que a liderança é exercida pela eficácia do convencimento e capacidade de mobilização da população. A autoridade carismática vale-se de habilidades pessoais que legitimam seu poder, notadamente a retórica e os atos de bravura. Já na burocrática a ênfase é dada às normas gerais que se baseiam na impessoalidade. Weber destaca nessa sociedade: o respeito à regra, o fundamento técnico e a legalidade da ação administrativa (WEBER, 2004).

Difícilmente, no entanto, como o próprio Weber destaca, essas modalidades se encontram empiricamente de forma pura. A ênfase na burocracia, enquanto modelo baseado na racionalidade humana se deve à idéia de que um indivíduo pode ser remunerado para seguir a uma norma, sem que suas emoções afetem o desempenho do trabalho. Para Weber, o que teria viabilizado o advento de uma burocracia paralela a um sistema de produção capitalista seria a predominância de um tipo de ética: a protestante que se baseia na valorização da atividade laboral humana, no acúmulo de

poupança e nos excedentes de produção; e não as alterações tecnológicas e a acumulação de capital que se traduziram no amadurecimento da propriedade privada (WEBER, 2004).

A obediência à regra preestabelecida e não à figura do governante, diferencia a burocracia, uma vez que a legitimidade desse poder se funda na razão advinda de norma e de lei socialmente aceitas. Há também uma divisão sistemática de trabalho que prevê formalidades de comunicação com áreas demarcadas de competência e especialização e uma hierarquia que define o papel e o espectro legal de atuação da autoridade, bem como a realização de procedimentos padronizados. A escolha dos funcionários deve-se à competência técnica e ao mérito, o que se convencionou chamar de meritocracia. Os critérios devem ser amplos e impessoais, daí a necessidade de realização de concursos, testes e planos de carreira, não apenas nas estruturas de estado, mas também na iniciativa privada como forma de garantir a competência operacional e a lucratividade.

Na burocracia estatal, a eficiência ideal seria proporcional à previsibilidade de ações dos componentes da organização. A escolha baseada em critérios objetivos permitiria uma renovação da estrutura sem comprometer o funcionamento do estado. As supostas imparcialidade e neutralidade da estrutura contribuiriam para o combate a formas patrimonialistas de gestão e nepotismo. A racionalidade da burocracia tem justamente como um dos alicerces a existência de uma norma comum. Por outro lado, se a burocracia não se demonstra viável, parece conveniente relacionar esse fenômeno com a fragilidade das próprias normas e metas coletivas da organização do Estado.

A dificuldade de se obter uma pureza na racionalidade descrita por Weber leva a disfunções que não são previstas e que representam anomalias, tais como: a) o excesso de formalismo e de inflexibilidade, assim, em detrimento de uma gestão baseada nos objetivos ter-se-ia uma gestão baseada na norma; b) a resistência a mudanças que considerem alterações à norma uma ameaça à estabilidade; c) os processos decisórios baseados na categorização podem incorrer em erros; d) a regra

pode restringir a capacidade de interpretação e criatividade do corpo técnico (WEBER, 2004).

Há possibilidade de se perceber na burocracia uma salvaguarda e uma proteção às formas de autoritarismo. O próprio Weber, paradoxalmente, também vai defender que se evite um desvio perverso da burocracia estatal, fruto de sua preocupação com o processo de desumanização da atividade pública. A visão dúbia de Weber em relação à burocratização serve para analisar estados frágeis e o investimento externo nestes países. Se por um lado, a racionalização das organizações e seu *modus operandi* trazem benefícios ao contribuir para uma maior eficiência da coisa pública, por outro, o fenômeno da burocratização pode ser lido como uma espécie de ditadura de técnicos que, sem qualquer contraponto, poderia depor contra a própria representatividade e legitimidade do estado. A figura do político é prevista, mas não se confunde com a de funcionário do estado que atua sob a égide da racionalidade. Weber resume que pode-se viver para a política ou pode-se viver da política (WEBER, 2002). Nesta análise, estados que não conseguem promover a separação entre as atividades dos funcionários e os interesses, convicções pessoais e paixões, podem estar justamente contaminados por ressentimentos que depõem contra a racionalidade e a eficiência do estado.

Nas dificuldades de manutenção de uma ordem burocrática, o que é visível em estados frágeis, Weber destaca como possibilidade a organização caminhar em direção à dominação carismática, dadas as dificuldades de impessoalidade e neutralidade nas decisões. Para conseguir proteger minimamente a burocracia da organização seria necessária uma proteção contra pressões externas, o que seria viável, dentre outros elementos, com a existência de um corpo de funcionários e de um sistema de normas e procedimentos regulares. As crises de sucessão seriam, portanto, maiores em estados mais dependentes de formas de dominação carismática em que a presença de um grupo ou de um determinado governante é o que garante um compromisso, mesmo que abstrato, com as regras.

A cooperação entre estados por meio de suas burocracias é viabilizada por uma série de fatores que normalmente demandam um engajamento de burocracias, mas também

podem sofrer grandes inflexões com a coincidente influência de poder carismático. Aliás, os estados nacionais tal como se organizam hoje configuram, de acordo com a pertinente visão de Castells, uma complexa teia de organizações não mais sujeitas à noção de dependência, mas sim como consequência principalmente das mudanças tecnológicas, de interdependência (CASTELLS, 1999a). Há para ele um encontro da tecnologia com as organizações burocráticas, ao passo que uma contradição ainda persiste – a habilidade das redes serem mais produtivas e competitivas convive ainda com o fato de que a maioria das sociedades ainda estão organizadas em uma lógica vertical, que revela uma relação de poder. Para Castells, a propagação do capitalismo contemporâneo e a aceleração das trocas comerciais foi amplamente facilitada pelo uso de computadores e comunicação mundial, o que também trouxe como resultado uma maior o intercâmbio dos Estados na forma de diversas modalidades de cooperação internacional (CASTELLS, 1999a).

A caracterização de burocracia de Weber que remete à idéia de organização contínua entre indivíduos com funções diferenciadas com base em normas, cadeia hierárquica e remuneração definidas por regras comuns e sua extrapolação nos permite explicar a orientação do estado e uma vocação exclusiva de representar interesses públicos na forma de desenho de amplos e variados esquemas de cooperação que vão além do comércio bilateral.

Por outro lado, o conceito de Castells apresenta aplicação para explicar o papel do estado na promoção desses novos esquemas de cooperação internacional a partir de uma leitura dos processos de interdependência dos estados. Para ele, a idéia de estado contemporâneo se aplica na medida em que cabe ao mesmo o papel de um grande facilitador de trocas e intercâmbios de diferentes naturezas. Na verdade, a desregulamentação do estado verificada na década de 1980 teve como consequência uma mudança na relação dos governos com o mercado, fato que aliado à existência de infraestrutura de telecomunicação, sistemas de informação e meios de transporte rápidos facilitaram a reconfiguração e não o fim das burocracias estatais.

Ademais, o processo de construção de rede, exemplificado por Castells na existência de conglomerados econômicos como a União Europeia remete ao processo de

integração surgido como decorrência de interesses explícitos (CASTELLS, 1999). Vale, neste particular, recorrer mais uma vez a Weber, pois, se para ele na empresa, enquanto organização singular, a ação continuada é fruto da racionalidade com vistas a um fim específico, no caso dos mercados comuns, abordados por Castells, o princípio norteador é o mesmo. Aliás, o informacionalismo de Castells, dando nova face ao capitalismo do novo século, não exclui o papel do Estado nacional, essencial na abordagem weberiana, mas situa esse ente de acordo com os novos paradigmas econômico-tecnológicos da informação.

Logo, para Castells persistem as relações de poder e a probabilidade de um determinado ator impor sua vontade, verificando-se a existência de uma divisão do trabalho, mas o modo de manifestação dessa relação não se dá mais de acordo com jurisdições territoriais apenas, mas de acordo com o aprofundamento das redes. Os lugares físicos passam a ser substituídos pelas redes com sustentação no tecido social, onde as comunidades passariam a formar redes de laços interpessoais capazes de proporcionar além de informação um sentimento de pertencimento e identidade para os indivíduos. Esse mesmo ambiente apenas favorece que as ações colaborativas entre estados acontecem em novos formatos e fora de modelos convencionais.

É possível afirmar que as ordens de legitimação de Weber – a racional, relacionada aos fins; a afetiva, relacionada a valores e a determinada por interesses estão presentes na lógica de rede de Castells no que diz respeito ao fundamento das trocas entre estados. Na verdade, o avanço dos processos burocráticos, previstos por Weber, pode ter como consequência uma prevalência da comunicação funcional em relação à normativa. E é a comunicação funcional que em regimes de cooperação entre Estados teria um papel predominante e determinante.

Os pontos que para Castells são cruciais na lógica das redes: o caráter legal das normas, o caráter formal dos canais de comunicação, a divisão do trabalho, a competência técnica e o planejamento organizacional (CASTELLS, 1999) são os mesmos que estabeleceriam uma racionalidade na ação do estado em parcerias com seus pares. Já para Weber, a teorização da dominação complementa essa idéia

permitindo um entendimento dos processos de comunicação contemporânea que fazem com que os elementos citados como essenciais para Castells nos processos de troca e intercâmbio sejam elementos da cooperação entre estados. A tensão entre política e economia, pano de fundo no trabalho de Castells, remete à ênfase dada aos valores de igualdade e liberdade, à luz de uma dimensão também utilizada por Weber – a de responsabilidade.

É possível, portanto, afirmar que uma das bases que permite o avanço da cooperação é a existência de uma certa racionalização burocrática em alguns estados. Conforme previsto por Weber, a racionalização tem, de fato, progredido no plano concreto, mas está sujeita a novos condicionantes associados principalmente a um novo paradigma econômico-tecnológico (WEBER, 2004). O desenvolvimento de uma racionalização, de uma burocracia especializada e muitas vezes dissociada das chancelarias e da diplomacia clássica, no caso da cooperação internacional, tem permitido ao estado estabelecer uma estrutura voltada, ao mesmo tempo, para o ambiente externo e para o ambiente interno, produzindo uma estrutura complexa e capaz de lidar com temas domésticos voltados para a melhoria da capacidade em serviços hipoteticamente de exclusividade do estado-nação, mas muitas vezes em parceria com agentes internacionais. Além da dificuldade na disputa pela obtenção de recursos nos orçamentos regulares, outras instituições nacionais, além das chancelarias têm que adequar os procedimentos financeiros e contábeis da administração pública a essa atividade que abrange gastos fora do país e com terceiros, não nacionais.

Neste contexto, a busca por cooperação entre estados é resultado de decisão conjunta e negociação, sendo baseada, sobretudo, em confiança. O interesse pode motivar e, apesar de ser difícil, é possível ocorrer cooperação sem confiança. O interesse gera a disposição em cooperar e estabelecer relações de confiança, destacar alguns determinados como: reciprocidade, frequência da relação, intensidade, quantidade de informação compartilhada. Se o escopo de atividades é maior, as características da confiança também se alteram.

Parece oportuno também discutir no que concerne justamente a idéia de cooperação nas relações entre países como os Estados Unidos, o argumento de Fukuyama, segundo o qual:

“a capacidade administrativa não é transferida de fato de uma sociedade para outra por administradores do mundo desenvolvido que andam por aí fazendo palestras para seus colegas menos desenvolvidos a respeito de como se fazem as coisas em seu país numa mítica”(FUKUYAMA, 2006, p. 118).

Ora, é fato todavia que a crença por parte de nações desenvolvidas e agências internacionais também na possibilidade de transferir a experiência, conhecimento e mesmo êxito em determinadas áreas pode viabilizar o mesmo “progresso” em outros ambientes. Fukuyama condiciona as possibilidades de sucesso nesta área a uma combinação de “conhecimento geral das práticas administrativas estrangeiras com uma profunda compreensão das restrições, oportunidades, hábitos, normas e condições locais. Esta definição é pertinente, pois, significa que as soluções administrativas e institucionais precisam ser desenvolvidas não apenas com contribuições ou com a aceitação dos funcionários locais que irão dirigir as instituições locais, mas por meio deles. Para que qualquer ajuda seja possível e repercuta efetivamente devem ser feitas “ações diretas a órgãos dos governos dos países ajudados para a construção de capacidades. Por outro lado, o discurso utilizado para manter e perpetuar a denominada cooperação sul-sul é que a cooperação direta entre países em desenvolvimento tem os elementos necessários para ser adequada aos fins almejados pelos países beneficiários.

Na relação com os outros, além da noção tradicional de cooperação, há entre iguais a idéia embutida de cooperação baseada na busca de valor agregado, indo além da questão tradicional dos repasses de recursos e doações. Prevendo além de trocas comerciais, compartilhamento de agendas, técnicos, *expertise*, interação. Neste caso, a acumulação de diferentes tipos de capital é entendida como um condicionante ao desenvolvimento. Essa cooperação pode se configurar como iguais.

## **CAPÍTULO VI – A COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA**

### **6.1. Histórico da Cooperação Brasileira**

Ao longo das décadas de 1960 e 1970 é visível como aponta a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, o acúmulo de experiências dos próprios países em desenvolvimento em cooperação, sobretudo, compartilhando iniciativas passíveis de serem transferidas para outros países convivendo com situações sócio-econômicas semelhantes, o que fez com que o conceito de cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD fosse consagrado em 1978, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento em Buenos Aires (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo) As recomendações da conferência foram aprovadas na forma do Plano de Ação de Buenos Aires que se transformou em uma referência conceitual e normativa para os países ao longo de três décadas no desenho de ações de cooperação internacional com destaque para o uso da terminologia cooperação de base técnica.

No que diz respeito à existência ou não de um modelo de cooperação técnica padrão, de acordo com a própria ABC, as primeiras manifestações no campo institucional dão conta que a iniciativa pioneira de implantação de um Sistema de Cooperação Técnica Internacional no Brasil ocorreu em 1950, quando o governo criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT, composta por representantes governamentais: da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais. A atribuição da CNAT consistia em “estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida principalmente por países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de transferência de tecnologia sob a forma de cooperação” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo). Além disso, também era uma das competências legais da CNAT empreender análises sobre a participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas na Organização dos Estados Americanos – OEA e em outros organismos multilaterais.

Em 1984 ocorre uma mudança significativa nos mecanismos de coordenação da cooperação brasileira, tanto no que diz respeito à cooperação em benefício do país como na prestação de cooperação para outros países. De acordo com a ABC, se delineava a necessidade de um novo reexame dos mecanismos de gestão do sistema de cooperação vigente, a fim de dotá-lo de maior eficácia gerencial. O sistema de cooperação técnica vigente de 1969 até 1984 apresentava um duplo comando: a Divisão de Cooperação Técnica do MRE e a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, órgão do Ministério do Planejamento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Cooperação Técnica). O trabalho da SUBIN desempenhava as funções técnicas - prospecção, análise, avaliação e acompanhamento de projetos, ao passo que a Divisão de Cooperação Técnica do MRE se encarregava dos aspectos políticos da cooperação técnica. Logo, com a criação da ABC ambas as funções ficariam centralizadas em uma única instância.

A ABC surge como resultado de um projeto de cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O projeto por meio do qual a ABC foi constituída previa justamente o aprimoramento da capacidade institucional do Brasil em matéria de cooperação internacional. A ABC figura então como órgão vinculado ao MRE com o objetivo de unificar as funções técnica e de política externa. Mesmo assim não se pode dizer que os desafios para a coordenação da agenda de cooperação foram equacionados com a criação da agência, uma vez que a mesma abarcaria a denominada cooperação técnica.

Em um primeiro momento, a agência se vincula especificamente à Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, órgão integrante do MRE. A partir da década de 1990, a operacionalização de projetos de cooperação internacional sofre alteração com a progressiva diminuição dos projetos de execução nacional por parte de agências multilaterais. Como consequência de uma série de reuniões da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social – ECOSOC, o termo execução nacional de projetos passa a ter um significado crucial, uma vez que traduz uma maior apropriação dos

países, principalmente aqueles beneficiados por projetos de cooperação internacional, ou seja, o grupo do sul na condução dos projetos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Cooperação Técnica). Esse tema ganharia, progressivamente, força na agenda dos países em desenvolvimento que passam a criar estruturas burocráticas, normalmente vinculadas aos Ministérios das Relações Exteriores ou mesmo em alguns casos Ministérios do Planejamento para coordenar nas várias frentes as ações de cooperação internacional.

Em 1992 a ABC passou a trabalhar em coordenação com o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores, mas em 1996, a agência foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto constituindo-se como órgão da administração direta brasileira, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Cooperação Técnica). Fica evidente um novo formato institucional em que a ABC passa a compor a própria estrutura do Ministério das Relações Exteriores e, conseqüentemente, a cooperação técnica cada vez mais se atrela à política externa, por mais que exista diferença entre esses dois conceitos.

O governo brasileiro passaria a dispor ao longo da década de 1990 de vários mecanismos e reconhece oficialmente como cooperação técnica internacional entre países em desenvolvimento, como aquela cujo componente central é voltado para a transferência de capacidades, realizada com a intermediação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC enquanto órgão encarregado pela cooperação técnica (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo)

## **6.2. Principais Áreas de Atuação Substantiva**

Os exemplos da ação brasileira são variados e vão desde o acesso a determinados medicamentos, capacitação técnica, fomento à pesquisa e à inovação tecnológica até a assistência humanitária, atualmente caracterizada pelo Ministério das Relações Exteriores como cooperação humanitária.

### **6.2.1. Cooperação Educacional**

A cooperação educacional brasileira é central da cooperação brasileira para o desenvolvimento. A concessão de bolsas de estudo é responsável por quase 10% do montante total, sendo uma referência da ação *in loco* de embaixadas brasileiras, como principalmente em países africanos de língua portuguesa. As bolsas são responsáveis por um total acumulado de R\$ 284,07 milhões de investimento, incluindo o repasse de recursos aos alunos para custear despesas diretamente relacionadas com os estudos (ABC & IPEA, 2010).

Como chama a atenção o relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, a preocupação com a educação e a própria presença do Estado como indutor natural de desenvolvimento é parte integrante da lógica da cooperação vigente a partir de 2005: “novos tratados e acordos culturais, educacionais e científicos determinaram o surgimento de um crescente número de programas que visam assistir tecnicamente países com deficiência no ensino superior” (ABC & IPEA, 2010, p. 30). Nesta linha, a cooperação brasileira tem enfatizado a disponibilização de recursos para países do chamado eixo sul – sul, especialmente da América Latina e países africanos de língua portuguesa. Além disso, programas bilaterais com Cuba, Uruguai e Timor Leste e iniciativas com blocos de países, como no caso do Mercosul, figuram entres os projetos conjuntos de pesquisa, parcerias universitárias, projetos especiais e bolsas individuais. Apesar do sempre possível retorno para o país de origem dos indivíduos beneficiados, a criação de comunidades acadêmicas e científicas em larga escala como resultado da concessão de bolsas de estudo e auxílio financeiro apontam para uma significativa possibilidade de mudança na formação de quadros de países

beneficiados por este tipo de ajuda. A concessão de bolsas, no sistema educacional brasileiro a alunos estrangeiros representa 83% dos recursos em bolsas de estudo para estrangeiros concedidas pelo MRE (ABC & IPEA, 2010).

Já no que concerne o conjunto que agruparia os recursos federais investido em projetos e programas de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica durante o período em análise (2005-2009), se ultrapassariam os R\$ 252,6 milhões, o que demonstra em escala progressiva a prioridade política conferida a este tipo de cooperação. É possível também se perceber a distribuição geográfica desta modalidade de cooperação, em especial, na América Latina e Caribe e junto aos países africanos de língua portuguesa. Apenas nos países do Mercosul, são recebidos 15% do montante total utilizado pelo governo brasileiro em cooperação técnica, científica e tecnológica durante 2005 a 2009. Já a África Subsaariana, América Latina e Caribe recebem em conjunto 62% do volume total utilizados nesta modalidade de cooperação no período de 2005 a 2009 (ABC & IPEA, 2010). A prioridade política e a focalização regional de investimentos neste caso são, portanto, evidentes.

O volume do investimento do governo brasileiro, a partir do nível central, apresenta, um pequeno crescimento nos dois primeiros anos do levantamento relativo ao período de 2005 a 2009 e um aumento significativo a partir de 2007. De forma geral, a Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica do Brasil em 2009 alcança mais do que o triplo do volume registrado em 2005, como demonstram os dados obtidos no relatório sobre cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (ABC & IPEA, 2010).

### **6.2.2. Segurança e Manutenção da Paz**

A pretensão do Brasil em assumir uma posição de *global player* pode ser percebida em diferentes etapas históricas. Na Liga das Nações, entidade que determinou os rumos do multilateralismo e criada após a 1ª Guerra Mundial, o objetivo de papel de protagonista do país é expresso na sua tentativa de se consolidar como membro do Conselho Permanente da organização, uma instância precursora do próprio Conselho

de Segurança da ONU e que representa prioridade da política externa do governo brasileiro, também se acentuando progressivamente nas últimas décadas. No caso da Liga das Nações, o Brasil não conseguiu a posição de membro permanente do conselho e o ingresso tardio da Alemanha acompanhado de um prestígio conferido a um país que era tido como agressor à luz do Tratado de Versalhes fez com que o Brasil se desligasse da própria organização.

No que tange a participação do Brasil em ações multilaterais de manutenção da paz, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, desde a década de 1950, o país tomou parte direta em mais de vinte e seis ações desse tipo de operações, contando com mais de vinte mil militares. No período de 2005 a 2009, a participação brasileira se concretiza em treze operações de paz com 2.247 militares e policiais em várias regiões (ABC & IPEA, 2010), por mais que grande visibilidade se dê apenas à presença de tropas brasileiras no Haiti, quais sejam: Chipre (UNFICYP), Costa do Marfim (UNOCI), Etiópia e Eritreia (UNMEE), Haiti (MINUSTAH), Kosovo (UNMIK), Libéria (UNMILI), Nepal (UNMIN), República Centro-Africana e Chade (MINURCAT), República Democrática do Congo (MONUSCO), Sudão (UNMIS) e três no Timor Leste (UNMISSET/UNOTIL/UNMIT), em progressão a períodos anteriores.

### **6.2.3. Cooperação Humanitária**

Quando se toma o caso da Assistência Humanitária Internacional – AHI, caracterizada pelo Brasil a partir de 2011 como cooperação humanitária, o valor para essa modalidade de cooperação atinge R\$ 155.302.104,80 no período de 2005 a 2009, o que representa 5,36% do total de investimentos cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional no período. Já de 2008 a 2009, verifica-se um aumento de quase 30% no investimento do país em assistência humanitária (ABC & IPEA, 2010).

“A distribuição geográfica da assistência humanitária do Brasil é majoritária em países da América Latina e Caribe, que receberam R\$ 107.819.457,37, ou seja, 76,27% da ajuda enviada diretamente aos países beneficiados. Em seguida, está a Ásia com R\$

23.241.017,77 e a África com R\$ 10.269.463,80 – respectivamente, 16,44% e 7,26% dos recursos. A Oceania recebeu R\$ 34.058,00, ou seja, 0,02% da AHI enviada nos cinco anos” (ABC & IPEA, 2010, p.23).

Em 2005, a participação brasileira era relativamente equilibrada entre encaminhamentos de ajuda humanitária por meio de organizações internacionais e envio direto de assistências aos países beneficiados, com primazia da primeira opção. Já em 2009, 97% dos recursos em assistência humanitária foi canalizado bilateralmente, sem a mediação de organizações internacionais, o que caracteriza que não há uma modalidade específica de transferência de recursos assumida por parte do governo brasileiro.

**Tabela 6 - Maiores receptores da AHI do Brasil (2005-2009)**

Receptores R\$ %		
Nicarágua	2.047.781,37	1,32
Equador	2.154.393,43	1,39
Peru	2.219.346,84	1,43
Argentina	2.849.023,02	1,83
Jamaica	3.928.526,00	2,53
Guiné Bissau	5.409.910,10	3,48
Bolívia	6.122.786,66	3,94
Paraguai	6.258.347,56	4,03
Organizações internacionais	13.938.107,92	8,97
Honduras	15.646.603,87	10,07
Território palestino	19.943.464,16	12,84
Haiti	29.840.307,15	19,21
Cuba	33.523.648,54	21,59
Demais países	11.419.858,24	7,35

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, IPEA-ABC, 2010

Mais que apontar uma tendência, o crescimento da participação dos países de renda baixa e de renda média alta como destinos da assistência humanitária do Brasil em 2009 decorre, sobretudo, da conjuntura de catástrofes naturais ocorridas na América do Sul e América Central.

Por mais que exista um parâmetro substantivo para a ação, o investimento em assistência humanitária não observa necessariamente uma tendência de investimento. O que estaria mais em campo seria um tipo de priorização mais em função de demandas, necessidades e vulnerabilidades no campo humanitário do que uma priorização geográfica *a priori*. Em 2008, por exemplo, grande parte dos recursos brasileiros direcionados à cooperação internacional se destinava a organizações internacionais e não apenas a transferências diretas a governos. Já no ano de 2009, o quadro é diferente e grande parte das transferências tem como destino os chamados países de renda média-alta, pois foram estes os maiores atingidos por desastres naturais e que acabaram por determinar a prioridade para investimento.

O Brasil tem atuado para se tornar um protagonista no campo da assistência humanitária, o que carrega um valor simbólico, pois, usualmente esse tipo de intervenção ocorre na existência de amplas assimetrias, em situações em que países desenvolvidos se defrontam com quadros de verdadeira calamidade pública. O governo brasileiro tem visibilizado mais as ações do país em termos de prestação de assistência humanitária e paralelamente mobilizado órgãos de governo e da sociedade civil em inúmeras campanhas de doação de medicamentos e alimentos. Uma mensagem da diplomacia brasileira diz respeito à sustentabilidade deste tipo de cooperação, sugerindo que a comunidade internacional evite apenas atuar em situações de emergência. Neste âmbito, em 2009 foi inaugurado um armazém humanitário permanente no Rio de Janeiro com a justificativa de aumentar permanentemente a capacidade de resposta do Brasil em termos de operações humanitárias<sup>17</sup>.

#### **6.2.4. Cooperação Financeira**

A posição brasileira na Corporação Financeira Internacional – CFI, instituição vinculada ao Banco Mundial, também reflete apoio ao sul, principalmente ao setor privado de economias em desenvolvimento como resposta à redução das fontes de financiamento

---

<sup>17</sup> O armazém tem capacidade para estocar quatorze toneladas de alimentos, sendo normalmente armazenados alimentos de elevado valor calórico e protéico, prontos para o consumo humano.

em situações de crise financeira internacional. Apesar de não pertencer ao grupo de países que se comprometeram em 2000 a elevar a Assistência Oficial ao Desenvolvimento para, pelo menos, 0,7% do PIB, o governo brasileiro tem se posicionado como favorável à redução dos débitos de nações pobres altamente endividadas. Na condição de credor, mesmo que não conste no Relatório sobre Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento, o Brasil tem renegociado dívidas externas em atraso de várias nações africanas e ao todo, os descontos concedidos a países em desenvolvimento, que deviam ao Brasil somaram US\$ 1,25 bilhão, dos quais mais de US\$ 1 bilhão referia-se ao grupo dos países pobres altamente endividados (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010). Nessa mesma linha, o governo brasileiro tem colaborado com a Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados – HIPC para a redução das dívidas desses países, mas se posicionando de forma crítica com o fato da tendência estrutural desses países de se endividarem não estar sendo enfrentado, o que decorreria da forma de participação dos países nos fluxos globais de comércio e finanças. A tese do governo brasileiro é que essa tendência seria combatida por uma maior abertura dos mercados dos países ricos às exportações de países altamente endividados, juntamente com o aumento dos recursos das instituições financeiras multilaterais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

#### **6.2.5. Cooperação Industrial**

No âmbito da cooperação industrial, o governo brasileiro tem colaborado com outros países em desenvolvimento com a idéia de que exista um tipo de integração produtiva. O tema tem sido tratado pelo Mercosul, precisamente através do Grupo de Integração Produtiva. Dentre as experiências concretas de trabalho do Brasil no campo de cooperação industrial é possível citar alguns exemplos como a parceria com a Venezuela para a implantação de sete unidades fabris a partir da elaboração de pré-projetos industriais, com recursos do governo brasileiro e no caso da Bolívia, foi feito estudo de viabilidade para o cultivo de cana-de-açúcar já com o objetivo de instalar unidade industrial de açúcar e álcool em território boliviano. Neste caso, a estratégia brasileira está associada à ampliação, no médio prazo, de produção de etanol como

combustível competitivo, o que geraria uma maior demanda pelo produto e teria ao mesmo tempo países em desenvolvimento como produtores.

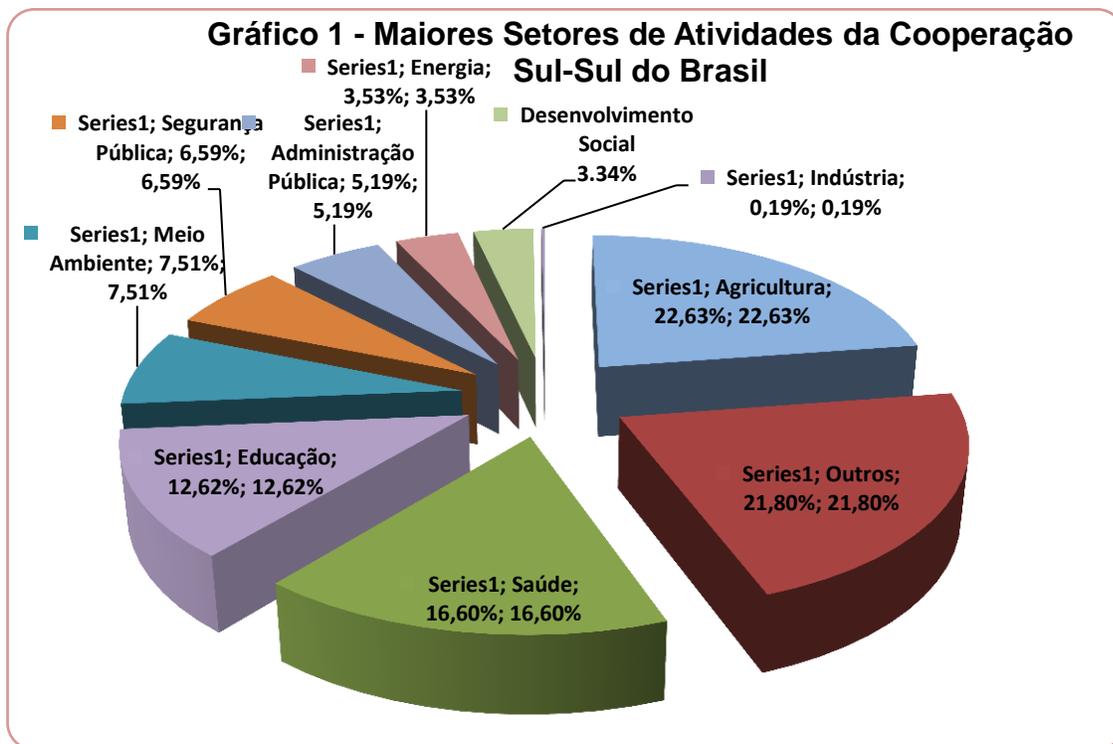
Ainda em matéria de cooperação industrial, há sinalizações com Angola, Moçambique, Líbia, Tunísia, Marrocos e Argélia através da busca de negócios conjuntos e estímulo à criação de *joint ventures*, e instalação de empresas brasileiras na África, principalmente em países de língua portuguesa.

#### **6.2.6. Cooperação Técnica**

O governo brasileiro tem estabelecido através da ABC uma série de princípios para a cooperação técnica, que são como será discutido, aparentemente condizentes com os discursos da política externa, dando-se muita ênfase explicitamente à desvinculação de interesses comerciais e condicionalidades:

- “diplomacia solidária;
- atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento;
- reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras;
- não imposição de condicionalidades;
- desvinculada de interesses comerciais ou fins lucrativos” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

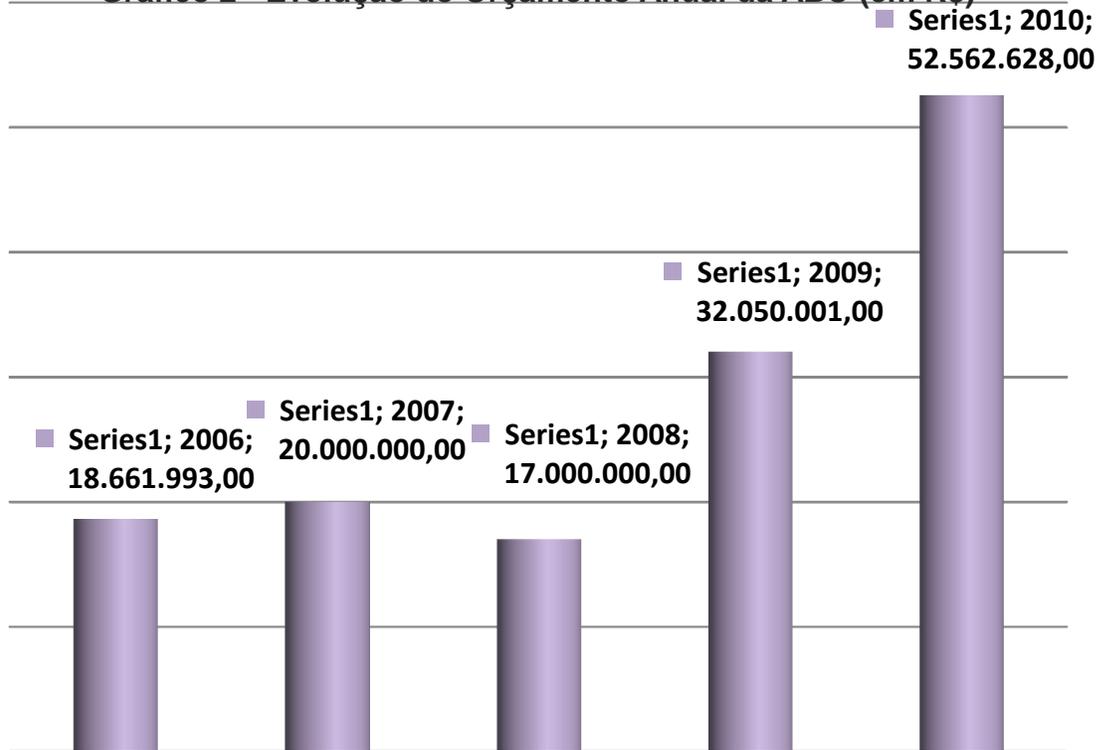
Dentre os setores apoiados pela cooperação técnica brasileira, observa-se uma ampla variedade de campos temáticos, sendo a agricultura ainda o principal eixo da cooperação prestada junto a outros países, seguida da saúde. Mesmo assim, chama a atenção que existe um alto percentual de temas variados, totalizando 21,8%.



Fonte: ABC, 2010

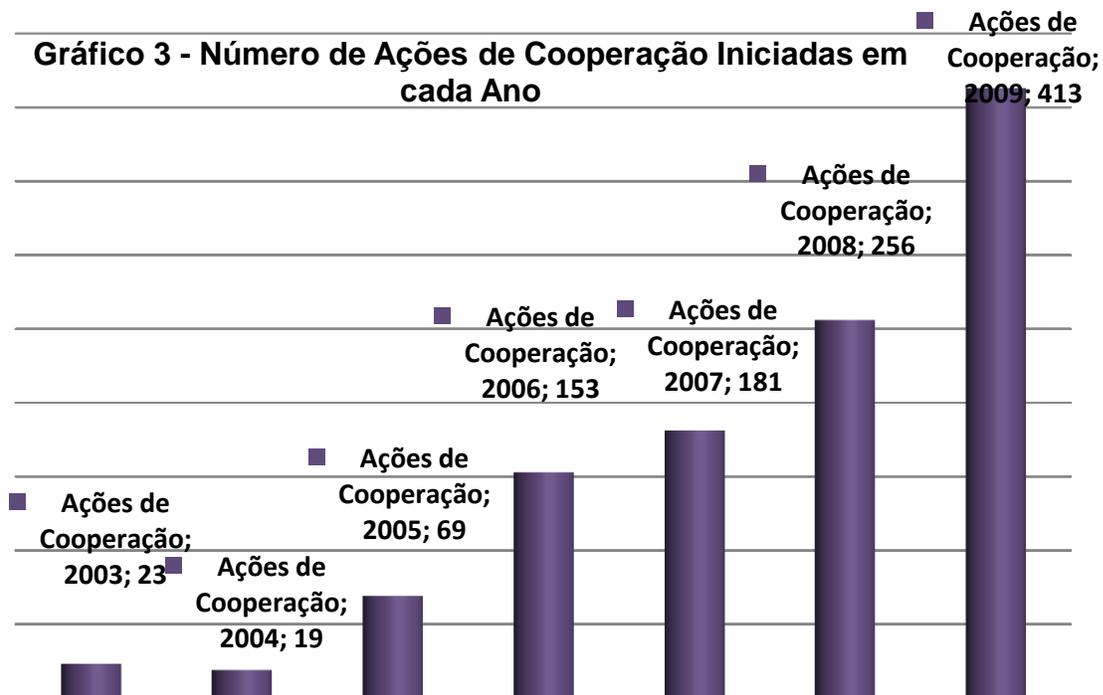
A evolução dos recursos brasileiros destinados à cooperação técnica pode ser visualizada no Gráfico 1, o que caracteriza de forma mais evidente um crescimento desde 2008 até 2010, período em que começa a repercutir na política externa brasileira de forma mais explícita o interesse na África e América Latina e os gastos aumentam como resultado de uma série de promessas e compromissos assumidos no plano político que progressivamente se traduzem em projetos de cooperação. Para que os projetos sejam aprovados e sua implementação tenha início, uma série de arranjos entre os governos tem que ser seguida, o que demanda a revisão de acordos dos governos, assinatura de Protocolos de Intenções, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares, Acordos de Cooperação Técnica e finalmente Documentos de Projeto – Planos de Trabalho. Todo o processo de definição dos instrumentos de trabalho demanda maior aproximação dos países gerando, obviamente, maior conexão entre as chancelarias, mas também entre as instituições diretamente envolvidas em ações de cooperação técnica.

**Gráfico 2 - Evolução do Orçamento Anual da ABC (em R\$)**



Fonte: ABC, 2010

Outra demonstração do efeito em cadeia dos compromissos políticos e da significativa tendência por uma priorização das parcerias com países em desenvolvimento pode ser percebida no aumento do volume das atividades de cooperação executadas em projetos geridos pela ABC que envolvem órgãos brasileiros, conforme se pode visualizar no Gráfico 3.



Fonte: ABC, 2009

Percebe-se que a cooperação técnica, científica e tecnológica no período de 2005 a 2009 passa por significativo crescimento em termos de investimento financeiro nas ações empreendidas em todas as regiões geográficas, sobretudo, aquelas definidas como prioritárias pela política externa brasileira e consequentemente pelas ações coordenadas pela ABC, como é o caso de América Latina e Caribe e da África, como demonstra a tabela a seguir.

**Tabela 7 - Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica por regiões – 2005-2009**

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
África	9.175.787,60	3.431.599,01	4.232.961,75	16.496.816,93	31.511.939,11	64.849.104,40
América Latina e Caribe	8.794.629,51	13.564.475,75	14.109.590,86	21.128.322,18	32.639.746,54	90.236.764,84
Oceania	283.052,03	2.089.396,84	2.325.232,81	1.020.903,04	5.591.341,79	11.309.926,51
América do Norte	463.512,90	680.400,34	143.756,38	271.262,63	642.031,66	2.200.963,91
Europa	343.911,99	541.726,74	407.445,88	558.225,84	1.048.016,79	2.899.327,24
Ásia	207.330,61	217.118,80	76.255,45	337.712,43	656.321,39	1.494.738,68
Norte da África e Oriente Médio	41.766,56	374.589,30	256.051,50	313.362,57	519.750,28	1.505.520,21
Organizações Internacionais	2.131.168,70	2.291.960,16	2.688.775,28	4.731.467,09	8.982.563,31	20.825.934,54
Outros / Nãoespecificados	6.314.550,65	9.609.881,76	11.359.201,68	13.880.040,01	16.153.049,12	57.316.723,22
<b>Total</b>	<b>27.755.710,55</b>	<b>32.801.148,70</b>	<b>35.599.271,59</b>	<b>58.738.112,72</b>	<b>97.744.759,99</b>	<b>252.639.003,55</b>

**(R\$ valores correntes)**

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009.

**6.2.6.1. Agricultura**

Devido à grande demanda de cooperação do tipo técnica, principalmente no campo da agricultura, instituições como a EMBRAPA, abriram recentemente escritórios de representação fora do Brasil, precisamente em Gana, com o objetivo de atuar como agente facilitador do processo de transferência de tecnologias agropecuárias para países africanos. Atualmente, aliás, encontram-se em fase de execução projetos de cooperação técnica em agricultura em Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Camarões, Tunísia, Argélia, Namíbia, Tanzânia, Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Os programas de cooperação técnica entre o Brasil e países da África na área agrícola também têm também envolvido doadores tradicionais no que se denomina cooperação triangular, incluindo como exemplo: Japão e os EUA, em ações conjuntas em benefício de Moçambique. Existe uma tentativa de repetir esse tipo de parceria com a França, para ações voltadas para Moçambique e também Camarões na área de agricultura (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Cooperação Prestada Triangular).

### 6.2.6.2. Saúde

Uma das áreas centrais de cooperação do Brasil no campo da saúde e um dos principais argumentos destacados pelo governo brasileiro para trabalhar em conjunto com outros países é a falta de acesso a medicamentos com base na premissa levantada pela Organização Mundial da Saúde – OMS que cerca de 30% da população mundial, o que equivale a cerca de dois bilhões de pessoas, não possuem acesso a medicamentos essenciais. Como resposta, o Ministério da Saúde têm participado de missões e projetos para analisar a viabilidade e apoiar a produção de vacina contra a febre amarela, apoiar estudos de grandes endemias e orientação no combate a HIV/AIDS. Um aspecto mais estrutural da cooperação com outros países diz respeito ao desenvolvimento de estrutura e de sistemas de saúde com base no modelo do Sistema Único de Saúde – SUS brasileiro, tendo como prioridade países da América Latina e Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOPs.

No caso da América Latina, as associações na área de saúde são descritas como componente da ação externa brasileira. Um exemplo é o termo de cooperação existente com o governo de Cuba para a produção do medicamento *Interferon Peguilado*, utilizado no tratamento das hepatites virais. Outro exemplo de cooperação triangular que envolve Brasil, os EUA via a Agência de Cooperação dos Estados Unidos – USAID e um país considerado prioritário para a diplomacia brasileira por ser justamente um PALOP é o projeto com São Tomé, para a estruturação do programa de Controle e Vigilância da Malária.

A implantação de bancos de leite humano, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz é um exemplo de ação que serve como referência de ação em vários países da América Latina, sendo instalados em determinados hospitais para que seja modelo para outras regiões no interior dos países. Fica explícito o interesse no caso do banco de leite de se estabelecer uma Rede Ibero-Americana de Bancos de Leite Humano, que proporcionaria a troca de conhecimentos e transferência tecnológica em aleitamento materno com a meta de reduzir a mortalidade infantil, tendo sido objeto de

discussão da Cúpula Ibero Americana em 2008. Já o programa nacional Mais Saúde: prevê um trabalho na área de fronteira calcado no argumento de reforço à integração da América do Sul.

O aspecto simbólico desse tipo de ação é importante, pois, a justificativa do governo brasileiro é que os países devem enfrentar conjuntamente dificuldades de acesso a serviços assistenciais decorrentes do aumento do fluxo de intensa migração e circulação das populações nas áreas de fronteira. A saúde é um tema típico da agenda de políticas públicas nacionais, mas os esforços do Brasil na área de fronteira e na própria criação do Conselho de Saúde Sul-Americano, cuja motivação imediata foi o controle da dengue nos países da América do Sul, demonstram que os próprios governos percebem que prover serviços para cidadãos nacionais ultrapassa a noção de soberania tradicional e de espaços limítrofes de ação de cada Estado.

A cooperação técnica em saúde com a África dá ênfase a ações de doação de medicamentos para o combate à malária e tratamento de portadores do HIV/AIDS e criação de estruturas nacionais como é o caso de Moçambique, em que o governo brasileiro transferiu R\$ 13,6 milhões para a instalação de uma fábrica de antirretrovirais genéricos. A capacitação dos profissionais de saúde e estruturação do órgão de regulação sanitária é também objeto da cooperação brasileira. A criação do escritório técnico da Fiocruz, em Moçambique é descrita pela própria entidade como “um braço de cooperação internacional entre o Brasil e países de língua portuguesa na área de saúde pública” (FIOCRUZ, sítio corporativo). A criação deste tipo de representação dá sinais concretos que a cooperação do Brasil assume outro patamar com a criação de estruturas formais para desenvolver ações entre governos, além dos mecanismos diplomáticos tradicionais como embaixadas e consulados.

### **6.2.6.3. Educação**

Os Centros de Formação Profissional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai também priorizam países Latino-americanos e Africanos de língua portuguesa. Já foram instalados centros em Angola, Timor Leste, Paraguai, Cabo Verde e Guiné-Bissau e encontram-se em fase de implantação em 2010: Haiti, Guatemala, Bolívia, Jamaica e Moçambique São Tomé e Príncipe. O Centro de Formação e Capacitação Profissional no Paraguai é citado como referência pelo governo brasileiro (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010) já tendo realizado mais de 660 cursos, formado aproximadamente “dez mil profissionais nas áreas de eletroeletrônica, metal mecânica, construção civil, informática e mecânica-diesel, com uma taxa de reconversão profissional estimada em 85%” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

### **6.2.6.4. Cooperação Descentralizada**

A cooperação realizada a partir de unidades subnacionais, no caso do Brasil, unidades da federação, é caracterizada como cooperação descentralizada. Experiências de parceria concreta como a realizada com o Estado da Bahia e o Ministério de Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades com São Tomé e Príncipe no desenvolvimento de Projeto de Fortalecimento Institucional da Gestão de Águas, permite que uma instituição estadual atue em temas concretos para fortalecimento de outro país com um mínimo envolvimento federal, apenas no que tange a coordenação e o respeito a processos diplomáticos e a costumes. No exemplo citado, o projeto consiste no desenvolvimento de arcabouço legal para gestão das águas e elaboração de proposta de Plano de Ação Nacional para a Adaptação das Mudanças Climáticas em São Tomé e Príncipe. O caso da cooperação descentralizada amplia o leque de parcerias entre países em desenvolvimento, que existe de acordo com a definição do governo brasileiro sob uma modalidade de cooperação descentralizada trilateral. Outro exemplo pode ser mencionado: a cooperação empreendida pela cidade de Diadema, que juntamente com a cidade francesa de Montreuil, tem apoiado cidades do Mali na área de resíduos sólidos e saneamento. Ao usar do expediente de descentralização, a cooperação brasileira multiplica as possibilidades ao mesmo tempo em que incorpora

na dinâmica de relação com outros Estados antes da federação com certo grau de autonomia, mas que não detêm de prerrogativas para o exercício de cooperação internacional, antecipando este tipo de ação à existência de marcos jurídicos e estruturas capazes em muitas cidades de gerir este tipo de iniciativa, mesmo tendo em vista as limitações jurídicas para tanto (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

### **6.3. Amostra do Programa de Cooperação do Brasil**

Segue abaixo uma amostra do histórico de cooperação de projetos mantidos entre ABC e outros países latino-americanos como recurso adicional para caracterizar empiricamente o modelo brasileiro de cooperação técnica, que é a modalidade brasileira com mais acúmulo institucional.

#### **6.3.1. Cooperação Brasil – Bolívia**

O Programa de Cooperação Brasil – Bolívia tem como marco jurídico o Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, firmado pelos países em 1998, compreendendo nove projetos nas áreas de saúde, meio ambiente, desenvolvimento social, educação, e cultura como os principais temas de parceria entre os dois governos. Segue abaixo os principais projetos de cooperação técnica vigentes entre os dois países (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul).

a) Apoio ao Programa Multissetorial Desnutrição Zero. Projeto que busca a consolidação de uma iniciativa social em um dos países, no caso, a Bolívia – o Programa Multissetorial Desnutrição Zero a partir de parceria como órgão brasileiro que gere política análoga – o Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil. Neste caso, a idéia do trabalho conjunto dos dois países consiste na estruturação de uma política de combate à pobreza em um deles, sendo o tipo de ação de governo que tem que ver com a relação entre estado e indivíduo e alcança, portanto, grande relevância no plano

interno. Esse tipo de projeto é viável, graças apenas à proximidade política dos países envolvidos.

b) Plano de Ação para o Fortalecimento Técnico e Institucional do Serviço Nacional de Sanidade Agropecuária e Inocuidade Alimentar da Bolívia. O projeto busca, a partir da experiência brasileira, fortalecer os mecanismos bolivianos de combate à febre aftosa que já afetou a produção brasileira, motivando investimentos na área. O Brasil hoje compartilha com a Bolívia, as práticas usadas neste campo, envolvendo os ministérios, sistemas nacionais responsáveis por agricultura, pecuária e abastecimento e pelo lado boliviano, o Serviço Nacional de Sanidade Agropecuária e Inocuidade Alimentar.

c) Apoio à Administração do Trabalho: Estrutura e Gestão da Inspeção do Trabalho. O projeto aproveita a experiência brasileira no campo trabalhista, decorrente da existência de legislação no setor e busca contribuir com a administração do trabalho na Bolívia de maneira que o país possa aperfeiçoar tanto as normas como o próprio funcionamento da inspeção do trabalho, o que representa um desafio de países em desenvolvimento cuja informalidade do mercado de trabalho é determinante para a ausência de mecanismos tradicionais de inspeção.

d) Apoio à Criação de uma Instituição Pública de Pesquisa Agropecuária na Bolívia. O exemplo desse projeto demonstra que as parcerias no campo técnico não se limitam a treinamentos ou cursos de curta e média duração para profissionais e técnicos de governo. Na verdade, criar um serviço de referência ou mesmo uma instituição nacional é tarefa estruturante com muito mais efeito que uma ação de capacitação de caráter mais específico. Neste caso, tanto a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pela parte do Brasil que é, aliás, um dos principais órgãos de referência da cooperação internacional do Brasil e o Ministério do Desenvolvimento Rural, Agropecuário e Meio Ambiente, pela parte da Bolívia trabalham em parceria. O objetivo é que, assim como o Brasil devido aos desafios impostos pelas vocações econômicas e divisão do trabalho, a Bolívia crie uma organização de pesquisa que seja capaz de gerar soluções tecnológicas que se adequem à realidade Bolivariana, levando em conta tanto as condições socioculturais, econômicas, como as características

ambientais do país. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul).

### **6.3.2. Cooperação Brasil – Colômbia**

O Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Colômbia existe desde 1972, e é, de acordo com a ABC, um dos principais temas do relacionamento bilateral entre os dois países (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul). Existe, como de praxe, Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica representado pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC no caso brasileiro e pela parte da Colômbia pela Agência Presidencial para a Ação Social e pelo Ministério de Relações Exteriores.

No período de entre 2006 e 2009, mais de vinte e cinco novos projetos de cooperação técnica foram assinados entre os dois países em um variado espectro de temas, incluindo: meio ambiente, saúde, agricultura, energia, proteção à propriedade industrial e formação profissional. Algo próprio da parceria entre Brasil e Colômbia é que o chamado componente horizontal tem permitido um efeito multiplicador dos projetos e ênfase e divisão de custos entre os dois países, o que não é a praxe na cooperação apoiada pelo Brasil que normalmente é toda ela financiada pelo próprio Brasil. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul).

Além da motivação fronteiriça entre os dois países na região amazônica é possível inferir que a cooperação técnica surge como um elemento de aproximação dos países e diminuição potencial de tensões. A cooperação em áreas econômicas comuns dos dois países vai desde a pecuária até a produção de borracha. Para a ABC, os projetos de cooperação técnica que merecem destaque são o de "Formulação do Programa Distrital de Reciclagem, que permitiu à Prefeitura de Bogotá planejar um sistema de reciclagem de lixo a partir da metodologia utilizada na cidade de Curitiba", e o de

energia intitulado Planos de Energização Rural Vinculados ao Desenvolvimento Local, para apoiar o esforço colombiano de universalização do acesso à energia em áreas rurais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul), desafio correlato enfrentado pelo Brasil e que na década de 1990 e 2000 foi objeto de políticas nacionais.

Alguns projetos e atividades que compõem a atual pauta de cooperação técnica entre os dois países podem ser destacados:

a) Gestão Ambiental Urbana. O projeto existente entre Brasil e Colômbia na área de meio ambiente tem como parceiro responsável pela transferência de expertise por parte do Brasil, a Prefeitura de Curitiba, o que demonstra a variedade de atores atuando na cooperação oficial brasileira que conta não apenas com órgãos da administração pública federal, mas também com outros entes da federação, caracterizando um modelo que não se restringe ao uso de instituições nacionais, mas também estaduais e municipais, mesmo que do ponto de vista legal e político, a iniciativa seja avalizada e pautada na relação bilateral entre os governos nacionais. No caso, a contraparte do lado colombiano é a Corporação Autônoma Regional do Alto Magdalena, tendo como temas gestão de áreas protegidas urbanas e gestão dos resíduos sólidos.

b) Implementação de Bancos de Leite Humano na Colômbia. A experiência brasileira de bancos de leite humano tem sido divulgada como referência internacional pelo Ministério da Saúde e tem servido como boa prática para a criação de banco de leite humano de âmbito nacional na Colômbia por meio da transferência de conhecimentos técnicos e da capacitação de profissionais. O elemento de institucionalização é indiretamente previsto no projeto, uma vez que a idéia um dos objetivos elencados é apoiar a constituição de uma rede de apoio a programas de atendimento à saúde materna e infantil. Da parte do Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz se alia ao Ministério da Saúde para o trabalho com o Ministério de Proteção Social da Colômbia (AGÊNCIA

BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul).

c) Processamento da Madeira. O projeto no campo de processamento de madeira serve para caracterizar o envolvimento de um parceiro do setor privado – o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SESI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Brasil – SENAR, o que apenas exemplifica um dos *cases* mais frequentes da cooperação brasileira que consiste no treinamento de mão-de-obra de outros países em áreas que contam com a experiência do Sistema S. A ação com a Colômbia se baseia na capacitação de gestores e funcionários do Serviço Nacional de Aprendizagem na gestão de processamento de madeira e “produção de mobiliário”, incluindo desenho, processamento de madeira, mobiliário e manutenção de equipamentos e ferramentas.

### **6.3.3. Cooperação Brasil – Haiti**

Após uma nova tentativa de democratização apoiada pela ONU com a chegada de Preval ao poder depois de longos períodos de instabilidade econômica e política acompanhada de grandes movimentos migratórios, crises humanitárias que na verdade expressam processo histórico de ampla deterioração da qualidade de vida da população, o Haiti vivenciou em 2010 a interrupção de vários processos institucionais com o terremoto.

O Haiti tem sido uma prioridade da política externa do Brasil dada a fragilidade do país, mas adicionalmente à questão econômica, um dos elementos que tem justificado a cooperação brasileira com o Haiti é a existência de elementos de aproximação cultural entre os dois países, principalmente pelo passado de exploração colonial e pela participação da população de ex-escravos na criação da identidade nacional. A idéia, no entanto, que frequentemente povoa o imaginário latino-americano e caribenho de um sucesso colonial sem precedentes na história francesa não é suficiente para definir o quadro político-social no país, caracterizado desde o processo colonizatório como

uma “sociedade baseada em uma estratificação extrema desde o início da colonização sendo comporta por uma população de 480.000 negros, o de mulatos e homens livres chegava a 60.000 e os brancos, principalmente franceses, eram cerca de 20.000. Essas minorias detinham controle da economia e da vida política” (CHAVES, 2008, p.67).

Logo, a aproximação do Brasil com o Haiti se traduz em um plano político com o engajamento do país em missão de paz das Nações Unidas no Haiti e com a própria definição do papel das forças e paz, deixando de ter meramente o papel de garantir a segurança coletiva, cabendo a elas também o papel de participar de ações humanitárias e atividades junto à comunidade. Por essa razão, convocam-se para a liderança, países com relativas identificações culturais para liderar missões estrangeiras. Na parceria entre Brasil e Haiti, muito mais que a missão de preservar o ambiente de segurança e dar conta das ambições do país em fazer parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma das justificativas invocadas são as facilidades culturais e a legitimidade que, a despeito das dificuldades lingüísticas, poderia ser usufruída pelas tropas brasileiras em território haitiano.

No Haiti a impossibilidade de constituir um Eetado passou a ser elemento real na história do país com reflexos diretos na formação de uma identidade nacional. A história haitiana é, aliás, resultado de uma profunda estratificação social, herança do modelo colonial, marcada por eventos de violência. Em alguns momentos históricos do Haiti, investimentos estrangeiros facilitariam a construção de infra-estrutura, como ferrovias e portos, o que paradoxalmente contribuiria para a presença estrangeira e uma mais intensa e sistemática exploração do país, o que é, aliás, rechaçado pelo Brasil como modelo de cooperação a ser repetido por países emergentes.

Vale mencionar que o endividamento externo do Haiti começa em 1843 em decorrência de uma balança comercial desfavorável que continua em 2005 e, apesar de esforços de renegociação segue como um problema até o terremoto vivenciado pelo país em 2010. Já no plano político, “desde 1843 até 1915, o Haiti, ao contrário do que aparentemente se suporia em um país que vivenciou revolução social sem precedentes

nas Américas, sofreu vinte e duas mudanças de governo decorrentes de instabilidades políticas e sociais que resultaram em crises extremas (CHAVES, 2008).

Finalmente, a justificativa da cooperação técnica com o Haiti, enquanto parte integrante da política externa brasileira reside, de acordo com a ABC, na precariedade do país que não se beneficiou da dinâmica regional e do crescimento mundial (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação com o Haiti: Projetos e Acordos). Dentre as dificuldades que poderiam ser amenizadas pela cooperação técnica internacional, encontra-se a limitada infraestrutura e débil capacidade do Estado:

“A dilaceração do sistema político-administrativo, a capacidade limitada das estruturas nacionais de assegurar as bases da regulação econômica e social que visam a reduzir os problemas das populações, a ausência de meios e a extrema dependência da agenda da ajuda internacional caracterizam o Haiti como um estado frágil”

(AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação com o Haiti: Projetos e Acordos).

O conjunto de ações do Brasil com o Haiti no campo da cooperação técnica tem como instrumento base o documento de estratégia nacional para o crescimento e a redução da pobreza que é uma referência para o funcionamento do Governo e para a cooperação internacional estabelecendo prioridades do Governo segundo quatro eixos:

- a. Fomento da capacidade da cidadania haitiana;
- b. Fortalecimento da governabilidade política mediante a busca do diálogo e da reconciliação;
- c. Melhoramento da economia e modernização do Estado em todos os níveis, centrais e locais. Expansão, promoção e estímulo aos investimentos na economia; e
- d. Melhoramento do acesso aos serviços básicos para os grupos mais vulneráveis.

(AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação com o Haiti: Projetos e Acordos).

Como se trata de prioridade para o Brasil, o tipo de expressão da cooperação com o Haiti assume dimensão absolutamente singular. A própria ABC criou unidade específica para gerenciar iniciativas e projetos com o Haiti e responder a um acordo entre os dois governos para a implantação de um programa estratégico de cooperação técnica firmado em 2008 priorizando as áreas de segurança alimentar e agricultura, mas também prevendo projetos e atividades nas seguintes áreas

(AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação com o Haiti: Projetos e Acordos).

- a. introdução e avaliação de variedades vegetais para o desenvolvimento da agricultura para produção de alimentos e geração de energia;
- b. acesso a conhecimentos e tecnologias empregados na melhoria dos sistemas de produção de frutas e hortaliças;
- c. apoio ao controle da propagação de doenças zôo e fitossanitárias;
- d. racionalização do emprego de recursos hídricos para a agricultura;
- e. apoio ao desenvolvimento de cadeias produtivas adicionais às já existentes e cooperativas rurais;
- f. apoio ao ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão rural;
- g. formulação de políticas públicas para promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável; e
- h. apoio às ações de segurança alimentar e nutricional .

O acordo entre os dois países prevê ainda que a contribuição brasileira não deve se limitar aos domínios citados podendo estender-se a outras áreas mutuamente acordadas,

“sempre com o propósito de fortalecer as capacidades técnicas e gerenciais do Governo haitiano, bem como de outras entidades envolvidas no programa, com vistas à promoção da segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável da agricultura”  
(AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação com o Haiti: Projetos e Acordos).

No entanto, apesar da ênfase na agricultura, a existência de um compromisso de alto nível do Brasil com o Haiti se dá em várias frentes que contemplam desde reciclagem de lixo até combate à violência contra a mulher. Um projeto que envolve, além da ABC, o Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA, os Ministérios da Saúde dos dois países e os órgãos de promoção de políticas para as mulheres busca aprimorar serviços para mulheres vítimas de violência, treinamento de policiais e consolidação de uma mesa de concertação envolvendo sociedade civil, governo e parceiros internacionais para o enfrentamento à violência contra mulheres, uma prática comum no país e agravada pela falta de leis, normas e protocolos que orientem os serviços. Por essa razão, a Lei Maria da Penha fora, sob pedido de autoridades haitianas, traduzida no contexto da parceria para ser uma referência na formulação de lei nacional congênere.

É possível se verificar afinal que o histórico de cooperação entre o Brasil e o Haiti alcança escala sem precedentes no programa estratégico em vigência na década de 2000 e materializa importante mudança conceitual nas ações de cooperação técnica do Brasil com aquele país, pois, pela primeira vez há compromissos de médio e longo prazo que não se restringe à ação humanitária, doações de alimentos e remédios.

## CAPÍTULO VII – A COOPERAÇÃO DOS EUA EM PERSPECTIVA

### 7.1. Histórico da Cooperação dos EUA

O Departamento de Estado, órgão análogo ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, e criado pelo Congresso norte-americano em 1789, é a agência executiva mais antiga e de mais alto nível do governo federal dos EUA o que serve para evidenciar a histórica associação de política interna com política externa dos EUA. Sediada em Washington DC, cabe ao Departamento operar as missões diplomáticas dos Estados Unidos em mais de cento e oitenta países, sendo responsável pela implementação da política externa do país. De fato, o Departamento de Estado é a principal agência de assuntos estrangeiros do poder executivo dos EUA e seu chefe, o Secretário de Estado, é o principal assessor do Presidente para a política externa (USAID, 2006).

Já a Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID foi criada como parte do processo do Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial e o Programa de Quatro Pontos lançado na Administração Truman. A criação da USAID se inspira na elaboração do Plano na medida em que o mesmo é criado para afirmar uma visão política do governo norte-americano, promovendo a hegemonia e propagando valores típicos do país. As iniciativas de reconstrução de países afetados pela Segunda Guerra Mundial, como a criação do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, ambas decorrentes das discussões travadas na Conferência de Bretton Woods em 1944, também são parte do esforço norte-americano de propagar princípios associados ao liberalismo econômico e ampliar sua influência. A idéia original do Plano Marshall não era substituir o apoio das instâncias multilaterais, devendo o mesmo ser provisório e voltado para quadros de emergência (USAID, sítio corporativo).

Com o fim do Plano Marshall, em 1951, o Congresso norte-americano desenha um modelo de assistência que unificara assistência técnica, econômica e militar resultando na aprovação do *Mutual Security Act* e na criação da Agência de Segurança Mútua. Já em 1953, a *Foreign Operations Administration* é criada como agência independente de

governo fora da estrutura do Departamento de Estado, mas apenas um ano mais tarde, amplia-se a abordagem conjunta de assistência técnica e econômica e um novo órgão é criado - a International Cooperation Administration – ICA (USAID, 2006). Essas rápidas e sucessivas mudanças do modelo norte-americano evidenciam uma profunda necessidade do governo em construir um modelo consistente com os papéis esperados do país, enquanto potência ocidental, sendo que as próprias transformações dos órgãos deve ser lida mesmo que sejam mais simbólicos que qualquer outra coisa como o esforço de transmitir uma mensagem para outros governos, salientando a distinção entre ações de cunho militar de atividades de assistência técnica e afirmação da democracia.

A ICA foi responsável por administrar ajuda econômica, política e social e embora tenha funcionado como um órgão com diversos papéis, contou limites institucionais severos. Tendo sido subordinada ao Departamento de Estado, a ICA não usufruía da mesma autonomia que a USAID desfrutaria com a sua criação. O *Mutual Act* de 1954 permitiu uma nova dimensão na ajuda oficial norte-americana, introduzindo os conceitos de assistência para o desenvolvimento, assistência para a segurança e mesmo garantias para investimento privado (USAID, 2006). O Programa *Food for Peace* também foi estabelecido na década de 1950 em um período que também contou com a criação do *Development Loan Fund – DLF*, funcionando como um braço de investimento para empréstimo do ICA com o objetivo central de realizar financiamentos em moeda local. Mesmo com todos esses esforços, não havia uma visão de longo alcance, um argumento de longo prazo que justificasse o investimento.

Em 1961, o congresso dos EUA aprovou a Lei de Auxílio ao Estrangeiro, fornecendo os elementos para criar uma agência destinada a administrar a assistência econômica e humanitária de longo prazo aos países em desenvolvimento. Dois meses após a aprovação da lei, o Presidente Kennedy criou a USAID que unificou os programas de auxílio então existentes e continua a ser até hoje a principal agência do governo dos EUA para assistência ao mundo em desenvolvimento (USAID, 2006).

A pressão da opinião pública interna e mesmo internacional pressionara o governo Eisenhower e a administração Kennedy a estabelecer uma verdadeira política para o setor de assistência internacional. É foi neste contexto que o *Foreign Assistance Act* em 1961 é lançado com base em três premissas:

(1) *"America's unprecedented response to world challenges", were largely unsatisfactory and ill suited for the needs of the United States and developing countries,*

(2) *the economic collapse of developing countries "would be disastrous to our national security, harmful to our comparative prosperity, and offensive to our conscience", and*

(3) *the 1960s presented an historic opportunity for industrialized nations to move less-developed nations into self-sustained economic growth* (USAID, sítio corporativo).

O discurso do então Presidente Kennedy define o desafio da cooperação norte-americana no período e como a mesma não representava tema isolado da agenda de estado, mas sim uma questão central para o país uma vez que tem impacto na própria visão de mundo liberal exportada pelos EUA em que o modelo baseado no binômio concepção de democracia utilizada pelo país e economia de mercado seria reforçado pela lógica da cooperação norte-americana. A relevância da política externa norte-americana, em especial do braço que se define como ajuda externa desperta interesse e conquista apoio entre o contribuinte justamente por ser parte da afirmação do país no mundo, tendo reflexos no longo prazo na economia norte-americana e, por conseguinte, na própria vida do contribuinte. Os trechos do Relatório da *Foreign Assistance* de 1961 bem caracterizam a motivação dos EUA em termos de cooperação internacional.

"For no objective supporter of foreign aid can be satisfied with the existing program--actually a multiplicity of programs. Bureaucratically fragmented, awkward and slow, its administration is diffused over a haphazard and irrational structure covering at

least four departments and several other agencies. The program is based on a series of legislative measures and administrative procedures conceived at different times and for different purposes, many of them now obsolete, inconsistent, and unduly rigid and thus unsuited for our present needs and purposes. Its weaknesses have begun to undermine confidence in our effort both here and abroad” (USAID, [sítio corporativo](#)).

"Although our aid programs have helped to avoid economic chaos and collapse, and assisted many nations to maintain their independence and freedom--nevertheless, it is a fact that many of the nations we are helping are not much nearer sustained economic growth than they were when our aid operation began. Money spent to meet crisis situations or short-term political objectives while helping to maintain national integrity and independence has rarely moved the recipient nation toward greater economic stability" (USAID, [sítio corporativo](#)).

“Why, then, should the United States continue a foreign economic assistance program?

The answer is that there is no escaping our obligations: our moral obligations as a wise leader and good neighbor in the interdependent community of free nations--our economic obligations as the wealthiest people in a world of largely poor people, as a nation no longer dependent upon the loans from abroad that once helped us develop our own economy--and our political obligations as the single largest counter to the adversaries of freedom” (USAID, [sítio corporativo](#)).

"To fail to meet those obligations now would be disastrous; and, in the long run, more expensive. For widespread poverty and chaos lead to a collapse of existing political and social structures which would inevitably invite the advance of totalitarianism into every weak and unstable area. Thus our own security would be endangered and our prosperity imperiled. A program of assistance to the underdeveloped nations must continue because the Nation's interest and the cause of political freedom require it" (USAID, sítio corporativo).

É, portanto, como parte da política externa norte-americana, que o *Foreign Assistance Act* of 1961 foi aprovado, tendo sido como parte de um processo iniciado pelo poder executivo, mas também amplamente referendado pelo Congresso dos EUA. Antes de 1961, a cooperação americana se dava através da atuação de vários órgãos – a Agência de Cooperação Internacional, as ações de financiamento do Fundo de Empréstimos para o Desenvolvimento, as funções do Banco de Exportações-Importações e as atividades de assistência humanitária baseadas em uma combinação de distribuição de alimentos e o Programa *Food for Peace* até então implementado pelo Departamento de Agricultura.

Observa-se que uma das primeiras ações da USAID em seus anos iniciais de criação foi a *Alliance for Progress* definida no Ato de Bogotá e confirmada pela Carta de Punta del Este (Uruguai) em 1961. A aliança representou uma priorização dos países do continente americano com o argumento de desenvolvimento das nações vizinhas no continente. Na Ásia, aliás, a primeira ênfase da USAID consistiu abertamente em reduzir a influência do bloco comunista. Já no caso da África que se transformaria progressivamente em uma das prioridades da agência, a USAID focou iniciativas como construção de escolas e investimento em saúde (USAID, 2006).

Após a década de 1960 uma nova reforma do modelo de cooperação norte-americano se fez necessário. O *Foreign Assistant Act* demandava justamente um detalhamento

maior das operações do governo em cooperação, incluindo melhoria das regras de funcionamento da própria agência e a forma de concessão de recursos e estabelecimento de programas de cooperação, incluindo contrapartidas dos países beneficiados. Na década de 1970, uma redução das ações da agência ocorre respectivamente em 1972 e em 1973 devido a cortes impostos pelo senado norte-americano determinou as maiores limitações à ajuda externa dos EUA desde o lançamento do Plano Marshall após a Segunda Guerra Mundial. Dentre as motivações para tanto, a oposição à Guerra do Vietnã e uma avaliação do Senado que havia uma baixa eficácia da política externa norte-americana em termos de resultados diretos para o país.

O envolvimento concreto do Senado na reforma do modelo de ajuda internacional e a ajuda se dá por meio do Comitê de Relações Exteriores do Senado, sendo que a ajuda aos setores mais pobres dos países em desenvolvimento se transforma na área prioritária no momento em que novas atribuições são reservadas para a USAID em substituição ao modelo de financiamento anterior da agência prioriza determinadas áreas temáticas em particular como: agricultura, saúde e educação, ganhando força também a lógica de transferência de capital técnico dos EUA para outros países como parte integrante do regime de cooperação com outros Estados.

O que se observa desde o fim do período da guerra fria é que a cooperação, por mais que desvinculada de uma agenda de cooperação militar, é parte de um projeto de segurança nacional em que os investimentos dos EUA devem servir também ao propósito de demarcar uma linha simbólica de preservação da influência norte-americana, mesmo que de maneira indireta.

Uma significativa mudança no desenho da ajuda externa norte-americana acontece na década de 1980. O relatório Hamilton-Gilman acabaria por encontrar achados muito próximos ao que Kennedy (USAID, sítio corporativo) encontrara décadas antes e permaneceria por muito tempo como documento de referência para a análise do lugar

da ajuda externa na política externa norte-americana, mas também em suas inter-relações com a política interna, valendo destacar os seguintes pontos:

- a) A ajuda internacional é um valioso instrumento de política externa em termos de promoção dos interesses em matéria de segurança e economia.
- b) A interdependência das nações significa que os EUA podem se afetar de maneira positiva ou negativa por fenômenos políticos ou econômicos em outras partes do mundo, tendo em vista as constantes transformações e urbanização com crescente afirmação das soluções advindas da economia de mercado para questões sociais e econômicas.
- c) A população ainda não entende completamente o papel da ajuda externa existindo muitas vezes a percepção de que a ajuda aos mais pobres não é eficiente, não se entendendo a relação de ajuda externa com política externa e, conseqüentemente, da relevância da primeira para o avanço dos interesses dos cidadãos norte-americanos.
- d) A legislação desfavorável de ajuda externa acaba por reduzir a eficiência e a eficácia dos programas na medida em que há uma multiplicidade de objetivos e áreas elencadas para a atuação, forçando as instituições norte-americanas a antecipar assistência como parte integrante da política externa dos EUA. O relatório também destaca que o programa de ajuda econômico é demasiado disperso e há pouca coordenação entre as áreas de economia, segurança e políticas de desenvolvimento.
- e) Parte da estrutura existente para gerir a ajuda externa como o *Institute for Development Cooperation and Assistance – IDCA* criada na década de 1970 apenas existe formalmente.
- f) O papel das organizações não-governamentais tem crescido e o formato de programas muitas vezes não percebe a importância estratégica de trabalhar com essas organizações (USAID, sítio corporativo).

A maior parte das recomendações do relatório levou a uma revisão do modelo de cooperação dos EUA, incluindo a necessidade de adoção de novo marco jurídico, o que não aconteceria posteriormente. Na verdade, a recomendação final que os

mecanismos de ajuda externa se estruturassem contemplando assistência econômica com uma maior ênfase em resultados em áreas como crescimento, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e pluralismo político.

Na década de 1990, durante a gestão de George W. Bush foi anunciado o New Compact for Development; em pronunciamento no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, durante o qual, o Presidente norte-americano enfatizou que o combate à pobreza representava um imperativo moral que seria uma prioridade da política externa norte-americana. No período, Bush anunciou que os EUA aumentaria as contribuições para a ajuda externa em 50% por ano ao longo de seu mandato, o que resultaria em um aumento de 5 bilhões de dólares ao ano.

A USAID trabalha atualmente com governos, instituições privadas e organizações não-governamentais tendo ampliado recursos humanos no exterior para tratar questões essenciais de desenvolvimento e ajuda humanitária. Ao final de 2009, a USAID contava com 7.904 funcionários, inclusive 1.580 diplomatas, 1.222 servidores públicos, 4.235 estrangeiros e 867 profissionais contratados indiretamente. No total, 2.913 funcionários da USAID estão baseados em Washington e 5.711 no exterior (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

## **7.2. Principais Áreas de Atuação Substantiva**

Seguindo um modelo amadurecido ao longo das décadas de 1980 e 1990, o Plano Estratégico Conjunto do Departamento de Estado e da USAID se fundamenta na Estratégia de Segurança Nacional e define as principais metas dos EUA para a política externa e de assistência ao desenvolvimento. Atualmente, a linha de ação da agência é composta por sete metas estratégicas e trinta e nove prioridades gerais. Já o Plano Estratégico Conjunto cumpre as obrigações do Departamento de Estado e da USAID para o planejamento em nível de agência, determinadas pela Lei de Resultados e Desempenho do Governo de 1993. O Plano Estratégico Conjunto funciona, portanto, como uma estrutura para as metas de política e programas em nível global, regional e de país e é uma ferramenta organizacional por meio da qual o Departamento de Estado

e a USAID administram os recursos do governo (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

Ao longo da década de 2000, a USAID tem expandido seu quadro funcional no exterior, e investido em treinamento de pessoal e sistemas de tecnologia da informação. A agência definiu a meta de dobrar seu quadro diplomático permanente ao longo dos próximos anos, um aumento total de mil e duzentas novas posições. Os novos contratados devem atuar em mais de noventa países com a justificativa de “promover a estabilidade, reduzir crises e permitir que a USAID desempenhe um papel claro na implementação e avaliação de programas de desenvolvimento” (US DEPARTMENT OF STATE, 2009<sup>a</sup>). A idéia é que esse quadro permita à USAID mais sofisticação nas áreas técnicas, reunindo profissionais com conhecimento de idiomas estrangeiros, ampliando parcerias e investindo na responsabilização de projetos locais. Uma idéia chave por trás da ampliação é que a agência seja capaz de ter funcionários para trabalhar diretamente com suas contrapartes em todos os níveis dos governos beneficiados, influenciando de forma mais direta a implementação de programas e projetos e incidindo sobre processos decisórios.

Vale citar que paralelamente a uma expansão quantitativa há também a meta de aumentar a diversidade dos profissionais da agência recrutando grupos minoritários em conjunto com faculdades e universidades historicamente voltadas a afrodescendentes e por intermédio da Liga de Cidadãos Americanos Unidos de Origem Latina. Nesta mesma linha, a agência também criou um novo Departamento de Direitos Civis e Diversidade voltado para promover essa agenda e dar uma resposta à própria opinião pública interna.

No marco da iniciativa de Estabilização Civil, a Agência está recrutando servidores públicos para aprimorar a capacidade de reação a situações de crise, o que inclui defesa civil e capacitação de combatentes para ações de natureza humanitária. Somente o Sistema Global de Assistência e Aquisição da USAID voltado para a melhoria da gestão da agência, incluindo a expansão do quadro funcional, a aquisição padronizada de suprimentos visando a redução de contratos externos, garante o

financiamento de US\$ 38 milhões para a agência (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

No que diz respeito ao trabalho com o setor privado, novecentas Alianças Globais para o Desenvolvimento com mais de mil e setecentos parceiros, alavancando recursos da ordem de US\$ 9 bilhões têm sido feitas (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a). Por meio de um mecanismo específico para promover crédito a Autoridade de Crédito para o Desenvolvimento, a agência disponibilizou mais de US\$ 1 bilhão para determinados mercados de países em desenvolvimento, mas obviamente este tipo de mecanismo permite que a agência faça uso de empresas norte-americanas expandindo negócios e mercados para o país no exterior. Os esforços diplomáticos e para o desenvolvimento dos EUA preveem a utilização da experiência coletiva de todo o governo dos EUA, tendo como foco o desenvolvimento, mas também a defesa dos EUA (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

Também em 2009, os EUA lançam a Rede Interamericana de Proteção Social, a fim de fomentar o compartilhamento das melhores práticas de proteção social entre os países do hemisfério e ajudar a reduzir a miséria e as desigualdades sociais. Observa-se uma lógica típica da cooperação sul-sul baseado em mútuo benefício e aprendizado nesta iniciativa, uma vez que o preceito fundamental é que os próprios países deveriam compartilhar práticas que apresentaram sucesso no combate à pobreza, propondo a USAID também um programa piloto no campo educacional com foco nos jovens em situação de risco (USAID, 2009).

Os esforços para combater o cultivo e o tráfico de narcóticos ilícitos têm na criação da Lei para Erradicação e Promoção do Comércio Andino como contributo um exemplo lembrado pela USAID como essencial para permitir a diversificação das exportações da região e fortalecer as economias legítimas, sempre buscando alternativa à produção de entorpecentes. Finalmente, por meio da Aliança para a Segurança e Prosperidade, o governo dos EUA investiu na parceria tradicional com a América do Norte, reforçando a segurança nas divisas com o Canadá e o México por meio da coordenação das polícias

de fronteira, cooperação em regulamentos e até mesmo preparação para eventuais situações pandêmicas (USAID, 2009).

### **7.2.1. Principais Linhas de Ação da USAID no Contexto da Política Externa**

(USAID, 2009)

a) Cúpula das Américas. O programa apoia as metas da Cúpula das Américas para atingir desafios comuns nas Américas nas áreas de inclusão social e desenvolvimento econômico através de programas focados em jovens em situação de risco, investimento em readaptação dos impactos da mudança climática, programas de justiça social e segurança cidadã e apoio aos temas da cúpula, incluindo aumento de competitividade, apoio ao fluxo de crédito, educação e temas relacionados à mudança climática.

b) Paz e Segurança. Consistente com a meta de aumentar a segurança cidadã e governança efetiva na região, incluindo ações no México, Colômbia, Caribe e América Central. Os programas de segurança se baseiam em um reforço de conexões entre segurança, prosperidade econômica e instituições democráticas fortes. A linha prevê esforços para reduzir o cultivo de drogas e tráfico, assim como para buscar alternativas de subsistência através do cultivo de culturas alternativas e acesso a mercados.

c) Governo Justo e Democrático: O programa estabelece estímulo à democracia e maior competição política, com a crença na diminuição da corrupção, aumento de controle dos gastos públicos e melhor impacto na qualidade de vida de indivíduos. Os programas apoiados são voltados para a autonomia da justiça, controle interno, e julgamento adequado em casos de corrupção, além de fortalecimento das instituições da democracia representativa, como partidos políticos, mídia e sociedade civil organizada.

d) Desenvolvimento econômico: Acesso a oportunidades econômicas e à mobilidade social são definidos como componentes da justiça e prosperidade. Nesta linha, os EUA buscam trabalhar com governos com o argumento de combater a pobreza na região

promovendo a economia formal e implementando acordos de livre comércio. Os EUA também apoiam reformas que estejam baseadas em livre comércio, transparência, regulação e favorecimento de ambientes legais capazes de gerar livre iniciativa e livre concorrência e geração de emprego.

e) Investindo em pessoas e em assistência humanitária. As ações do governo norte-americano na América Latina e no Caribe também se justificam como um esforço para a redução de vulnerabilidades sociais e no campo humanitário. A cooperação neste caso é defendida como um tipo de investimento necessário para reduzir o impacto de desastres naturais, diminuir as emissões de gases e proteger áreas ambientais críticas. A linha programática também prevê investimentos na segurança alimentar em alguns países em particular: Haiti, Brasil, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A USAID ainda mantém uma linha de financiamento para assistência humanitária tradicional em resposta a desastres naturais e potenciais pandemias.

f) Os programas de saúde enfocam populações pobres e de baixa renda com especial atenção a maternidade e saúde infantil. A idéia dos programas de saúde é que os mesmos melhorem a qualidade e o acesso por meio da melhoria dos sistemas e prevenção a doenças transmissíveis com ênfase em AIDS e tuberculose. A assistência dos EUA na região é defendida pela USAID como comprometida em libertar os potenciais das pessoas, especialmente mulheres e comunidades marginalizadas por meio de investimento em educação. Os projetos apoiados na área de educação se baseiam na busca de melhores oportunidades para aumentar a empregabilidade de jovens de baixa renda e populações em situação de risco.

g) Os programas de desenvolvimento e auxílio humanitário são definidos pela própria USAID em colaboração com o Departamento de Estado, sendo que a agência colabora com outras agências federais, organização bilaterais e multilaterais, empresas privadas, instituições acadêmicas e organizações não-governamentais.

## 7.2.2. Principais resultados alegados da cooperação norte-americana

A própria linguagem do Departamento de Estado e da USAID, ao expressar os resultados atingidos pela agência em 2009, retrata o vínculo entre política externa e doméstica. Segundo o relatório, a agência realizou sempre justificando suas ações como “em nome do povo norte-americano” as seguintes iniciativas (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a):

- Na África Subsaariana, a manutenção de um nível elevado e sustentado de vacinação infantil nas áreas visadas, onde 82% das crianças receberam a terceira dose da vacina tríplice por dois anos consecutivos e 75% das crianças receberam duas doses de vitamina A. Apenas no Senegal, a mortalidade de crianças com menos de cinco anos foi reduzida em 30% devido a atividades direcionadas ao combate à malária.
- Fortalecimento da capacidade das instituições financeiras para apoiar empresas de pequeno porte, como verificado na ampliação do financiamento privado em US\$ 316 milhões por meio da garantia de dezenove novas Autoridades de Crédito para o Desenvolvimento com a finalidade de ajudar micro, pequenas e médias empresas a ter acesso a fontes comerciais de capital.
- Estímulo à governança transparente, participativa e responsável em mais de sessenta países, muitos deles democracias emergentes e em fase de consolidação, em parte pelo treinamento de mais de cento e dezessete mil servidores do poder judiciário e observadores locais do processo eleitoral.
- Ampliação de culturas alternativas à coca e à papoula, levando a aumento da renda e do nível de emprego nas áreas delimitadas. Apenas na Colômbia, no exercício de 2009 a USAID superou em 28.777 hectares a meta inicial de 93.777 hectares de culturas alternativa
- Reação a mais de cinquenta catástrofes fatais em quarenta e seis países, com ajuda superior a US\$ 754 milhões aos necessitados. Em todos os casos, a USAID defende que reagiu no prazo de setenta e duas horas após a ocorrência das catástrofes.

- Por meio da Iniciativa de Liderança do Desenvolvimento, o quadro funcional da USAID foi ampliado em duzentos e sete diplomatas no exercício de 2009, o que fortaleceu significativamente a capacidade da agência se envolver em novas frentes de ação.
- Implementação de um novo sistema mundial integrado de suprimentos, o Programa de Assistência e Aquisição Global, com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia de processos essenciais da agência.

Existe uma preocupação evidente do Departamento de Estado e da USAID de quantificar, medir e demonstrar a eficácia das ações de cooperação e garantir a devida publicização dos mesmos.

Além disso, o uso de comunicação por parte do Departamento de Estado e da USAID em audiências internacionais por meio de programações culturais, dotações acadêmicas, intercâmbio educacional, programas de visitantes internacionais é parte da engrenagem voltada para confrontar e combater o apoio ideológico ao terrorismo. Utilizando amplamente as redes de comunicação social o Departamento de Estado e a USAID estão expandindo o escopo da diplomacia pública e da assistência estrangeira, engajando audiências mais amplas, buscando sobretudo, jovens de todo o mundo, com ênfase especial em determinadas comunidades, como a muçulmana. Os órgãos têm trabalhado pela difusão de mensagens e programas a fim de atingir novas audiências e coordenar melhor as atividades de inteligência devido ao surgimento de novas tecnologias de comunicação. A expectativa é que usada criativamente e em parceria com os postos dos EUA no exterior, o uso tático de novas tecnologias tem o potencial de amplificar e trazer resultados concretos da diplomacia para engajamento de comunidades locais e compartilhamento com valores e pontos de vista que interessam aos EUA que sejam propagados para além das fronteiras nacionais. O grau de planejamento dos EUA para a cooperação permite comparar o cumprimento de meta à luz do que fora idealizado em cada objetivo.

Dentre as principais realizações de comunicação destacam-se a ação do Departamento de Estado que tem buscado variadas audiências por meio de diferentes

tecnologias e redes sociais como sistemas de mensagens por SMS, equipes de blogueiros, sites tradicionais de internet vinculados ao *america.gov*, *Twitter*, publicações e expansão do uso de outras plataformas multimídias interativas. Vale citar o exemplo de umas das primeiras mensagens da Secretária de Estado Hillary Clinton à África, o site *america.gov* produziu mais de trinta artigos, oito *podcasts*, quatro galerias de fotos, mensagens no *Twitter* e páginas no *Flickr*, destinados a publicizar as principais mensagens norte-americanas durante a viagem. Muitos desses itens foram usados e repercutidos por agências de notícias, pela própria mídia local africana e blogs, ajudando a moldar as discussões globais sobre democracia e governança (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

De acordo com o Departamento de Estado e a USAID, após a visita da Secretária de Estado, o sentimento antiamericano caiu 11% entre as principais audiências estrangeiras expostas aos esforços da diplomacia pública, em comparação com um grupo de controle não exposto a ela (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a). O esforço das instituições norte-americanas é visivelmente de melhorar a percepção de instituições locais em relação à contribuição e participação dos EUA em iniciativas locais, já que os sentimentos contrários aos EUA cresceram nos últimos anos afetando uma série de processos, notadamente negociações em várias áreas de interesse norte-americano.

### **7.3. Amostra do Programa de Cooperação dos EUA**

Segue abaixo uma amostra do histórico de cooperação de projetos mantidos entre a USAID e outros países latino-americanos que permitem uma caracterização do modelo de cooperação técnica empregado pelos EUA. (USAID. Overview: Latin America and Caribbean)

#### **7.3.1. Cooperação EUA – Bolívia**

A USAID justifica sua ação na Bolívia como uma forma de contribuir para que os próprios bolivianos solucionem suas dificuldades de desenvolvimento por meio de programas que apoiam e complementam o Plano de Desenvolvimento Nacional pelo

governo da Bolívia A idéia central dos programas da USAID na Bolívia é que os mesmos proporcionem oportunidades produtivas, fomentando a agricultura sustentável, a integração da cadeia de produção baseada no uso de recursos naturais em seus vínculos com o mercado nas regiões rurais e urbanas da Bolívia, com a finalidade de melhorar a produtividade agrícola, aumentando os rendimentos e reduzindo a insegurança alimentar, ao mesmo tempo em que a agência deve fomentar a conservação e o uso sustentável dos bens e serviços de biodiversidade para aumentar os rendimentos e estimular o crescimento econômico. Assim como em outros programas de cooperação da agência, o conteúdo ideológico é explícito, uma vez que a base da atuação da agência está na melhoria da competitividade como base para o trabalho, sendo que o investimento na produtividade de micro, pequenas e médias empresas e seus prestadores de serviços deve servir para gerar oportunidades sustentáveis de emprego e aumento de vendas na Bolívia.

Desde 1994, a USAID apoiou a Bolívia na criação e implementação de um novo sistema de administração florestal que ajudou a definir o padrão internacional para gerenciamento sustentável de florestas. O apoio da USAID ajudou a melhorar o acesso de grupos sociais e indígenas aos recursos florestais e a ampliar o valor agregado do processamento da madeira, fazendo com que a Bolívia emergisse como líder mundial em certificação florestal. A partir de 2001, o trabalho da USAID se concentrou em mais de cinquenta mil famílias de agricultores nas regiões dos Vales e do Altiplano, a fim de ampliar a produção de cebola, pimenta, amendoim, orégano, dentre outros produtos. O apoio da agência neste caso levou a um rendimento de US\$ 25 milhões em novas vendas, aumentando a renda média desses agricultores em cerca de 50%. Desde 2003, a USAID também tem investido mais de US\$ 42 milhões em exportações de valor agregado, na geração de mais de doze mil e seiscentos postos de trabalho de tempo integral com enfoque de gênero, tendo como êxito a incorporação de mais de setecentos e oitenta empresas de pequeno porte às cadeias de exportação da Bolívia.

Trabalhando com os setores público e privado, a USAID tem direcionado sua ação para a ampliação do acesso a serviços de assistência médica de qualidade no país, com foco na parcela mais pobre das regiões rurais. O objetivo explicitado da agência neste

caso é fortalecer a capacidade dos indivíduos, famílias e comunidades para adotar comportamentos mais saudáveis e ter maior cuidado com a saúde expandir a oferta de serviços e a capacidade institucional do sistema de saúde. A agência relata que desde 2007 mais de sessenta e três mil crianças, em quarenta e oito municípios, receberam imunizações por meio dos programas de cooperação em suporte às campanhas de vacinação locais e nacionais. Um número expressivo da agência diz respeito à menção a cerca de um milhão de bolivianos pobres que usam a cada ano os serviços de saúde financiados ou apoiados pela USAID.

Coordenado de perto em parceria com as autoridades governamentais, o Programa de Desenvolvimento Alternativo Integrado da USAID é voltado para a expansão das oportunidades econômicas para os agricultores nas regiões de cultivo de coca, com o argumento de ajuda à melhoria das condições sociais e proporcionar aos cidadãos o acesso a serviços públicos essenciais. Em 2009, por exemplo, o valor das exportações de produtos assistidos pela USAID incluindo banana, palmito, abacaxi, café e cacau das regiões de Yungas e Cochabamba Tropical ultrapassou a marca de US\$ 39,5 milhões, com aumento de US\$ 4,5 milhões em relação ao ano anterior. A USAID também reporta que em 2009, a assistência dos EUA ajudou a introduzir ou recuperar mais de quatro mil hectares de culturas, contribuindo assim para aumentar as vendas e rendimentos de milhares de agricultores.

No que diz respeito à cooperação para investimentos em infraestrutura, de 1999 a 2009, foram construídas 205 pontes e recuperados ou melhorados mais de 8.700 quilômetros de rodovias das regiões da Cochabamba Tropical e Yungas de La Paz com a assistência da USAID por meio de um acordo com o governo boliviano. Em 2009, se reportam a construção de sistemas de água potável e instalações sanitárias construídos com assistência da USAID com o objetivo de melhorar condições sociais e o padrão de vida de mais de 2.000 famílias da região de Yungas (USAID. Overview: Latin America and Caribbean)

### **7.3.2. Cooperação EUA – Colômbia**

A ação dos EUA na Colômbia por intermédio da USAID é justificada como forma de promover ajuda ao governo local, setor privado e as organizações de cidadãos a obter a paz, fomentar a prosperidade econômica, desenvolver alternativas sociais e econômicas às culturas definidas como ilícitas e fortalecer a presença e a eficiência do Estado. A partir de 2010, as intervenções do programa de desenvolvimento alternativo da USAID têm sido direcionadas para apoiar o Plano de Consolidação Nacional e a Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico do governo colombiano. A proposta neste caso consiste em fazer com que as ações sejam integradas e focadas regionalmente em áreas afetadas por conflitos e pela economia ilegal. A ênfase é fortalecer a presença do Estado com iniciativas de curto prazo para atender às necessidades sociais e econômicas prementes em áreas onde o governo se encontrava ausente. A expectativa é que, conforme a economia da região se torne mais consolidada em termos comparativos, os programas devem permitir apoio a políticas de longo prazo, como oportunidades econômicas sustentáveis, estabilização, reintegração ou retorno das populações afetadas às áreas de conflito, aprimoramento da governança e maior acesso à justiça. A lógica defendida neste caso é que as intervenções continuariam a facilitar o oferecimento de serviços básicos, aumentariam as ocupações lícitas e as instituições locais sairiam fortalecidas.

Um investimento central para a USAID na Colômbia diz respeito à combinação de investimentos em uma justiça mais abrangente com princípios de equidade com uma governança particularmente voltada para atender as necessidades de regiões e populações tradicionalmente desassistidas. A lógica de trabalho da agência dá a entender que o papel da cooperação seria fortalecer o governo central para o auxílio às vítimas do conflito interno. Em regiões remotas e de conflito, a USAID tem trabalhado com o governo e a sociedade civil para expandir o acesso aos serviços judiciários e à solução alternativa de litígios, apoiando a implementação efetiva do novo sistema de justiça criminal, investindo em governança e em serviços de saúde e educação com a participação de cidadãos locais.

A assistência da USAID como um todo se concentra no apoio à estruturação de políticas públicas do governo da Colômbia para melhorar o ambiente de negócios, e o investimento e ampliar a capacidade local para solucionar problemas relacionados ao desenvolvimento, compreendendo questões políticas como a posse da terra, o acesso a serviços financeiros e o exercício de direitos trabalhistas. É dada neste contexto prioridade a políticas que atendam desalojados, afrodescendentes e populações indígenas.

O sustento baseado em gestão de recursos naturais é comum nas comunidades carentes que vivem nas imediações de territórios étnicos, parques nacionais, áreas protegidas e outros sistemas biológica ou climaticamente sensíveis, mas a preservação desses ecossistemas e dos recursos ambientais por ele fornecidos têm sido ameaçada pelo desmatamento, mudanças climáticas, culturas ilegais, conflito armado e pela própria fraca presença do Estado. Por essa razão, a USAID tem apoiado o governo colombiano para atenuar os efeitos negativos desse fenômeno e para garantir a preservação de ecossistemas na Colômbia. As metas gerais do programa ambiental incluem o que a agência denomina governança ambiental para preservação de áreas protegidas e territórios étnicos, bem como a restauração dos serviços de preservação. Os programas busariam também assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais, atenuando, adaptando e reduzindo a vulnerabilidade aos efeitos de longo prazo da mudança climática, bem como atuando no fomento do uso de energia limpa e renovável.

É perceptível que para a USAID a oferta de oportunidades econômicas aos colombianos afetados por conflitos seria uma solução tanto para as causas como para as consequências do cultivo de drogas ilícitas. O trabalho com o governo busca, portanto, institucionalizar a presença do estado nas regiões que enfrentaram crise e conflitos, mas que foram recuperadas recentemente. Outra parte da cooperação diz respeito à desmobilização e reintegração pacífica de ex-combatentes, reconciliação e reparação para as vítimas e prevenção do recrutamento de crianças por grupos armados ilegais (USAID. Overview: Latin America and Caribbean).

### **7.3.3. Cooperação EUA-Haiti**

No caso específico do Haiti, especialmente após o terremoto, a USAID foi nomeada como a principal agência federal dos EUA para auxílio às vítimas do terremoto e reconstrução daquele país. Estimativas preliminares estimam que tenha havido entre cento e cinquenta e duzentas mil vítimas fatais, com pelo menos mais duzentas mil pessoas com ferimentos graves e um milhão de habitantes desalojados pela catástrofe. A resposta civil e militar conjunta do governo dos EUA para assistência ao povo haitiano após o terremoto é defendida pelo Departamento de Estado como uma ação a ser empreendida em coordenação com as Nações Unidas, organizações não-governamentais e comunidade internacional. Além disso, tanto o Departamento de Estado como a USAID trabalham de forma unificada para coordenar a resposta humanitária, buscando colocar na prática um trabalho vinculado entre diplomacia e desenvolvimento.

Equipes norte-americanas avaliaram particularmente após o terremoto as necessidades de saúde pública, a integridade estrutural da infraestrutura essencial e as necessidades de alimentos e nutrição a longo prazo com a perspectiva de reconstrução após o desastre. O Departamento de Estado também coordenou a assistência aos cidadãos norte-americanos afetados pela catástrofe no Haiti e transmitiu informações a seus familiares nos Estados Unidos. Até abril de 2010, a USAID havia fornecido mais de US\$ 574 milhões para reação ao terremoto no Haiti, incluindo apoio para busca e resgate, saúde, nutrição, coordenação humanitária e gerenciamento de informações, proteção, recuperação econômica e sistemas de mercado, atividades de água, saneamento e higiene, bem como apoio logístico e fornecimento de alimentação de emergência e suprimentos para socorro. O Presidente Obama descreveu a contribuição norte-americana da seguinte forma:

“... pusemos em ação um dos maiores esforços de auxílio de nossa história – para salvar vidas e proporcionar ajuda humanitária para evitar uma catástrofe ainda maior. Nessas horas difíceis, a América permanece unida. Estamos unidos ao povo do Haiti, que demonstrou uma resiliência incrível, e os ajudaremos a recuperar-se e a reconstruir seu país”. (USAID, Haiti Post Response in Haiti)

A assistência dos EUA ao Haiti é justificada pela USAID como forma de apoiar o país para que se transforme em um estado de direito seguro e democrático capaz de atender às necessidades socioeconômicas do povo haitiano e contribuir para a estabilidade do Caribe (USAID, Haiti Post Response in Haiti). A ação norte-americana no Haiti ocorre em vários setores, pois, historicamente, o país tem enfrentado repetidas crises e conflitos políticos, além de contar com instituições governamentais frágeis, miséria profunda, degradação ambiental e presença do crime organizado. Como resposta, os programas da USAID trabalham com a idéia de governança, melhoria da segurança e estabilidade cívicas, fomento à segurança econômica, educação básica, serviços de saúde, além de redução da vulnerabilidade a desastres. Os programas da agência se baseiam no argumento pacificação em complementação aos programas de segurança da embaixada dos EUA.

Embora mesmo antes do terremoto ocorrido em 2001, a democracia ser frágil devido à fraqueza das instituições e da responsabilidade pública limitada, a assistência da USAID se verifica na reforma do judiciário e melhoria da capacidade de resposta do poder legislativo. Nos últimos anos, a agência apoiou a elaboração e aprovação de duas leis criando uma escola de magistratura moderna e, ao mesmo tempo, definindo padrões para um judiciário independente. Um dado citado pela agência diz que mais de nove mil, quatrocentos e trinta cidadãos receberam assessoria jurídica ou acesso a juizados de paz recém estabelecidos com o apoio da USAID. É perceptível que os programas da USAID buscam se afirmar como instrumento de promoção do desenvolvimento social no Haiti. Dentre os dados citados no campo social, é lembrado pela agência que em 2008 (USAID, Haiti Post Response in Haiti).

a) Mais de cem mil haitianos obtiveram empregos temporários na reconstrução da infraestrutura do país em programas apoiados pela agência, o que é defendido como uma forma de benefício a mais de duzentos e onze mil pessoas em situação de risco em bairros problemáticos das seis principais cidades do país.

b) Os serviços incluíram a vacinação de mais de sessenta mil crianças e o oferecimento de serviços de saúde reprodutiva a mais de duzentas mil pessoas, as atividades apoiadas pela agência financiaram o acesso a serviços básicos de saúde a cerca de quatro milhões e oitocentos mil haitianos – cerca de 50% da população.

c) O investimento em um sistema de água proporcionou, de acordo com a agência, que mais de quatrocentos mil haitianos tivessem acesso à água potável

d) Outro resultado apresentado pela agência consiste nas atividades de prevenção do HIV/AIDS que teriam atingido um milhão e meio de pessoas, enquanto mais de dezesseis mil indivíduos estão recebendo antirretrovirais com o apoio da agência.

e) No campo educacional, a USAID também apoiou programas para que mais de cinquenta mil alunos de quatrocentos e vinte escolas fossem beneficiados pela educação à distância, além concedido quarenta e sete mil bolsas de estudos no ano letivo de 2008/2009. Em resposta aos furacões e aos motins alimentares, a quantidade de crianças atendidas pelos programas de alimentação da USAID teve que saltar de quarenta e quatro mil para trezentos e noventa e quatro mil

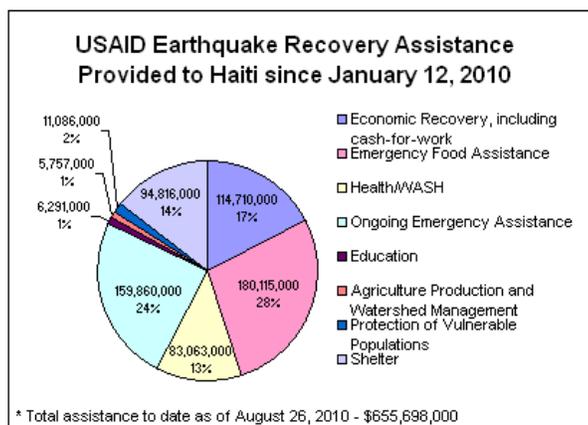
f) Os empréstimos a microempresas rurais e semirurais atingiram mais de trezentos e setenta mil clientes, particularmente mulheres, que utilizaram 65% da carteira de US\$ 63,7 milhões em empréstimos sustentada pela USAID. Já no âmbito do programa de garantia da Autoridade de Desenvolvimento de Crédito, a USAID estimulou cerca de US\$ 2 milhões em financiamentos privados e criou uma linha de garantia adicional, no valor de US\$ 6 milhões, para os setores produtivos, com o objetivo de mobilizar investimentos chegando a US\$ 12,5 milhões. Em 2008, o programa de

desenvolvimento da força de trabalho da USAID expandiu seu alcance para mais de quatro mil e oitocentos jovens desempregados haitianos. Uma crença da agência é que os programas da USAID melhoram as oportunidades econômicas e os meios de subsistência de centenas de milhares de haitianos.

Em reação ao aumento da insegurança alimentar e em decorrência de desastres ambientais, como por exemplo os furacões de 2008, a assistência de emergência da USAID expandiu-se para fornecer assistência alimentar de emergência a mais de dois milhões de haitianos. Poucos dias após os furacões atingirem o Haiti, o Departamento Norte-Americano de Assistência a Desastres no Exterior da USAID auxiliou cerca de quarenta mil famílias desabrigadas com suprimentos emergenciais e nas atividades iniciais de recuperação. A USAID alocou para responder a esse desafio mais de US\$ 100 milhões em atividades de reconstrução e auxílio às vítimas dos furacões a atividades destinadas a recuperar os serviços públicos e os meios de sustento, infraestrutura, estabilização das bacias hidrográficas, preparação e capacidade do governo do Haiti para a atenuação das consequências de catástrofes naturais (USAID, Haiti Post Response in Haiti). Após o terremoto, a assistência prestada pela USAID ao Haiti tem se intensificado em setores já previamente apoiados pela agência no país, mas há uma ênfase em reconstrução e recuperação econômica, conforme o quadro abaixo bem demonstra:

**Gráfico 4 – Gasto da Recuperação para o**

**USAID com Haiti**



Em reunião coordenada pelo Ministro do Exterior Canadense Lawrence Cannon, a Secretária de Estado Clinton buscou compartilhar o desafio de reconstrução do Haiti com outros países organizando uma conferência de doadores para esta finalidade, o auxílio ao Haiti não poderia se limitar a compra de insumos dentro de uma lógica de cooperação humanitária, mas sim como forma do país se recuperar da devastação e reconstruir o país para o futuro, o que exigia como aponta a USAID “muitos anos de envolvimento ativo por parte da comunidade mundial” (USAID, Haiti Post Response in Haiti).

Os especialistas concordam que as metas prioritárias de reconstrução incluem a restauração de rodovias, aumento dos programas de desenvolvimento comunitário existentes e solução para as exigências de reflorestamento. Deve ser observado que a contribuição dos EUA no caso do Haiti, a USAID tem chamado a atenção desde o terremoto para a necessidade do governo para assistência de todos os doadores. Esta abordagem coincidente com um período pós-crise financeira, por mais que aproxime a posição norte-americana de uma visão multilateralista, também pode ser lido como a necessidade de compartilhar responsabilidades. Como afirma Robert Zoellick, Presidente do Banco Mundial e ex-Secretário de Estado, os esforços para a reconstrução do Haiti não podem simplesmente levar o país de volta ao *status quo* anterior: “enquanto reconstruímos o futuro, devemos enfatizar o aprendizado com o passado” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.21).

## **CAPÍTULO VIII. POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO, DISCURSOS DO BRASIL E EUA E TAXONOMIAS PREDOMINANTES**

### **8.1. Política de Cooperação do Brasil**

A diplomacia brasileira se orienta na busca de um crescente protagonismo em instâncias internacionais, sejam elas responsáveis por temas econômicos, financeiros e comerciais ou em foros políticos. Para o Brasil, mudanças na configuração da ordem mundial tem como resultado uma maior presença de temas típicos da agenda de desenvolvimento (ABC & IPEA, 2010).

Com a notória expansão e diversificação da cooperação externa, ficou evidente a necessidade de quantificá-la de forma sistematizada no âmbito da administração pública federal. A conceitualização brasileira difere daquela empregada pela OCDE que ainda faz referência à idéia de ajuda oficial para o desenvolvimento, construída ao longo do processo de descolonização, iniciando na criação da Liga das Nações até a ação da Organização das Nações Unidas:

“Fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, sítio corporativo).

As ações de cooperação internacional são no caso brasileiro desempenhadas por uma série de agentes do Estado, mesmo que sem vínculo direto com o Ministério das Relações Exteriores – MRE. Desde o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do

Conselho Nacional de Pesquisa Científica – CNPQ até o Ministério da Educação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES promovem ações e destinam recursos para cooperação científica.

O papel da ABC no que toca o recebimento e resposta a demandas de outros países consiste, sobretudo, em mobilizar instituições brasileiras capazes de atuar na transferência de conhecimentos e conteúdos técnicos na forma de projetos de cooperação. Os quadros de administração direta e indireta utilizados em projetos e cooperação internacional não recebem qualquer tipo de remuneração adicional, pois, de acordo com o modelo brasileiro, essa atribuição é parte das funções dos servidores públicos. Mesmo que o pagamento de diárias seja necessário e efetivado pela própria ABC na maior parte dos projetos, a lógica do não pagamento adicional em ações de cooperação é que na verdade a cooperação internacional em nome de uma iniciativa deflagrada pelo Estado é um exercício da função, uma tarefa inerente ao servidor público respaldada na própria Constituição Federal. Apesar de sofrer mudanças de configuração e vinculação institucional desde sua criação, verifica-se que a ABC se organiza em dois grandes eixos: a cooperação prestada e a cooperação recebida.

Percebe-se que o papel da ABC, enquanto órgão central de cooperação técnica é o de coordenar iniciativas que se enquadram como cooperação técnica, de maneira que os órgãos brasileiros aportem recursos humanos e estabeleçam concretamente uma agenda que permita compartilhar conhecimentos e práticas nas mais diversas áreas, desde agricultura, saúde, ensino profissionalizante até energia e tecnologia.

Para a ABC, “a cooperação técnica internacional configura-se como um instrumento auxiliar de promoção do desenvolvimento nacional e um importante mecanismo de estreitamento das relações entre países” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica). Segundo a agência, a cooperação técnica pode se traduzir na transferência de conhecimentos entre um organismo internacional e um país, ou entre países. O importante é que o sentido alegado desse tipo de cooperação é em bases não comerciais, o que vai contra a idéia do senso comum, segundo a qual, a cooperação internacional e, principalmente a de natureza técnica, nada mais seria

senão um reforço, uma estratégia de ampliação das possibilidades de negócios, trocas comerciais entre os países.

De acordo com a ABC:

“o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil, entre diversos países que vinham se beneficiando intensamente da cooperação internacional nas últimas décadas, fez com que algumas instituições brasileiras fossem demandadas com crescente intensidade tanto por países interessados na sua experiência quanto por organismos internacionais” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica).

Uma parte importante do argumento da agência, que representa uma visão do próprio Ministério das Relações Exteriores, é que da mesma maneira que o Brasil se beneficiou historicamente da cooperação internacional oriunda de outros países e organismos multilaterais e considerando o que a mesma havia representado para o desenvolvimento nacional, o Brasil deveria dar um retorno com os benefícios obtidos a partir da cooperação e, portanto colocou sua experiência à disposição de outros países parceiros que venham a demandar investimento por parte do Brasil.

A visão expressa pela ABC entende a cooperação técnica internacional como:

“uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

O entendimento da ABC e repetido em discursos de autoridades brasileiras, incluindo o do então Presidente da República, e do ex-Ministro das Relações Exteriores, dá conta que a cooperação prestada aos países em desenvolvimento constitui importante

instrumento de política externa, “do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo). Logo, o sentido e a motivação da cooperação seriam diretamente proporcionais aos interesses do governo brasileiro, conforme definição de linhas centrais da política externa. Apesar de não estar clara a vinculação entre a cooperação técnica e a política de comércio exterior do país e ABC declarar que não existe nenhuma orientação específica neste sentido, o que está a princípio em questão na cooperação é a visão de mundo do país e a definição de parceiros que em um primeiro momento podem não ser escolhidos com base em uma possibilidade pragmática de negócios, mas que podem sim ajudar a consolidar uma legitimidade do país em novas regiões. Ao mesmo tempo, essa mesma legitimidade, mesmo que de maneira não intencional, afeta a forma como o país compreende e estabelece para seus próprios termos uma taxonomia mundial.

No Brasil, mais de cento e cinquenta entidades da administração direta, mas também da administração indireta, incluindo instituições acadêmicas e organizações não-governamentais têm atuado em projetos de cooperação técnica internacional. Uma modalidade utilizada desde a criação das Nações Unidas, mas no caso do Brasil e ampliada nos últimos cinco anos é a chamada cooperação triangular, utilizada para potencializar intercâmbios técnicos e que traz consigo uma arquitetura diferente da noção de cooperação bilateral. A idéia é que parcerias entre países em desenvolvimento, incluam além do próprio Brasil, a participação de um país do chamado grupo do Norte. A ABC também define a cooperação triangular quando um organismo internacional é envolvido e facilita o processo seja política, técnica ou operacionalmente. As ações de triangulação do Brasil com organismos internacionais, incluiriam projetos com o Fundo de População das Nações Unidas (Combate à Violência de Gênero, no Haiti, melhoria da capacidade de análise de dados sócio-demográficos no Paraguai e no Equador, realização do Censo em Guiné-Bissau) e com o Banco Mundial (Programa de Merenda Escolar e Programa para Manejo de Resíduos Sólidos, no Haiti) apenas para citar exemplos. Na verdade, o termo triangulação é referido em documentos das Nações Unidas como o Nairobi Outcome Document, que

foi a reunião mais recente da comunidade internacional sobre o tema cooperação sul-sul, como um tipo de cooperação que envolve países do sul e do norte, daí a referência ao triângulo. No entanto, o envolvimento de agências das Nações Unidas não deveria caracterizar uma ação triangular, pois, estes organismos têm como membros países de qualquer região indistintamente, logo, utilizar o termo triangulação não seria o ideal neste tipo de parceria, pois, as agências não são parceiros do norte e sim instâncias intergovernamentais em que o próprio Brasil também integra e participa dos processos decisórios e de governança destes órgãos.

A cooperação triangular faz referência originalmente ao envolvimento de um ator cuja natureza geográfica é diferente dos demais, mas que estaria no Norte, daí, é claro, a alusão à figura do triângulo. No entanto, no caso de organismos das Nações Unidas, aceitando-se o conceito dos mesmos como instituições que representam vontade coletiva de seus integrantes, independentemente de localização geográfica e têm como potenciais membros países de todas as regiões, a referência à cooperação triangular neste caso é incompleta.

Ademais, a participação de agências internacionais em iniciativas de cooperação internacional entre países em desenvolvimento é de outra natureza, pois, como as agências não são um país beneficiado ou partícipe de alguma troca, mas sim um tipo de agente facilitador por sua neutralidade política e técnica, além de atuar como mesmo como financiador em determinados casos. Logo, o que estaria em funcionamento em ações que envolvem as burocracias internacionais neste caso seria simplesmente um tipo de parceria que não é suficiente para redefinir o tipo de cooperação já em curso, seja ela bilateral quando dois países estão envolvidos ou mesmo a trilateral quando dois países semelhantes à luz de uma determinada característica que pode ser o estágio de desenvolvimento e localização geográfica, somam esforços em conjunto com um terceiro país que estaria em outra condição, tanto do ponto de vista geográfico como em patamar de desenvolvimento sócio-econômico.

O discurso que ganha espaço na diplomacia brasileira a partir de 2009 coloca, acima de tudo, a idéia de cooperação horizontal. Esse princípio foi enfatizado no processo de construção da própria idéia de cooperação sul-sul, desde a Conferência de CTPD de 1978, uma vez que um entendimento dos países do denominado mundo em desenvolvimento é que o próprio princípio dessa modalidade de cooperação é diferente daquela em voga e que fora deflagrada pela criação da ONU.

O argumento é que o país não poderia repetir um modelo norte-sul na relação com vizinhos então a idéia de reciprocidade e suavização da condição de provedor e beneficiário na cooperação deveria estar presente no desenho de parcerias entre estados. É notório também que, apesar, da dificuldade de se estabelecer uma relação horizontal do ponto de vista do compartilhamento efetivo de saberes, visto que sempre um dos lados envolvidos, ou seja, uma das instituições nacionais detém mais conhecimento para compartilhar, a horizontalidade faz mais sentido à luz de uma lógica de equilíbrio de relações de poder. O instrumento alegado frequentemente por autoridades brasileiras de política externa é a da eliminação de condicionalidades.

As condicionalidades são entendidas, neste contexto, como as medidas exigidas por países ao longo da vigência de um acordo ou projeto. Essas condicionalidades podem ser em seguimento a um tipo de ajuste fiscal no caso de operações de empréstimo, compromisso com relação a uma determinada agenda ou mesmo contrapartida comercial. A completa inexistência de condicionalidades pode existir em um plano formal, mas existem contrapartidas esperadas, que podem se observar em três eixos: a) posicionamento comum frente a temas de interesse na agenda internacional; b) privilégios futuros em relações bilaterais; c) prestígio.

Apesar das críticas à idéia de condicionalidades, é muito difícil, que não existam no mínimo valores comuns, senão no plano positivo do direito internacional, mas em questões políticas subjacentes ao estabelecimento de cooperação entre países. Para a cooperação técnica brasileira, os programas, independentemente de sua natureza, devem sempre permitir:

“a transferência de 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” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo).

Na ação da ABC, o conceito de parceria para o desenvolvimento, associada à noção de horizontalidade, consolidaria uma idéia de cooperação que traz, a ambos os lados, compartilhamento de esforços e benefícios. De acordo com a ABC, a análise de parcerias ocorre em um plano técnico em que a pertinência da cooperação é investigada. As iniciativas propostas por países interessados são objeto de análise e avaliadas à luz do impacto e do alcance sobre as próprias comunidades receptoras. O desafio no plano operativo nessa lógica é que o procedimento implica aprimorar mecanismos de negociação, avaliação e gestão dos projetos, a fim de enquadrá-los às prioridades nacionais.

Deve-se assinalar que se, por um lado, a ABC destaca que a cooperação técnica internacional desperta grande interesse num amplo segmento da sociedade, incluindo setores governamentais e sociedade civil organizada justamente por possibilitar um acesso mais ágil a tecnologias, conhecimentos, informações e capacitação (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo), mesmo que exista a distinção entre a cooperação prestada com a idéia de cooperação recebida do exterior, a idéia de horizontalidade está sempre presente.

Uma proposta específica do Governo brasileiro para reformar o modelo vigente estaria em definir um novo marco legal para as atividades de cooperação prestadas por instituições brasileiras em outros países, prevendo um novo modelo institucional com recursos técnicos e gerenciais para atender as novas demandas por cooperação que o Brasil tem recebido.

No caso do Brasil, mesmo que não exista uma coordenação explícita das várias instituições que promovem a cooperação, os dados compilados por IPEA e Ministério

das Relações Exteriores através da ABC são um primeiro esforço rumo à construção de uma regulação e coordenação desta atividade com a afirmação de possíveis prioridades comuns e tradução da implementação da política de uma mesma visão da realidade mundial que seja menos fragmentada.

## **8.2. Política de Cooperação dos EUA**

A assistência para o desenvolvimento dos EUA consistia inicialmente de duas grandes frentes de investimento, uma linha de empréstimo para o desenvolvimento com o intento de aumentar a capacidade produtiva e da infraestrutura e uma linha de doação com investimentos a fundo perdido para ações de cooperação, sobretudo, em um grupo de países mais pobres.

Os primeiros modelos previam um sistema de garantia de investimento a empresas norte-americanas em certos países, o que ampliava a possibilidade de negócios no exterior e ao mesmo tempo a presença de instituições norte-americanas, não apenas públicas, mas privadas também. Rostow que estabelece em sua teoria econômica uma tipologia de países baseada na diferença entre estágios de desenvolvimento (ROSTOW, 1961) fundamenta em larga medida o pensamento que nortearia a USAID nas décadas seguintes, reservando ao órgão a coordenação e implementação de uma política de ajuda internacional e cooperação técnica dos Estados Unidos como parte de um exercício de perpetuação de hegemonia do país. A crença corrente durante o período de criação da agência é a de que uma ação de longo prazo junto a determinados países, no contexto de programas integrados, pudesse promover crescimento econômico e estabilidade política como salvaguardas ideológicas frente ao bloco comunista.

Na execução da política, o Departamento de Estado, a quem se subordinam as estruturas responsáveis pela cooperação, notadamente a USAID, opera mais de duzentos e sessenta embaixadas, consulados e outros postos em todo o mundo, com mais de doze mil diplomatas e nove mil servidores civis. Em cada embaixada, o chefe da missão (normalmente um embaixador) é o responsável pela execução das metas de

política externa dos EUA e pela coordenação e administração de todas as funções do governo dos EUA no país anfitrião. Os embaixadores são nomeados pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado. Os chefes de missão reportam-se diretamente ao Presidente por intermédio do Secretário de Estado. A embaixada dos EUA é também o principal ponto de contato do governo dos EUA com seus cidadãos no exterior e com os cidadãos do país parceiro. Cabe às estruturas atenderem às necessidades dos norte-americanos que viajam, trabalham e estudam no exterior, dando também apoio às delegações presidenciais e do congresso em visitas ao país (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

O Departamento de Estado justifica sua ação na promoção e a alegada proteção dos interesses dos cidadãos norte-americanos com base nos seguintes focos de atuação:

- a) Promoção da paz e a estabilidade.
- b) Criação de empregos dentro do país pela abertura de mercados no exterior.
- c) Organização de missões ao exterior e regulamentando a imigração.
- d) Ajuda aos países em desenvolvimento para a criação de oportunidades de exportação e investimento.
- e) Promovendo a união de nações para solucionar problemas globais, como a poluição internacional, disseminação de doenças transmissíveis, terrorismo, tráfico de armas nucleares e crises humanitárias. (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

O trabalho do Departamento de Estado é desempenhada por seis departamentos regionais, cada um deles responsáveis por uma região específica do mundo, pelo Departamento de Assuntos de Organismos Internacionais e por diversos departamentos funcionais e administrativos. Esses departamentos fornecem orientação política, gestão de programas, suporte administrativo e conhecimentos aprofundados sobre assuntos como legislação, economia, meio ambiente, informações, controle de armas, direitos humanos, combate ao narcotráfico, combate ao terrorismo, diplomacia pública, assistência humanitária, não proliferação de armas, serviços consulares, dentre outras áreas. Na execução dessas responsabilidades, o Departamento de Estado segue uma sistemática de consulta ao legislativo sobre iniciativas e programas de política externa e trabalha em coordenação próxima com outras agências federais

inclusive, o Departamento de Defesa, a USAID e o Departamento do Tesouro e o Departamento de Comércio.

Os programas de desenvolvimento e auxílio humanitário são definidos em cooperação com o Departamento de Estado, sendo que a agência colabora com diversas outras agências federais e organização bilaterais e multilaterais, empresas privadas, instituições acadêmicas e organizações não-governamentais.

O Plano Estratégico Conjunto Departamento de Estado e USAID para os Exercícios de 2007 a 2012 se fundamenta na Estratégia de Segurança Nacional e define as principais metas dos EUA para a política externa e de assistência ao desenvolvimento. A linha de ação da agência é composta por sete metas estratégicas e trinta e nove prioridades gerais. Já o Plano Estratégico Conjunto cumpre as obrigações do Departamento de Estado e da USAID para o planejamento em nível de agência, determinadas pela Lei de Resultados e Desempenho do Governo de 1993. O Plano Estratégico Conjunto funciona, portanto, como uma estrutura para as metas de política e programas em nível global, regional e de país, e é uma ferramenta organizacional por meio da qual o Departamento de Estado e a USAID administram os recursos do governo.

A política externa norte-americana tem utilizado na década de 2000 o conceito autodenominado de poder inteligente baseado em uma premissa de que cabe à USAID responder a desafios típicos da política externa norte-americana, incluindo guerras e conflitos regionais em andamento, crise econômica global, terrorismo, armas de destruição em massa, mudança climática, pobreza, insegurança alimentar e doenças pandêmicas (USAID, 2006) e mesmo que muitas vezes, o poderio militar possa ser necessário para proteger os cidadãos norte-americanos, bem como os interesses do povo, mas caberia à diplomacia e à política de cooperação internacional dos EUA criar condições para um mundo “pacífico, estável e próspero”, sendo de acordo com a Justificativa para o Congresso, tão importante como o poderio militar para assegurar a segurança nacional (USAID, 2006).

Neste contexto, a noção de poder inteligente defendido pelo Departamento de Estado defende que cabe aos EUA estender a mão a aliados e adversários, reforçando antigas

alianças e forjando outras novas. Para o Departamento de Estado e a USAID, poder inteligente se traduz em abordagens específicas de política que se traduzem no plano cinco linhas de ação:

- 1) Criação conjunta por parte do Departamento de Estado e da USAID de instrumentos para cooperação com os aliados dos EUA;
- 2) As duas instituições buscariam até mesmo o engajamento com aqueles que discordam dos EUA;
- 3) Promoção do desenvolvimento como pilar central do “poderio americano”;
- 4) Articulação do Departamento de Estado e da USAID para a realização de atividades civis e militares em áreas de conflito; e,
- 5) O Departamento de Estado em conjunto com a USAID mobilizará os recursos essenciais do “poderio americano”, inclusive o poder econômico e a força do exemplo (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

A criação da USAID pelo Senado norte-americano teve o papel de reorganizar o modelo de cooperação dos EUA estabelecendo principalmente distinção explícita entre ajuda militar de outros tipos de ajuda. A criação de uma agência para administrar programas de assistência humanitária e econômica se diferencia na ênfase dada em modelos de assistência econômica e social de longo prazo. O argumento da criação da agência está na suposta liberdade de influências políticas e militares, o que permite à USAID oferecer ajuda sem ter a mesma ingerência de órgãos predecessores unindo o enfoque de ajuda baseado em cooperação técnica, mas na terminologia da agência – assistência técnica e, adicionalmente, mantendo assistência de natureza econômica para países parceiros.

O Departamento de Estado e a USAID trabalham de forma associada para o planejamento, programação orçamentária e gestão das atividades diplomáticas e de desenvolvimento internacional. O Relatório dos dois órgãos normalmente chamam a atenção para as metas do governo dos EUA para que exista uma maior integração das duas instituições para atingirem metas comuns de política externa ao mesmo em tempo que se busque uma “melhorar o padrão de vida das pessoas em todo o mundo” (US

DEPARTMENT OF STATE, 2010). A própria Declaração conjunta de missão do Departamento de Estado e da USAID se volta para a relação entre bem-estar do próprio povo norte-americano e de outras sociedades, trazendo valores típicos da sociedade norte-americana

A estrutura de trabalho da USAID e do próprio Departamento de Estado como um todo dá especial atenção ao rigor analítico no planejamento de desempenho, definindo indicadores orientados para o resultado e crença no planejamento estratégico como definidor de recursos. As sete metas estratégicas do Departamento de Estado e da USAID são: a) conseguir paz e segurança; b) governar de forma justa e democrática; c) investir nas pessoas; d) fomentar o crescimento econômico; e) fornecer ajuda humanitária; f) promover o entendimento internacional e; g) fortalecer as capacidades consulares e administrativas (US DEPARTMENT OF STATE, 2010).

A USAID é defendida pelo Departamento do Estado como “essencial aos esforços dos EUA para melhorar a segurança alimentar e a saúde humana, reduzir a miséria, atenuar o impacto global da mudança climática, fortalecer o papel da mulher, ajudar países como o Haiti a recuperar-se de desastres naturais e levar paz e estabilidade ao Afeganistão, Iraque e em outros lugares em todo o mundo” (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a, p.3).

O último Relatório Anual conjunto da USAID e do Departamento de Estado destaca como uma das principais realizações de política externa norte-americana a intensificação do diálogo dos EUA com as principais economias emergentes, inclusive Brasil, Índia e Rússia, além da realização de três Cúpulas dos Líderes do G-20. Aliás, uma das metas estratégicas elencadas pela USAID é promover o entendimento internacional, o que abertamente é entendido pela agência como uma forma de melhorar a segurança nacional “por meio do estímulo ao engajamento amplo e respeitoso e o entendimento mútuo entre os cidadão e instituições norte-americanas e seus equivalentes no exterior” (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a, p.45).

A USAID acumula, portanto, uma série de papéis na coordenação e implementação das políticas de cooperação internacional dos EUA, com destaque para as ações técnicas e financeiras. O Open Government Plan da agência também chama a atenção para o fato de que através das ações internacionais, os EUA também devem promover ações baseadas em aprendizado mútuo, o que se assemelha a idéia de cooperação horizontal; empregada como elemento balizador da cooperação sul-sul difundida pelo Brasil, mesmo que seja mencionado de forma apenas geral. O Open Government Plan busca legitimar as ações da USAID na medida em que foi feito como instrumento de transparência pública com a atribuição de relatar as ações da agência nas áreas de: a) paz e segurança; b) governo justo e democracia; c) investimento em pessoas; d) promoção de crescimento econômico e prosperidade; e) Assistência humanitária e; f) Fortalecimento de capacidades de gerenciamento (USAID, 2010). O Plano também inclui elementos como participação social, acesso a informação e utilização de novas mídias e redes sociais para ampla publicização de experiências, mas também com vistas a facilitar e descentralizar o acesso a mecanismos de financiamento, submissão e aprovação de projetos (USAID, 2010).

O conceito de desenvolvimento utilizado pela diplomacia norte-americana consiste em “um processo de longo prazo que deve ser adotado e liderado pelas pessoas das próprias nações em desenvolvimento” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.3) sendo neste âmbito objetivo da diplomacia norte-americana criar condições para que os países progressivamente não mais necessitem da assistência dos EUA garantindo que as “pessoas tenham acesso à assistência médica, educação e alimentação, as comunidades e empresas privadas prosperem, os governos sejam responsáveis perante seus cidadãos e as instituições democráticas prestem seus serviços e melhorem o padrão de vida” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.3).

Nesta linha, os Estados Unidos atuam na região latino-americana propagando valores como a:

“primazia da lei, o respeito aos direitos humanos, a imprensa independente, sociedades civis que defendam efetivamente os direitos e a participação dos cidadãos, processos políticos justos e

abertos e instituições governamentais fortes, que prestem serviços básicos como saúde e educação” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.19).

Em outras regiões geográficas, incluindo Bangladesh e vários outros países da Ásia Central, o governo dos EUA mantem a mesma linha programática apoiando reformas baseadas na implantação de modelos democráticos tradicionais.

Enfim, a política externa norte-americana para a América Latina e o Caribe se define como maneira de atender a demandas de governos da região de maneira que sejam capazes de responder aos seus cidadãos em áreas como segurança, fortalecimento da democracia, e criação de sustentabilidade econômica. Uma área de preocupação da USAID nestes países e que se vincula à busca de justiça social e competitividade econômica é o crescimento da violência, o que na visão da agência afeta a estabilidade nacional, mas também regional e chega até as fronteiras dos EUA, o que deixa de maneira explícita a relação entre política externa e atendimento às expectativas internas. A agência destaca em seu elenco de prioridades para a América Latina e Caribe que a região tem uma das taxas mais altas de desigualdade de renda do mundo e que 80% da população indígena vive em um estado de pobreza abjeta. Uma resposta da organização estaria no desenvolvimento de políticas econômicas, mas, sobretudo, na necessidade de consolidação de instituições nacionais, o que resulta para a USAID em serviços públicos de baixa qualidade.

A prestação de contas dos EUA vincula desenvolvimento a diplomacia e os resultados divulgados da política externa costumeiramente apresentam números como US DEPARTMENT OF STATE, 2010):

- Concessão em 2009 de 22.300 vistos de não imigrante para visitar os Estados Unidos.
- Presença de mais de 670.000 estrangeiros estudando em faculdades e universidades norte-americanas com vistos emitidos pelas Embaixadas dos Estados Unidos.

- Pagamentos efetuados pelo Departamento de Estado em 149 moedas diferentes para sustentar as operações em todo o mundo.
- Operacionalização do Programa de Enfrentamento à AIDS do Presidente dos EUA que apoiou diretamente programas de prevenção da contaminação de mãe para filho permitindo que cerca de 100.000 bebês, filhos de mães portadoras de HIV, não fossem contaminados pelo vírus.
- Em 2009 mais de 52.300 operações de crédito rural no Afeganistão, com valores variando entre US\$ 200 e US\$ 2 milhões, direcionados a empresas de pequeno porte.
- Para cada dólar gasto com garantias da “Autoridade de Desenvolvimento de Crédito”, a USAID menciona que foram alavancadas US\$ 36 em financiamentos privados complementando a capacidade de investimento e mobilização de recursos para expansão de crédito.
- Uma ênfase da USAID é a proteção do estado democrático, possível em associação intrínseca com a proteção aos direitos fundamentais, o que faz parte da agenda dos EUA com a Organização dos Estados Americanos – OEA e com outras instituições do sistema interamericano. No caso de Cuba a referência à ação dos EUA presente no Relatório da USAID e da Secretaria de Estado para 2009 é que a tônica da relação com o país caribenho deve se basear na busca de uma transição pacífica para a democracia, o que evidencia mais uma vez um componente de base ideológica que motiva a política de cooperação para o desenvolvimento, atribuindo à democracia um valor ideal, mesmo que o que esteja em questão seja a tese da economia de mercado.

É, aliás, política da agência que os dados de desempenho sejam periodicamente publicizados e avaliados em relação a padrões de validade, integridade, exatidão, confiabilidade e pontualidade com vistas à prestação de contas na forma da preparação de Relatório de Desempenho da Assistência no Exterior servindo como base para Justificativa Orçamentária Conjunta para o Congresso no que concerne as das Operações no Estrangeiro, tanto por parte do Departamento de Estado como da USAID.

O relatório conjunto do Departamento de Estado e da USAID cita ainda que em um mundo cada vez mais interdependente, os Estados Unidos cada vez mais “precisam que todos os elementos de seu poderio nacional – diplomacia vigorosa, assistência ao desenvolvimento direcionada e forças armadas fortes – sejam robustos e alinhados na busca dos objetivos de política externa do país” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p. 52). Como parte do orçamento para 2011, o Departamento do Estado e a USAID solicitaram recursos para reforçar o binômio diplomacia e desenvolvimento com o argumento novamente que esse investimento é voltado para assegurar a segurança nacional dos EUA. Esses dois pilares básicos são parte da arquitetura de poder inteligente dos Estados Unidos permitirão que civis operem em parceria com seus colegas militares em todo o mundo para promover os interesses essenciais do país. O orçamento médio dos EUA de menos de 0,5% do orçamento federal, mas em proporção maior que de muitos países.

Avaliações recentes das ações da política externa e cooperação para o desenvolvimento apontaram algumas realizações como as principais ações de reafirmação da política externa norte-americana, valendo mencionar:

- Iniciativas globais para combate à fome, promoção do desenvolvimento agrícola e da saúde global sustentáveis e combate à ameaça da mudança climática.
- Operações Globais de Paz, em que se superou a meta de treinar e equipar 75.000 soldados não americanos para tropas de paz.
- Negociações com a Rússia que resultaram em um novo Tratado para Redução de Armas Estratégicas em 2010.
- Eleição dos Estados Unidos para um assento no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.
- Combate internacional à violência sexual em conflitos armados, o que resultou na adoção de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o tema.
- Adoção de sanções contra a Coreia do Norte por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.2)

A Secretária de Estado Hillary Clinton chama a atenção para o fato de que a Administração Obama comprometeu-se a fazer com que, junto com a defesa e a diplomacia, o desenvolvimento desempenhe um papel primordial na segurança nacional e política externa dos EUA, chegando a explicitar que tanto a Secretaria de Estado como a USAID tem como objetivo “fazer com que a USAID seja a agência de desenvolvimento mais importante do mundo” (USAID, sítio corporativo).

A criação de relatórios transparentes sobre a administração e gerenciamento dos recursos públicos é parte integrante dos esforços integrados do Departamento de Estado e da USAID para aprimorar a prestação de contas perante audiências externas e, sobretudo, o público interno dos EUA. Os relatórios financeiros do Departamento de Estado e da USAID apresentam as demonstrações financeiras auditadas e notas explicativas de cada órgão, incluindo informações financeiras sobre os ativos, passivos e situação líquida de cada agência em balanços patrimoniais que trazem o custo das operações e os recursos disponíveis em sumários de dotações orçamentárias.

### **8.3. Discurso do Brasil**

É importante observar o discurso oficial dos países no que tange a formulação de políticas ou mesmo na ausência dessas, de modelos de cooperação técnica. O objetivo para o Brasil na cooperação de caráter técnico com países em desenvolvimento como ABC afirma seria:

“contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, para a ampliação dos seus intercâmbios, geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Coordenações CGPD).

No que tange a cooperação recebida do exterior, seja a partir de acordos e programas de cooperação com países ou organismos multilaterais, os documentos de referência da ABC chamam a atenção para a seguinte definição:

“abrange a cooperações técnicas bilateral e multilateral, e busca a internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral), dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica).

Já a idéia de uma cooperação baseada em princípios de igualdade entre as partes, a referida lógica de horizontalidade, com as implicações indiretas subjacentes desse discurso são enunciadas pela ABC:

“A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual é promovido o adensamento de suas relações e o estreitamento dos seus laços políticos e econômicos”. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, Coordenações CGPD)

O conceito utilizado pelo Brasil de cooperação internacional, em especial cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, foi definido pelo governo brasileiro, preenchendo-se uma lacuna normativa, como:

“a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou

populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas”. (ABC& IPEA, 2010, p.11)

“...em um mundo cada vez mais interdependente, a paz, a prosperidade e a dignidade humana não dependem apenas de ações em âmbito nacional e a cooperação para o desenvolvimento internacional é peça-chave para o estabelecimento de uma ordem internacional mais justa e pacífica.” (ABC & IPEA, 2010, p.7)

“Equilibrando o respeito à soberania e a defesa da autodeterminação, características tradicionais da diplomacia brasileira, o Brasil vem desenvolvendo uma maneira bastante própria de cooperar com os países em desenvolvimento. De fato, a colaboração concedida pelo país não impõe condicionalidades nem visa a objetivos políticos imediatistas” (ABC & IPEA, 2010, p.7).

“O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemos-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização” (ABC & IPEA, 2010, p.7).

Como colocam Farani & Pochmann

“... política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil”. (ABC & IPEA, 2010, p.7)

“Considerando que a promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva e que a incapacidade de qualquer país em alcançar os ODM configura um fracasso de toda a comunidade internacional, o Brasil vem se empenhando em apoiar os esforços de outros países no sentido de superar os desafios ao desenvolvimento, a partir do compartilhamento de conhecimentos, experiências bem-sucedidas e oferta de insumos de diferentes naturezas” (ABC & IPEA, 2010, p.9).

“O progresso obtido por muitos países em desenvolvimento nas últimas décadas e sua atuação cada vez mais assertiva no âmbito das diferentes vertentes de cooperação internacional confirmam haver chegado o momento de se rever velhos conceitos e estratégias” (ABC & IPEA, 2010, p.9)

Como o texto do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva também coloca, existe ainda o desafio de sistematizar as ações de cooperação do país.

“Não obstante os desafios ainda a serem superados pela sociedade brasileira, o país demonstra dispor, atualmente, da vontade e das condições necessárias para materializar seu anseio pelo pleno desenvolvimento e, sob um espírito de solidariedade, contribuir para o progresso social e econômico de outros povos “O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemo-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização”. (ABC & IPEA, 2010, p.9)

Percebe-se, que a mensagem do discurso brasileiro é realmente direta, a cooperação em todas as suas vertentes está de tal maneira à política externa que acaba por defini-la e dar a identidade a ela. A forma como o Brasil estabelece suas prioridades, conforme retrata o discurso do ex-Ministro Celso Amorim traz como prioridades, tanto a América Latina como a África que representam a parcela do sul priorizada nas dinâmicas de cooperação internacional. No caso da América Latina, a atenção a essa região é justificada nas relações históricas e cristalizada por meio da institucionalização de mecanismos antigos como o Mercosul, mas também na criação de novos como UNASUL e no investimento em cooperação técnica, assistência humanitária, ampliação da cooperação financeira e também da cooperação educacional. A vinculação com a política externa é explicitada por Celso Amorim:

“Nos últimos anos, o governo brasileiro investiu muito na integração e na paz da América do Sul. Fortalecemos nossa parceria estratégica com a Argentina. Aprofundamos o Mercosul, inclusive com mecanismos financeiros únicos entre países em desenvolvimento”.

“A fundação da União de Nações Sul-americanas – a UNASUL – teve como objetivo consolidar uma genuína zona de paz e de prosperidade. A UNASUL já demonstrou seu valor na promoção do entendimento e da solução pacífica de conflitos entre países sul-americanos e no interior desses países. A Unasul tornou ainda menos justificáveis ingerências externas”.

“Com a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, lançada na Bahia e confirmada em Cancún, reafirmamos a vontade regional de ampliar para a América Central e Caribe o espírito integracionista que anima os sul-americanos.”  
(65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2010).

O discurso de Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores na Assembleia Geral da ONU em 2010 é que cooperação internacional, principalmente a de característica

técnica é sim parte integrante da política externa brasileira. Por mais que pudesse existir algum tipo de dúvida nessa correlação, o Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional deixa explícito que a cooperação promovida pelo Itamaraty, na medida em que tem “potencial impacto para o desenvolvimento de outras nações que compartilham problemas econômicos e sociais semelhantes aos dos brasileiros, esta modalidade cooperação passou a ser reconhecida como instrumento de política externa” (ABC & IPEA, 2010, p.11).

“ A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (ABC & IPEA, 2010, p16).

Se em muitos países, esse o tema da cooperação se mantém em aberto, No caso brasileiro, a equação é, aparentemente, resolvida com a definição de que a cooperação de natureza técnica é parte integrante da política externa, conforme uma série de discursos do ex-Ministro das Relações Exteriores e do próprio ex-Presidente da República demonstram:

“A política externa, Presidente, se o Senhor me permite, vai muito além das ações específicas, dos acordos firmados, de atitudes de cooperação - todas elas importantes. Acho que a política externa, mais do que qualquer outra política, eu me atreveria a dizer - não é que ela seja mais importante do que as outras políticas -, ajuda a compor o ideário nacional. Ela ajuda a nação brasileira, o povo brasileiro a fazer uma imagem de si mesmo e uma imagem do seu lugar no mundo” (Discurso do Ministro Celso Amorim no Instituto Rio Branco em 20 de abril de 2006).

Uma mudança na expressão de mundo do governo brasileiro pode ser percebida no discurso de instituições brasileiras em que a cooperação figura como um mecanismo de afirmação dessa nova visão. Deve-se enfatizar que a criação da ABC e seu discurso ao longo dos anos, decorrente da linha da política externa do Brasil trouxe consigo uma

lógica mais explícita de mobilização de capital técnico de instituições brasileiras em benefício de outros países. Independentemente de análises relativas às motivações possíveis desse tipo de colaboração, fica evidente que a ação centrada em países do bloco em desenvolvimento, o que se configura como cooperação sul-sul aponta para uma mudança significativa na lógica da cooperação, oscilando de acordo com os governos, capacidade e disponibilidades dos órgãos brasileiros que detêm excelência para ação externa. No campo simbólico, o argumento dos benefícios mútuos e da horizontalidade frequentemente utilizado por autoridades brasileiras caracterizaria a colaboração entre iguais.

Um ponto normalmente desconsiderado é o benefício dos países provedores na ação de cooperação cujo foco é a ação ou benefício em outro país. As instituições e os profissionais brasileiros que atuam em outros países se qualificam em função da ação internacional. Isso se deve a uma série de razões: a) acesso a outras realidades políticas, econômicas e culturais; b) estímulo à ação em um ambiente, mesmo que similar, mas pautado em novos desafios; c) experiência internacional; e d) aperfeiçoamento de habilidades de treinamento e transferência de conhecimentos.

Fica patente pela análise de documentos e na fala de autoridades, mas também na análise de uma amostra de projetos que mais que um modelo operacional para estabelecer parâmetros operacionais para a implementação de projetos, a idéia de horizontalidade é um tipo de princípio e base conceitual que reproduz a taxonomia idealizada e defendida pelo governo brasileiro na prática da cooperação internacional.

O governo brasileiro argumenta no Relatório preparado sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que como a crise econômica de 2008 afetou o sistema financeiro dos países industrializados, os velhos conceitos de governança global, sobretudo no que diz respeito ao papel dos países em desenvolvimento têm se modificado profundamente. Pode se perceber a partir dessa argumentação que o governo trabalha com a idéia de uma nova taxonomia internacional. O Relatório defende que o país tem agido no sentido de propor e negociar mudanças nas regras de

governança global com o argumento de construir uma nova arquitetura internacional baseada em um mundo menos assimétrico que considere:

“medidas de melhor governança sobre os fluxos financeiros, regras de comércio mundial mais justas para os países pobres e ampliação da participação dos países em desenvolvimento nos organismos internacionais, em particular no Sistema ONU, FMI, Banco Mundial, Organização Mundial de Comércio e instituições de negociação, incluindo a definição de normas e padrões de monitoramento e gestão dos riscos dos sistemas financeiros nacionais e internacionais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p.154).

Ao mesmo tempo que a diplomacia brasileira lembra que o Brasil já cumpriu quase todos as principais metas e estar a caminho de alcançar, em 2015, todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pratica o discurso que a incapacidade de um país de alcançar essas mesmas metas deve ser encarada como um fracasso de toda a comunidade internacional. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

“Nesses últimos oito anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido da solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, sítio corporativo).

Logo, a idéia de um novo modelo de contrapartidas é colocada pelo governo brasileiro em diversas oportunidades como a tônica da cooperação brasileira em que a imposição de boas práticas e de condicionalidades seria substituída pelo reconhecimento dos governos e dos agentes econômicos dos países industrializados da importância

crecente das economias em desenvolvimento e do papel global destes países (ABC & IPEA, 2010). Nesta mesma linha, a ampliação do país em diversas ações de cooperação com países em desenvolvimento, em especial com os da América do Sul, da América Central e da África se verifica nas ações de cooperação sul-sul que o Brasil participa são marcadas pela referência ao exercício de um tipo de diplomacia solidária, na qual as instituições brasileiras se colocam à disposição de outros países em desenvolvimento suas experiências e conhecimentos especializados, “sem a imposição de condicionalidades e desvinculadas de interesses comerciais ou fins lucrativos, nas áreas consideradas mais relevantes pelos próprios países parceiros” (ABC & IPEA, 2010, p.32). Na operacionalização dessa diplomacia, o apoio das ações de cooperação responderia a um compromisso do Brasil com a redução de atritos, apaziguamento de conflitos internacionais e fortalecimento de laços de amizade entre os países.

“O que queremos, com o IBAS e outras iniciativas, é aproveitar melhor oportunidades de cooperação sul-sul antes inexploradas. Isso não quer dizer que o Brasil vá descuidar das relações com o mundo desenvolvido. Essas duas vertentes de nossa política externa não são jogos de soma zero. São complementares, uma reforça a outra” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Fórum de Diálogo IBAS).

“Eu, como tenho uma relação pessoal com a área de saúde porque estive muito envolvido, na minha última passagem por Genebra sobretudo, nessas questões de propriedade intelectual e saúde, mas também na questão do combate ao fumo, batalha difícil que nós levamos aqui dentro também em mais de um aspecto, eu me sinto muito gratificado em poder hoje através dessa pequena ação simbólica, poder agradecer do ponto de vista da nossa política externa a cooperação que temos tido do Ministério da Saúde e dizer o quanto ela é importante para o Brasil” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Discurso do ex-Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião de

descerramento, no Ministério da Saúde, de placa alusiva à instalação do MRE no prédio do MS no período de 1960 a 1964, Brasília, 13 de dezembro de 2006).

Celso Amorim admite, portanto, em 2006 que cooperação internacional é parte integrante da política externa no caso do Brasil, existindo uma hierarquização explícita no ideário e no plano prático.

O argumento para a não existência de condicionalidades, como já foi tratado, é justificado na observância de “respeito à soberania e da não intervenção em assuntos internos das outras nações” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, sítio corporativo). O discurso brasileiro é de que a cooperação complementa esforços nacionais de políticas públicas de países parceiros, por meio de compartilhamento de experiências, reforçando a idéia de agenda comum entre os países em desenvolvimento e com ênfase na ideia de no respeito mútuo.

No caso do Brasil, a relação da política interna com a política externa exemplifica no plano discursivo uma característica intrínseca da cooperação internacional enquanto mecanismo de interação entre instituições e indivíduos, como chama a atenção ao relatório do Brasil produzido sobre o tema:

“o país já possui condições de realizar tais avaliações para avançar no debate interno e externo sobre a relação entre políticas públicas, política externa e cooperação internacional para o desenvolvimento”. (ABC, IPEA, 2010, p.18)

Apesar da discutida dificuldade de se definir norte e sul, em termos operativos, a prioridade da cooperação prestada pelo Brasil nos últimos vinte anos têm sido os países do sul que compõem o bloco de países em desenvolvimento. De toda maneira, a linguagem institucional tem sofrido modificações no âmbito da política externa brasileira de maneira que a terminologia cooperação sul-sul seja substituída pela noção de cooperação horizontal. Simbolicamente, o que se pode inferir é que o governo brasileiro pretende relativizar a noção de sul, retirando o país dessa posição, vinculada

historicamente a uma categoria de países em processo de desenvolvimento. Em seguimento ao esforço de construir uma verdadeira, a interpretação da idéia de cooperação horizontal permite enxergar um processo diferente em que pelo menos no plano imaginário há uma mudança significativa. Obviamente, o simples discurso não define uma mudança, mas a expectativa que os emergentes reproduzam o mapa-múndi à sua maneira, tornando-se e exercendo em longo prazo o papel de norte é confrontada com o emprego de novas terminologias e mesmo formatos de parceria que traduziriam uma relação diferente sem hierarquização das partes.

O discurso é um saber que existe e é real, tendo relevância para a noção de identidade, embora sua validade empírica seja contestável. Se por um lado a cultura não pode ser validada, o discurso é o lugar de supostas essências políticas. Ora, no caso brasileiro é oportuno notar que a Casa Grande e a Senzala de Freyre representam o estereótipo do Brasil colonial, ao passo que Sobrados e Mucambos aponta para o estereótipo do Brasil moderno. Nos dois casos, o que se tem são exemplificações de que a ideologia nacional é criada por meio de estereótipos que são coletivos e compartilhados. Para Freyre, na Casa Grande são todos mestiços então, partindo-se do pressuposto que todos os brasileiros carregam a democracia racial, pode-se concluir que a mesma seria natural. No caso específico do Chile a diferença em relação a outros países é justamente a indefinição de uma identidade (FREYRE, 1995). Não há naquele país um discurso hegemônico que defina a identidade nacional com a mesma precisão que em outros países. Uma idéia que merece mais investigação é a de que a ruptura do regime autoritário no Chile e o sucesso do planejamento econômico não resultaram em um desligamento do tradicionalismo. Embora esse elemento seja um traço da sociedade chilena, tampouco é suficiente para caracterizar a identidade nacional. O pragmatismo econômico herdado do regime autoritário corrobora a visão de um Chile voltado para o externo aprofundam a dificuldade de se ter uma identidade característica. Já no caso do Brasil, o discurso político justifica na diversidade étnica cultural do país a vocação para um modelo de cooperação que inclua como prioridade países que compartilham, além de realidades sócio-econômicas análogas, elementos culturais que proporcionam aproximação.

## **8.4. Discurso dos EUA**

Apesar da ideologia liberal reconhecidamente marcar o pensamento da USAID, a idéia de um estado forte e de instituições capazes de prover serviços, principalmente para a população de baixa renda, é alegado como um verdadeiro imperativo a ser alcançado pelos investimentos do governo norte-americano. Ao mesmo tempo, o discurso da agência é que apesar de usufruir de maior relevância no comércio internacional, vários países ainda seguem com baixa capacidade de resposta a problemas sociais em comparação com outros países em desenvolvimento de outras regiões. A ajuda promovida pela USAID se atrela, inclusive, a uma idéia de democracia como elemento necessário para a estabilidade social. Uma das principais ideias-força da agência em seus programas na região é que a ajuda externa norte-americana deve permitir ambientes de governança baseados em valores democráticos que repercutam na totalidade social.

### **“Nossos valores:**

#### **Lealdade**

Compromisso com os Estados Unidos e o povo norte-americano

#### **Caráter**

Manutenção da integridade e de padrões éticos elevados.

#### **Serviço**

Excelência na formulação de políticas e práticas gerenciais, com espaço para a divergência criativa. Implementação de políticas e práticas gerenciais, independentemente dos pontos de vista pessoais.

#### **Responsabilidade**

Responsabilidade por cumprir as metas de política externa dos Estados Unidos atingindo, simultaneamente, os mais elevados padrões de desempenho.

## **Comunidade**

Dedicação ao trabalho em equipe, profissionalismo e perspectiva do cliente

## **Diversidade**

Comprometimento com contar com uma força de trabalho que represente a diversidade da América.” (US DEPARTMENT OF STATE, 2009, p.3)

“Promover a liberdade em benefício do povo norte-americano e da comunidade internacional, ajudando a construir e sustentar um mundo mais democrático, seguro e próspero, composto de estados bem governados que reajam às necessidades de seu povo, reduzam a miséria generalizada e ajam responsabilmente dentro do sistema internacional” (US DEPARTMENT OF STATE, 2009, p.3)

A USAID e o Departamento de Estado traduzem historicamente exatamente o vínculo entre investimento e cooperação e benefícios para o povo norte-americano, não se tratando de algo subliminar meramente, mas sim de mensagem explícita, como as amostras de discurso atestam. Ao longo da gestão Obama, se observa um discurso desde o processo eleitoral de revigorar a política externa dos EUA por meio do estreitamento de laços com alianças tradicionais conjugado ao estabelecimento de novas alianças. A diplomacia norte-americana passa a expressar sua estratégia de que para os adversários existe uma nítida opção entre o isolamento e o cumprimento de obrigações internacionais. Os EUA estabelecem que sendo uma via para a solução dos problemas globais, a chamada cooperação para o desenvolvimento desfrutaria do mesmo status da diplomacia e da defesa, como destaca a Secretária de Estado Hillary Clinton:

*“We elevated development to equal status with diplomacy and defense, recognizing that development is central to solving global problems”.* (US DEPARTMENT OF STATE, 2009, p.4)

O argumento utilizado pela USAID é que os países do hemisfério ocidental devem trabalhar de forma coordenada para fomentar a prosperidade e a segurança em toda a

região. Os Estados Unidos argumentam que reafirmaram seu compromisso com o cumprimento dessa responsabilidade perante as nações do hemisfério como um aliado igualitário, na medida em que as prioridades da cooperação norte-americana reforçam o papel do país no crescimento, para gerar ambientes de prosperidade econômica e dar assistência a setores sociais mais vulneráveis.

De maneira muito direta, tanto USAID como o Departamento de Defesa destacam a importância de prestar contas aos cidadãos norte-americanos na condição de contribuintes. Existe uma percepção de que o uso de verbas orçamentárias deve ter como finalidade a obtenção de melhores resultados para o povo americano, maximizando o impacto de “cada dólar gasto” em ações externas. É interessante sublinhar a ênfase dada na inter-relação entre investimento na cooperação internacional e melhoria da qualidade de vida do próprio cidadão norte-americano.

A atuação externa dos EUA e a cooperação norte-americana como um todo são objeto de envolvimento direto do Presidente que, segundo a agência, “está comprometido com a renovação do engajamento do país com as pessoas de todo o mundo, ampliando o respeito e entendimento mútuos e criando alianças voltadas para a solução de problemas comuns” (US DEPARTMENT OF STATE, 2010, p.45). Para ele, a diplomacia deve adotar e perseguir esse objetivo de longo prazo, mesmo se, no curto prazo, o objetivo consistia em engajar, entender, informar e persuadir audiências estrangeiras sobre as questões das políticas, sociedade e valores dos EUA.

### **8.5. Prioridades geográficas do Brasil**

No período de 2003 a 2009, o governo brasileiro promoveu a negociação, aprovação e implementação de mais de quatrocentas iniciativas de cooperação técnica compreendendo: acordos, ajustes, protocolos e memorandos de entendimento com governos de países em desenvolvimento da América Latina, Caribe, África, Ásia e Oceania. Nesse período, ocorreu um crescimento superior a 150% no número de países beneficiários da cooperação brasileira, o que em números absolutos equivale a um incremento de vinte e um para cinquenta e seis países (ABC & IPEA, 2010).

No que diz respeito à definição de investimentos em cooperação de uma maneira geral, a América Latina e África foram no período de 2005-2009 as prioridades, sendo que no caso de América Latina, Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua são os que mais receberam recursos de assistência humanitária do governo brasileiro.

A cooperação voltada para a integração da América Latina, principalmente da América do Sul se associa à ação de visibilidade política no parlamento brasileiro e junto a setores da imprensa e do próprio governo, o que demonstra a relação intrínseca entre cooperação internacional e política interna, mesmo que esse vínculo se dê de forma indireta e incipiente. Um exemplo específico neste campo é o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que enquanto projeto de desenvolvimento da infraestrutura se associa à iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA na proporção que a política externa brasileira busca aprofundar a integração regional. A IIRSA representa, ao menos em tese, um ambicioso plano de integração das infraestruturas da região como mecanismo de integração física dos países. Tendo iniciado antes de 1990, a iniciativa identificou eixos de integração e desenvolvimento e estímulo a processos setoriais para melhorar a competitividade e o processo logístico em geral em vários campos: transportes, energia e comunicação. Os governos têm apoiado mais fortemente projetos cuja principal característica seja a “aproximação entre os países em detrimento dos projetos que formavam meros corredores de exportação” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p.177), o que aponta para uma linha de integração baseada em elementos também ideológicos, mesmo que ainda exista uma evidente vocação dos países na região, principalmente para a exportação de *commodities*.

A ênfase dos investimentos proporcionados pela IIRSA se dá em projetos envolvendo pelo menos dois países. A observação de que as “dimensões continentais do País tornam o investimento fundamental para a integração da região” é pertinente (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010), pois, trata-se de uma clara legitimação das ações de cooperação internacional em infraestrutura com base em uma lógica territorial, argumentando-se que os investimentos nessa área tornam possível a saída

para o Atlântico por parte do bloco andino e a saída para o Pacífico pelo Brasil são exemplos de concretização desta visão. A inauguração das primeiras pontes entre Brasil-Peru, Brasil-Bolívia e Brasil-Guiana e a inauguração de novas pontes Brasil-Argentina e Brasil-Paraguai, além de hidrovias entre os países do Mercosul e a ampliação do gasoduto que escoia o gás natural boliviano para várias regiões do Brasil. Parte de investimentos em capitais sul-americanas como Caracas e Santiago foi financiado com recursos oriundos do BNDES, além da construção de hidroelétricas no Equador e na Venezuela e de gasodutos na Argentina. Os desembolsos do BNDES destinados ao apoio à exportação de bens e serviços brasileiros para importadores na América Latina alcançaram US\$ 1,5 bilhões no biênio 2008-2009. A grande maioria desses recursos, 94%, foi referente à exportações para projetos de infraestrutura e os 6% restante dos desembolsos no período financiaram a exportação de bens de capital isolados, não associados a projetos dos países importadores (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

No caso do Mercosul, a cooperação técnica em saúde se justifica nas assimetrias entre os países que compõem o bloco e se dá em temas variados como harmonização de normas sanitárias e fitossanitárias, normas de meio ambiente, de educação, de turismo, de pequenas e médias empresas. O Brasil hoje é o maior responsável pelo financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem cuja finalidade é promover a integração regional no tema saúde entre os países do Cone Sul. A justificativa do fundo reside na busca de redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países membros. O referido fundo foi criado para financiar projetos e infraestrutura de regiões com menor desenvolvimento relativo do Mercosul, promovendo o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira. O Focem é composto por contribuições não reembolsáveis que somam cerca de US\$ 100 milhões por ano, podendo aumentar de acordo com as contribuições voluntárias dos Estados. A contribuição permanente é feita em cotas semestrais pelos membros, na proporção histórica do PIB de cada um deles, sendo que o Brasil é responsável por 70% do mesmo (MERCOSUL, sítio corporativo).

Além do Focem, mais dois fundos foram constituídos pelo Mercosul: o Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul. A idéia é facilitar no contexto regional a atividade das micro, pequenas e médias empresas, tomando-se como pressuposto que são essas as principais empregadoras e que, por meio da diminuição do custo de produção, possa elevar sua competitividade. O ambiente de financiamento interno, pelo menos no planejamento das ações do Mercosul, busca ampliar as opções de crédito para empresas locais. O argumento para a criação de fundo comum no caso do Mercosul, é a existência de assimetrias que tendem a se agravar, “visto que as companhias pertencentes aos estados-membros capazes de oferecer créditos a baixo custo se beneficiam com o aumento de sua competitividade frente aos demais concorrentes do Mercosul” (MERCOSUL, sítio corporativo). O Fundo representa um acesso direto ao crédito internacional por parte de micro, pequenas e médias empresas dos países do bloco e depende de contribuições em quotas fixas e proporcionais a cada um dos países-membros, devendo entrar em operação a partir de 2011.

Uma outra iniciativa do Mercosul demonstra como a ação de uma instância multilateral pretende atuar diretamente na busca de reforçar a capacidade dos governos em promover benefícios de indivíduos, trata-se da Política de Medicamentos do Mercosul, que busca comparar preços entre o mercado regional e o internacional de maneira que os Ministérios da Saúde de cada país obtenham melhores preços junto aos laboratórios farmacêuticos. A idéia é que, se amplie, no médio prazo, o acesso a medicamentos por meio de negociação com as empresas farmacêuticas.

No campo fazendário, o governo brasileiro investiu desde 2000 para a criação do Centro Regional Conjunto de Capacitação para a América Latina no Brasil, em 2001, “com o objetivo de ministrar cursos de formação em economia orientados para a formulação de políticas públicas e em campos operacionais correlatos, voltados para funcionários públicos da região” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p.173). Posteriormente, em 2009, tomou-se a iniciativa, com a participação da Receita Federal, de criar um Centro Regional de Capacitação na Escola Superior de Administração Fazendária no sentido de viabilizar a formação tributária para profissionais dos países

da América Latina e países africanos de língua portuguesa. Esse tipo de iniciativa tem como resultado indireto a inclusão digital nos países em desenvolvimento, pois, permite a instalação de laboratórios de informática instalados em Cuba, Haiti, Equador e Uruguai, inclusive, usando *software* livre para instituições governamentais locais, o que é alegado pela diplomacia brasileira como contribuição do país para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No caso da África, uma das prioridades sempre mencionadas da política externa brasileira, a cooperação técnica abrange vinte e dois países, com um orçamento total de aproximadamente US\$ 45 milhões. No caso da América Latina, mais de US\$ 40 milhões têm sido destinados a projetos e outros US\$ 5 milhões para o Timor Leste.

É perceptível que a cooperação brasileira tem se pautado na década de 2000, principalmente no período de 2007-2010 por ações alegadamente estruturantes, que ofereceriam vantagens para a cooperação sul-sul e, principalmente, para os países beneficiários. O argumento de ações estruturantes é amplo e ambicioso: seriam ações com impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, acompanhadas de sustentabilidade dos resultados da cooperação. Um dos elementos centrais é que a cooperação deve permitir ao país beneficiário exercer sua apropriação do processo. É defendido que o Brasil possui vantagens comparativas para cooperação derivadas de suas experiências, como de sua diversidade étnica, maior afinidade cultural com países em desenvolvimento e posse de tecnologias passíveis de se adaptarem às realidades dos países parceiros.

Em comparação imperfeita, o valor gasto em 2009 pelo Brasil (US\$ 362,2 milhões) equivale ao da Polônia (US\$ 370 milhões) e a cerca de metade do da Turquia (US\$ 780 milhões). Não há números oficiais para China e Índia, mas estudo da OCDE estimou-os em US\$ 2 bilhões e US\$ 480 milhões, respectivamente. Os maiores beneficiários individuais da ajuda brasileira foram Haiti, Cuba, Paraguai, Argentina, Guiné Bissau e Moçambique (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

## 8.6. Prioridades Geográficas dos EUA

É perceptível que a USAID não tem exatamente um foco exclusivo em critérios regionais ou baseados apenas em critérios de renda, mas se constata o tema da estabilidade política em países estratégicos e capazes de afetar os interesses políticos e econômicos norte-americanos define um foco para a agência, o que decorre em grande medida da visão de mundo da agência, cabendo a ela demonstrar liderança e resultados nos locais de prioridade crítica onde as instituições americanas, sob sua coordenação atuam. Os países que cristalizam esse tipo de atuação da USAID hoje são: Afeganistão e Paquistão, além de Iraque e Sudão. A redução da presença da agência no Iraque é alegada em função dos êxitos declarados da agência em 2006 e 2007 e, como resultado, ela está agora reduzindo sua presença nesses países.

No que diz respeito à sua localização no organograma de governo, a USAID é um órgão independente do governo federal norte-americano e recebe orientações em termos de sua política externa da Secretaria de Estado, sendo que a agência justifica seu trabalho como desencadeadora de um desenvolvimento econômico equitativo em meio ao entendimento de que a descolonização era parte de um retrato de mundo baseado na existência de colônias. Neste sentido, as ações da agência seguem uma divisão territorial que distingue: a) África Subsaariana; b) Ásia; c) América Latina e Caribe; d) Europa e Eurásia e; f) Oriente Médio (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

A delimitação regional da USAID estabelece não apenas com base em uma perspectiva regional, mas em função de um misto de prioridades baseadas em indicadores sócio-econômicos e em áreas críticas para a diplomacia norte-americana como o Oriente Médio. Por outro lado, a agência também faz uso de uma divisão que leva em conta a capacidade de gestão dos estados como forma de classificá-los, estabelecendo cinco categorias: estados frágeis, estados em crise, estados em transformação, baixa renda e renda média (USAID, 2006).

No caso dos estados frágeis, a definição se dá em função da limitada capacidade do governo desses países em prover segurança para seus indivíduos e garantir serviços

básicos, tais como saúde e segurança para a maioria da população. A principal característica do modelo de cooperação que a USAID reserva para esse grupo de países é a ênfase em prevenção de crises e reconstrução acompanhada de uma crença na necessidade de construir legitimidade das instituições locais. Por essa razão, o tema da estabilidade é tão caro para a USAID nos países classificados como frágeis, pois, apenas com uma agenda de reformas seria possível assegurar que a cooperação não se ativesse a iniciativas de curta duração, mas sim a um projeto de melhoria do ambiente nacional e capacidade de resposta a partir das instituições públicas nacionais com uma conseqüente redução de quadros de insegurança. O investimento na capacidade de órgãos nacionais é compreendido pela USAID como crucial para o que a agência define como desenvolvimento transformador.

Os estados em crise são definidos pela USAID como aqueles países com controle inefetivo por parte do governo central, vivenciando um tipo de inabilidade ou falta de capacidade real de manter serviços básicos para a população em grandes parcelas do território. A diferença para os estados frágeis é que os estados em crise passam por um momento, por uma conjuntura que os deixa nesta posição. Logo, mesmo que as conseqüências e a lógica da atuação da USAID seja a mesma, é provável que exista uma maior institucionalidade nos estados em crise que nos estados frágeis. Algo também em comum é a instabilidade pública e a necessidade que a USAID aponta de mitigar as causas do conflito, mesmo que o fundamento seja de natureza política. Deve-se observar, no entanto dificilmente se consegue no plano prático separar a cooperação de uma ação política ou mesmo a cooperação da assistência humanitária em situações de crise contínua. De toda forma, o objetivo final declarado da USAID é pelo menos conduzir os países de uma situação de crise para uma de vulnerabilidade, eliminando focos de conflito.

O conceito de estados em transformação engloba três grupos que a USAID utiliza para categorizar sua ação. O primeiro grupo *Millenium Challenge Account Eligible* corresponderia aos países de renda baixa apresentando baixos indicadores sociais, mas com compromissos demonstrados na forma de políticas que seguem parâmetros em termos de performance. A meta é que com esta estratégia a USAID estimule que os

governos elaborem planos nacionais de desenvolvimento e combate à pobreza que de acordo com as necessidades locais. Essa categoria de países é definida com base na própria linha de financiamento estabelecida pela agência por meio da qual são feitos e monitorados os investimentos em instituições públicas, tendo como foco progressos tanto sociais como econômicos. A lógica neste caso é que os países beneficiados possam chegar ao status de país de renda média e obter graduação em termo de ajuda externa diminuindo a necessidade de investimento da agência, mas também de outras instituições similares.

Os países de renda baixa seriam aqueles que, de acordo com a USAID, ainda são mais dependentes de apoio internacional e de ajuda externa. No entanto, esse grupo de países teria como diferencial a possibilidade de gerir minimamente conflitos internos e uma capacidade de gerir políticas públicas com uma performance razoável. Destaca-se neste grupo as características do governo que assumiu mais compromissos em comparação com outros em medidas tidas pela USAID como críticas, sobretudo, na adoção de medidas para liberdade econômica, abertura de mercados e competitividade, assim como no estabelecimento de regras jurídicas claras para áreas como agricultura, comércio e ambiente para negócios. Além disso, países nesse grupo teriam apoio para programas públicos na área de educação e cultura, considerados essenciais para a denominada graduação em termos de diminuição da demanda por ajuda externa. A USAID entende também que uma assistência importante para esses países está relacionada a programas que previnam uma nova situação de instabilidade das instituições nacionais ocasionando, conseqüentemente, um ambiente de crise. A USAID reconhece que o tamanho do país é fato a ser considerado para a política externa norte-americana (USAID, 2006).

O conceito de países de renda média tão em voga por parte de instâncias multilaterais e amplamente utilizado pelo Banco Mundial também é usado pela USAID como maneira de estabelecer um grupo de países com inúmeras vantagens comparativas em relação aos demais países apoiados pelos EUA. Neste caso, os países apresentam bons indicadores sociais, estabilidade política e econômica com capacidade de administrar conflitos internos. Um ponto salientado como característico desses países

tem relação com a crescente mudança da condição de países dependentes de ajuda externa. Os países de renda média são parceiros comerciais sólidos e segurança jurídica para os EUA. A mudança de status desses países no que diz respeito à diminuição de ajuda internacional é um objetivo interno dos governos na percepção norte-americana, o que se reflete no trabalho da USAID e na forma como os programas de cooperação são estabelecidos. Os países de renda média mereceriam outro tratamento, pois, além de representarem uma possibilidade crescente de parceria comercial, são países que usufruem de estabilidade e ampla segurança jurídica. Para os EUA, os países de renda média são singulares, pois, a ajuda é proporcionalmente menor do que a concedida aos demais, mas se mantém devido a interesses estratégicos e sob o argumento de manutenção dos patamares de desenvolvimento alcançados, sob pena de eventual retrocesso.

Vale mencionar que a América Latina e o Caribe são referidos pelo Departamento de Estado e USAID como hemisfério ocidental, sendo que nessa mesma região, as principais ameaças do ponto de vista dos EUA são a segurança do hemisfério sul, o crime organizado, o terrorismo e o tráfico de pessoas e de substâncias ilícitas. Neste contexto, os Estados Unidos defendem e justificam seu trabalho como necessário para romper o poder das organizações criminosas que atuam na região por meio do apoio permanente à Iniciativa Mérida, definindo pela USAID como um novo paradigma para a cooperação na área de segurança tanto com o México como com a América Central (US DEPARTMENT OF STATE, 2009a).

Vale citar que o trabalho da USAID na América Latina é feito por meio do Escritório de América Latina e Caribe que mantém dezesseis escritórios nacionais, quatro programas regionais e ainda conta com um programa para Cuba gerido em Washington. Em 2009 o orçamento da USAID para a região foi de aproximadamente 963 milhões de dólares. As prioridades da agência na região como foi discutido vão desde o cumprimento das metas da Cúpula das Américas até o desenvolvimento de oportunidades econômicas e sociais, segurança cidadã e governança efetiva (US DEPARTMENT OF STATE, 2009b).

Em situação de crise como a vivida em 2009, a região latino-americana foi drasticamente afetada. Uma medida tomada pelos EUA, através da USAID para atenuar os efeitos significativos da crise sobre a disponibilidade de crédito para as empresas de pequeno e médio porte, foi a criação de um Fundo de Ampliação de Microfinanciamento para proporcionar financiamentos estáveis e recuperar a capacidade de empréstimos de parceiros dos EUA. Durante a crise os Estados Unidos relançaram seu programa Caminhos para a Prosperidade nas Américas com a finalidade de fortalecer os padrões ambientais e trabalhistas, melhorar a competitividade econômica, estimular as pequenas e médias empresas e fomentar o crescimento do comércio internacional. Vinte maiores investimentos da USAID em ajuda externa para os períodos de 2009 e 2010, apresentados abaixo, apenas dois países são da América Latina: Haiti e Colômbia, o que bem demonstra que o critério geográfico não é absoluto.

**Tabela 8 – Maiores Investimentos da USAID por País**

	<b>País</b>	<b>2009</b>	<b>2010 (US Dollars)</b>
1	Afeganistão	1,459,560,810	199,428,308
2	Paquistão	1,084,746,818	31,013,207
3	Gaza	798,497,531	76,407,855
4	Egito	551,255,600	20,700,790
5	Haiti	224,209,944	334,250,663
6	Quênia	515,238,368	11,852,784
7	Jordânia	515,749,676	336,398
8	Sudão	467,960,516	11,150,663
9	Geórgia	331,343,446	132,246,394
10	Irã	443,519,655	11,254,375
11	Etiópia	427,743,004	22,569,903
12	África do Sul	324,356,642	69,150

13	Nigéria	290,736,554	924,000
14	Uganda	273,186,427	15,348,454
15	Tanzânia	204,370,738	43,714,951
16	Colômbia	225,890,663	8,964,989
17	Indonésia	177,123,304	24,333,882
18	Zâmbia	182,166,338	8,668,685
19	Moçambique	178,096,420	1,994,016
20	Libéria	138,861,346	26,565,363

Fonte: Congressional Budget Justification, Department of State, 2011

A concentração do staff da agência em determinadas regiões também serve para demonstrar a prioridade da agência em termos geográficos. Com efeito, em 2010, 40% dos funcionários da USAID no estrangeiro servem no Iraque, Afeganistão, Paquistão ou Sudão.

### **8.7. Considerações sobre os Modelos**

Além da ABC, que no caso brasileiro é órgão especialmente constituído para promover a cooperação técnica oficial, outras modalidades como a cooperação financeira tem permitido graças a grandes transferências de recursos sob o manto de acordos entre governos viabilizar investimentos em infraestrutura, o que tem sido feito por meio do BNDES, além da cooperação educacional que permite o acesso de alunos estrangeiros a programas de graduação, mas também pós-graduação, incluindo mestrado e doutorado e da cooperação humanitárias. Mas não há um órgão que efetivamente tenha a atribuição de coordenar todas as modalidades de cooperação que o Brasil presta externamente. Já no caso dos EUA, o Departamento de Estado tem claramente essa atribuição e a USAID é responsável direta por várias modalidades de cooperação, incluindo humanitária, financeira e educacional e não apenas a cooperação técnica, como é o caso da ABC.

Conseqüentemente, em comparação direta com o órgão responsável pela cooperação norte-americana – a USAID, é diferente e bem específica a atribuição do órgão responsável pela cooperação internacional, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC. A agência brasileira tem como atribuição expressa: “negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul). Neste sentido, conclui-se que a comparação entre o trabalho da ABC e o da USAID é de partida limitada, pois os mandatos das duas instituições não são simplesmente equivalentes, existindo diferenças no escopo de cada uma das agências em termos de raio de ação de seu trabalho.

Por mais que a utilização da ABC no caso brasileiro como contrapartida para a comparação com USAID responda parcialmente ao propósito do estudo, pois, o papel e abrangência no papel de coordenação de políticas e acúmulo de função de ambas, a diferença entre os países nesse campo sendo um dado de realidade a ser considerado.

A criação da USAID é defendida não apenas como um esforço de reunificação, mas como uma mudança de paradigma da visão de cooperação internacional do governo norte-americano. A agência e a legislação trouxeram uma nova abordagem para o mundo em transformação com base, sobretudo, no processo de descolonização e o reconhecimento de novos países independentes, com ênfase na busca de autossuficiência e no suporte da agência neste sentido. Percebe-se neste ponto uma grande diferença a priori entre a ABC, que surge em outro momento histórico e não tem, portanto, no processo de descolonização um referencial de ação.

Os *bureaus* regionais e funcionais da USAID são a área fim da agência, que diferentemente da ABC se estrutura a partir de uma lógica que distingue cooperação prestada e cooperação recebida, mesmo que a tendência na política atual seja de diminuição da segunda.

**Quadro 1 – Comparação de modelos de cooperação**

ABC	USAID
1. Marco Legal	
A ABC tem sua criação definida em 1987, por meio do Decreto Presidencial Nº 94.973.	A USAID é criada em 1961, como parte do <i>Foreign Assistance Act</i> por decisão do poder executivo norte-americano e a respectiva aprovação do legislativo.
2. Subordinação	
A ABC se vincula a uma das Subsecretarias-Gerais do Ministério das Relações Exteriores que se destina a Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, que por sua vez se subordina à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, órgão do Ministério das Relações Exteriores	A USAID funciona como uma agência federal independente, que recebe do Departamento de Estado orientação geral sobre política externa. Sediada em Washington, DC, e com quase 90 escritórios ao redor do mundo, a Agência oferece assistência econômica, humanitária e de desenvolvimento no mundo todo, mas sempre com o foco na promoção das metas de política externa dos Estados Unidos.

3. Estrutura	
<p>A ABC é liderada por um Diretor-Geral e coordenadores subordinados a ele. A agência já sofreu desde sua criação várias mudanças em sua estrutura e a mais recente configuração traz uma divisão com base tanto em uma definição temática como em função do formato da cooperação, sendo as seguintes as unidades organizacionais da agência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento - CGPD</li> <li>▪ Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral - CGRB</li> <li>▪ Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral - CGRM</li> <li>▪ Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio-Ambiente – CGMA</li> <li>▪ Coordenação-Geral de Cooperação em Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa Civil, Urbanismo e Transporte – CGTI</li> </ul>	<p>A USAID é liderada pela figura de um Administrador e um Administrador Adjunto, sendo que ambos os cargos são indicados pelo próprio Presidente com a respectiva confirmação do Senado dos EUA.</p> <p>Existem ainda, além do posto de Administrador, as funções de Conselheiro e Chefe de Operações da agência. A estrutura da agência é dividida por unidades institucionais denominadas <i>bureaus</i>, mas a agência possui tanto uma divisão de base regional como unidades funcionais responsáveis por programas de natureza global ou mesmo interregional. Os <i>bureaus</i> regionais seguem a própria definição de prioridades da agência, conforme previsto em seus documentos-base:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Sub-Saharan Africa (AFR)</i></li> <li>▪ <i>Asia (A)</i></li> <li>▪ <i>Latin America &amp; the Caribbean (LAC)</i></li> <li>▪ <i>Europe and Eurasia (E&amp;E)</i></li> <li>▪ <i>Middle East (ME)</i></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional – CGDS</li> <li>▪ Coordenação Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo – CGAP</li> </ul> <p>A ABC não possui escritórios regionais em outros continentes ou mesmo no Brasil, realizando seu trabalho através da própria rede de embaixadas brasileiras.</p>	<p>Já os <i>bureaus</i> funcionais se organizam em função de temáticas e áreas de intervenção centrais para a agência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Global Health</li> <li>▪ Economic Growth, Agriculture, and Trade</li> <li>▪ Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance</li> </ul> <p>No que se pode chama como área meio da agência, responsável pela implementação dos programas de cooperação, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Management</i></li> <li>▪ <i>Legislative and Public Affairs</i></li> </ul> <p>A USAID também tem escritórios independentes que reúnem uma mescla de funções de assessoria técnica e política, apoio administrativo e logístico, gestão de recursos humanos e mesmo atribuições típicas da área fim de cooperação.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Office of the Executive Secretariat</i></li> <li>▪ <i>Office of the Chief Operating Officer</i></li> </ul>
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Office of Equal Opportunity Programs</i></li> <li>▪ <i>Office of Faith-based and Community Initiatives</i></li> <li>▪ <i>Office of the General Counsel</i></li> <li>▪ <i>Office of Human Resources</i></li> <li>▪ <i>Office of Small Disadvantaged Business Utilization</i></li> <li>▪ <i>Office of Security</i></li> <li>▪ <i>Office of Development Partners</i></li> </ul>
<p>4. Principais conceitos</p>	
<p>Para o governo brasileiro, a cooperação internacional é defendida, pois, “constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul), o tema da horizontalidade é defendido por autoridades e pela diplomacia brasileira como nova base para a cooperação brasileira.</p>	<p>A USAID – Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional atua com base aparentemente em um princípio norteador que é repetido sob diversas roupagens e discursos e que tem um papel unificador: adensar a política externa norte-americana por meio da expansão da democracia e de livres mercados ao mesmo tempo em que promova as condições de vida dos países em desenvolvimento.</p>

## 5. Taxonomia para a cooperação

A referência utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro para classificar os países beneficiados pela assistência humanitária é a distribuição de assistência humanitária internacional por categoria de países segundo os níveis de renda, conforme critérios adotados pelo Banco Mundial, que prevê os países como:

1. de renda baixa
2. de renda média baixa
3. de renda média alta
4. de renda alta.

O Departamento de Estado norte-americano e a USAID definem os países prioritários na cooperação como:

1. Estados frágeis
2. Estados em crise
3. Países em transformação
4. Países de renda média
5. Países de renda baixa.

Fonte: Elaboração a partir de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e Departamento de Estado norte-americano.

## **CAPÍTULO IX – CRESCIMENTO DAS ECONOMIAS DO SUL E AUMENTO DE ESCALA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

### **9.1. Investimentos do Brasil em Cooperação Internacional**

Em termos absolutos, os investimentos brasileiros em cooperação internacional, excluindo as operações de empréstimo e perdão de dívidas, tem crescido anualmente, em alguns casos de maneira bem expressiva. A ODA é veículo tradicional dos países ricos para ganhar prestígio, mas últimos anos, economias emergentes do sul, como é o caso do Brasil, vêm passando de recebedores a prestadores de ODA. Os números do Brasil consideraram só doações integrais. Este conceito representa a diferença mais significativa em relação às cifras da OCDE, que incluem e reportam também empréstimos com o mínimo de 25% de doação.

O investimento total do país em cooperação no período de 2005-2009 é de aproximadamente US\$ 1,43 bilhões em valores correntes compreendendo as categorias de ajuda humanitária, bolsa de estudo para estrangeiros e cooperação técnica, científica e tecnológica, também incluindo as contribuições obrigatórias e voluntárias do país junto a organizações internacionais, mas sem que no entanto se inclua neste montante o perdão de dívidas, empréstimos realizados pelo governo brasileiro via BNDES e pelo próprio Ministério da Fazenda e o valor das horas técnicas de profissionais brasileiros, especialmente servidores públicos dedicados a atividades de cooperação sul-sul. Mais de 76% dos recursos dizem respeito às contribuições para organizações internacionais e bancos, mas a mudança em termos absolutos e relativos dos investimentos em cooperação é expressiva, passando de R\$ 384,2 milhões em 2005 para mais de R\$ 724 milhões em 2009. No caso de assistência humanitária os investimentos quintuplicaram um ano após o outro, de 2006 para 2007 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

A assistência humanitária e a cooperação técnica registram aumentos absolutos expressivos durante o período em análise (2005-2009), partindo de R\$ 28,9 milhões em 2005, equivalendo a 7,53% do total no ano, para R\$ 184,8 milhões em 2009,

equivalendo a 25,51% do total no ano. Além disso, as bolsas de estudo para estrangeiros, representam um gasto de R\$ 284 milhões durante o mesmo período (2005-2009) configurando a segunda modalidade que mais destina recursos internacionalmente, depois das contribuições a organismos internacionais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

As contribuições para organizações internacionais aumentam de quase R\$ 300 milhões em 2005 para cerca de R\$ 495 milhões em 2009, o que é justificado como resultado da ação e participação brasileira em organismos internacionais e bancos regionais. Dois terços da ajuda do Brasil foram para organismos internacionais e fundos regionais. O investimento do Brasil pode ser lido como uma mudança nos mapas internacionais que se definem em função da dicotomia doador e receptor (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

A ajuda internacional atingiu R\$ 3,2 bilhões entre 2005 e 2009, o que seria equivalente a R\$ 16 por cidadão brasileiro no período ou mesmo pouco mais que R\$ 3 por ano. No entanto, Brasil ainda está atrás dos níveis de doação de emergentes como Turquia, China, Índia e Coreia do Sul. Mesmo considerando que a ajuda ao desenvolvimento prestada pelo Brasil a outros países cresceu 50% entre 2005 e 2009, conforme mostra o primeiro balanço do setor, feito pelo IPEA e a ABC. (ABC & IPEA, 2010).

Os maiores aumentos como foi aludido aconteceram em dois itens que aumentam a visibilidade política do país doador: assistência humanitária e cooperação técnica, prestada a partir de acordos bilaterais em áreas como saúde, educação e agricultura. No período, o total doado em moeda brasileira foi de R\$ 3,2 bi (valor corrigido pela inflação). Como proporção do PIB, a ajuda anual é pequena, 0,02%. Dos países desenvolvidos, cobra-se o mínimo de 0,7%. Mas só cinco -Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda e Luxemburgo- atingiram essa meta em 2009 (ABC & IPEA, 2010).

O orçamento anual da ABC alcança em 2010 a cifra de aproximadamente US\$ 35 milhões ao ano, o que não é o único mecanismo de investimento e apoio do país junto a outros países (ABC & IPEA, 2010). Existe ainda, por exemplo, o investimento que

garante a ação de empresas brasileiras no exterior, o que é proporcionado por financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Sócio-Econômico – BNDES.

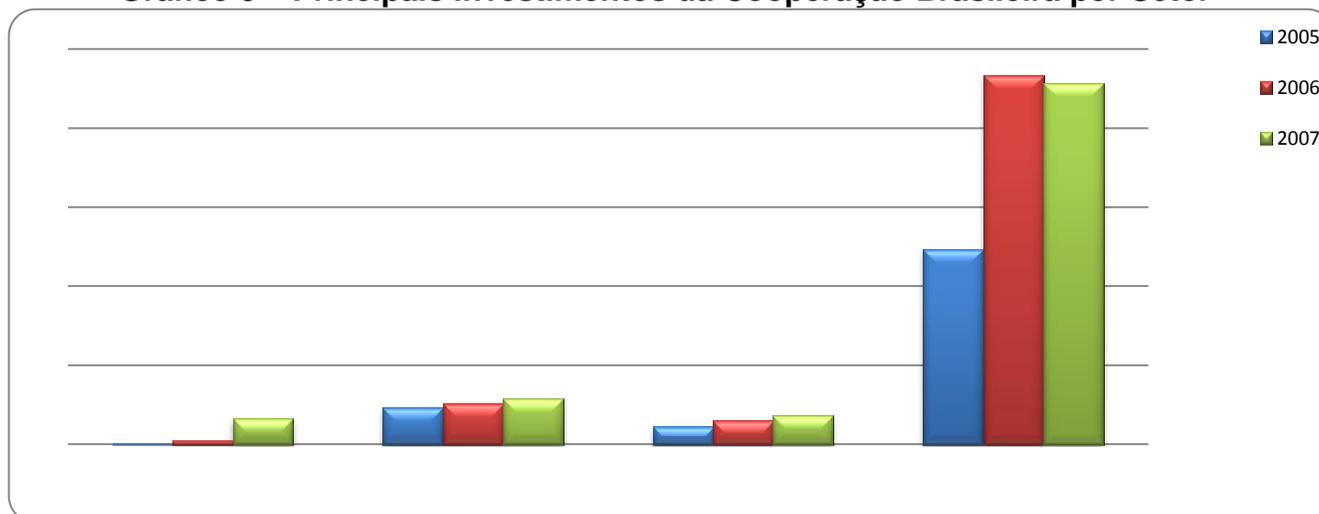
**Tabela 9 – Principais Investimentos da Cooperação Brasileira por Setor (US\$ valores correntes)**

Ano	2005	2006	2007
Assistência humanitária	487.994,38	2.534.109,66	16.310.158,61
Bolsas de Estudos para estrangeiros	23.088.150,15	25.896.723,71	28.911.102,13
Cooperação Técnica	11.422.103,11	15.046.398,49	18.256.036,71
Contribuições para organizações internacionais	123.105.205,36	233.731.175,98	228.421.352,87

Fonte: IPEA, MRE, ABC, 2010

O exame dos principais investimentos brasileiros em cooperação internacional considerando as macro categorias, de acordo com a tipologia estabelecida no relatório do governo brasileiro tomando-se como referência os anos de 2005 a 2007, mostra de fato um progressivo aumento em todos os setores. Um dos investimentos mais duradouros diz respeito à cooperação educacional na forma de concessão de bolsas para estrangeiros que tem acompanhado o crescimento nas demais modalidades verificada nos últimos anos.

**Gráfico 5 – Principais Investimentos da Cooperação Brasileira por Setor**



Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEA, MRE, ABC, 2010

A verificação dos gastos da cooperação técnica de acordo com uma distribuição de níveis de renda, categorização comumente utilizada para também definir prioridades em matéria de assistência humanitária percebe-se que uma maior prioridade tem sido dada aos países de renda média baixa e não para os de renda baixa. Uma explicação plausível neste caso é que como se trata de cooperação técnica, é necessário que os países parceiros tenham permeabilidade para este tipo de ação e uma base mínima para intercâmbio institucional, o que acaba também por favorecer a existência de mais programas e projetos de cooperação entre o Brasil e outros países.

**Tabela 10 – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica por Regiões – 2005-2009 (R\$)**

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
África	9.175.787,60	3.431.599,01	4.232.961,75	16.496.816,93	31.511.939,11	64.849.104,40
América Latina e Caribe	8.794.629,51	13.564.475,75	14.109.590,86	21.128.322,18	32.639.746,54	90.236.764,84
Oceania	283.052,03	2.089.396,84	2.325.232,81	1.020.903,04	5.591.341,79	11.309.926,51
América do Norte	463.512,90	680.400,34	143.756,38	271.262,63	642.031,66	2.200.963,91
Europa	343.911,99	541.726,74	407.445,88	558.225,84	1.048.016,79	2.899.327,24
Ásia	207.330,61	217.118,80	76.255,45	337.712,43	656.321,39	1.494.738,68
Norte da África e Oriente Médio	41.766,56	374.589,30	256.051,50	313.362,57	519.750,28	1.505.520,21
Organizações Internacionais	2.131.168,70	2.291.960,16	2.688.775,28	4.731.467,09	8.982.563,31	20.825.934,54
Outros / Nãoespecificados	6.314.550,65	9.609.881,76	11.359.201,68	13.880.040,01	16.153.049,12	57.316.723,22
<b>Total</b>	<b>27.755.710,55</b>	<b>32.801.148,70</b>	<b>35.599.271,59</b>	<b>58.738.112,72</b>	<b>97.744.759,99</b>	<b>252.639.003,55</b>

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009.

**Tabela 11 – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica – Distribuição por Nível de Renda dos Países a Cada Ano (R\$)**

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Países de Renda Baixa	5.202.347,99	1.771.477,95	2.492.126,01	9.607.008,87	18.118.897,53	37.191.858,35
Países de Renda Média Baixa	7.200.456,65	8.524.496,90	8.537.096,20	13.902.787,03	33.979.707,39	72.144.544,17
Países de Renda Média Alta	6.109.923,90	9.188.411,61	10.016.501,83	15.858.260,29	18.987.666,49	60.160.764,12
Países de Renda Alta	797.262,66	1.414.920,32	505.570,59	758.549,43	1.694.640,21	5.170.943,21
Organizações Internacionais	2.131.168,70	2.291.960,16	2.688.775,28	4.731.467,09	8.982.563,31	20.825.934,54
Outros / Não-especificados	6.314.550,65	9.609.881,76	11.359.201,68	13.880.040,01	15.981.285,06	57.144.959,16
<b>Total</b>	<b>27.755.710,55</b>	<b>32.801.148,70</b>	<b>35.599.271,59</b>	<b>58.738.112,72</b>	<b>97.744.759,99</b>	<b>252.639.003,55</b>

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009

Se tomamos o quadro geral de investimento em uma série maior, nota-se que a tendência de aumento dos investimentos segue após uma inflexão mais expressiva no período de 2005 a 2007. É, portanto, evidente que a cooperação tem recebido maior investimento público e destaque por parte de vários órgãos que apóiam as várias modalidades de cooperação, além do próprio Ministério das Relações Exteriores e da ABC. Algo, aliás, que os números não mostram como já foi citado é uma quantificação de horas técnicas de profissionais brasileiros dedicados a ações de cooperação internacional. A cooperação técnica raramente utiliza consultores e pessoas fora dos quadros de instituições públicas, em grande maioria do poder executivo. Certamente a ausência deste dado reduz em termos financeiros o aporte da cooperação brasileira. Obviamente a mão-de-obra especializada de servidores públicos tem um custo que deveria ser considerado, pois, em comparação com a cooperação norte-americana que utiliza mais consultorias fora dos quadros públicos e, portanto, os valores financeiros são explicitamente reportados, a cooperação brasileira acaba sendo subestimada.

**Gráfico 6 – Investimento Brasileiro em Cooperação Internacional**



Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEA, MRE-ABC, 2010

## **9.2. Investimentos dos EUA em Cooperação Internacional**

Os gastos dos EUA em cooperação tem, como parte de um esforço de unificação de processos, a criação de marco jurídico bem definido e estrutura administrativa sólida e o acompanhamento de gastos por cada um dos programas de cooperação, mesmo que alguns não sejam geridos pelo Departamento de Estado e pela USAID diretamente. Diferentemente do caso brasileiro, a USAID tem uma estrutura operacional ampla e ramificada e com custo obviamente proporcional à necessidade de manutenção de escritórios de representação em todo o mundo.

No caso particular da USAID, no exercício de 2009, os ativos aumentaram 7% em relação a 2008, sendo a causa de aumento desses ativos principalmente o fato de a agência ter recebido mais verbas do Fundo de Apoio Econômico. O maior foco desse fundo foi para: Afeganistão, Gaza, Jordânia, Iraque e ao longo da crise financeira global. Por outro lado, os passivos da agência aumentaram 3% devido ao aumento nas garantias de empréstimos.

A demonstração de custo líquido da USAID apresenta os valores gastos para atingir os seis objetivos corporativos, que são consistentes com a Estrutura de Planejamento

Estratégico definida pelo Departamento de Estado. Os níveis de gasto aumentaram devido a mudanças orçamentárias necessárias para manter o curso normal das operações, aumentando em 23% o custo das operações resultou e mudanças nos objetivos de crescimento econômico, investir nas pessoas e aumento dos gastos com assistência humanitária. O objetivo de crescimento econômico apresentou a maior variação, com aumento nos gastos em macroeconomia, setor financeiro, infraestrutura e agricultura. O relatório de gastos orçamentários reportados pelo Departamento de Estado, de US\$ 50,1 bilhões em setembro de 2009, contou com aumento de 29% em relação ao exercício anterior, já a USAID teve aumento de 24% em relação ao período anterior com recursos de US\$ 19 bilhões, ou seja, a maior parte do aumento nos recursos do Departamento de Estado se deve a aumento de US\$ 9,2 bilhões na receita e realização de cobranças compensatórias concedidos pelo Congresso (US DEPARTMENT OF STATE, 2011a).

O orçamento anual solicitado ao congresso para financiamento da agência tem rotina bem definida e é apresentado em dois volumes: a Justificativa para o Congresso do Orçamento das Operações do Departamento de Estado e a Justificativa para o Congresso do Orçamento das Operações Estrangeiras. Tanto os componentes do orçamento como os indicadores chave de desempenho vinculam-se diretamente aos sete objetivos estratégicos do Plano Estratégico Conjunto Departamento de Estado – USAID para os Exercícios de 2007 a 2012. O orçamento combinado para 2011 das Operações do Departamento de Estado e de Ajuda Externa, por objetivo estratégico, incluindo destaques da solicitação do Presidente para o Orçamento de Assuntos Internacionais para 2011, representa cerca de 1% do total do orçamento federal. A inclusão de dados de desempenho nas solicitações orçamentárias tanto da parte do Departamento de Estado como da USAID demonstra a relação entre os recursos solicitados e o desempenho dos programas. A meta em termos de gestão é que o trabalho dos dois órgãos permita o uso eficiente dos recursos por meio da eliminação de serviços duplicados no exterior e pela consolidação, sempre que possível, das funções administrativas (US DEPARTMENT OF STATE, 2011a).

#### **Tabela 12 – Programas de Cooperação dos EUA**

Programa	Ano Fiscal de 2009	Ano Fiscal de 2010 Estimativa
<b>Instituição Financeira Internacional</b>	<b>1,493,000</b>	<b>2,043,670</b>
Fundo de Global de Meio Ambiente	80,000	86,500
Fundo Internacional de Tecnologia Limpa	-	300,000
Fundo Internacional de Estratégia Climática	-	75,000
Associação Internacional de Desenvolvimento	1,115,000	1,262,500
Fundo de Empresas para Investimento Multilateral Americano	25,000	25,000
Corporação Inter-Americana de Investimentos	-	4,670
Fundo de Desenvolvimento Asiático	105,000	105,000
Fundo de Desenvolvimento Africano	150,000	155,000
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	-	-
Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura	18,000	30,000
Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais	-	-
Banco de Desenvolvimento Asiático	-	-
Fundo Global de Segurança Alimentar	-	-
<b>Assistência a Exportação e Investimentos</b>	<b>299,200</b>	<b>113,920</b>
Banco de Exportação-Importação	(177,000)	2,380
Corporação para Investimentos Privados no Exterior	(173,000)	(171,500)
Agência de Comércio e Desenvolvimento	50,800	55,200
<b>Assuntos Relacionados a Contas Internacionais</b>	<b>76,823</b>	<b>84,017</b>
Comissão Internacional de Comércio	75	81,900
Comissão de Liquidação de Créditos Externos	1,823	2,117
<b>Departamento de Agricultura</b>	<b>2,420,900</b>	<b>1,889,500</b>
Comida por Paz – Act Título II	2,320,900	1,690,000
Comida por Educação - McGovern-Dole International	100,000	199,500
<b>OPERAÇÕES EXTERNAS</b>	<b>34,308,360</b>	<b>32,803,782</b>
<b>Agências Norte-Americana para o Desenvolvimento Internaiconal</b>	<b>1,257,959</b>	<b>1,650,300</b>
Operações Custosas USAID	1,059,184	1,388,800
Iniciativa de Estabilidade Civil	30,000	30,000
Fund de Capital de Investimento USAID	122,275	185,000
Operações Caras de Inspeção Geral USAID	46,500	46,500
<b>Assistência Econômica Bilateral</b>	<b>22,594,401</b>	<b>22,552,232</b>
Saúde Global e Criança Sobrevivente (USAID e Estado)	7,339,000	7,779,000
Saúde Global e Criança Sobrevivente - USAID	(2,180,000)	(2,420,000)
Saúde Global e Criança Sobrevivente - Estado	(5,159,000)	(5,359,000)
Assitência ao Desenvolvimento	2,000,000	2,520,000
Assistência a Desastres Internacionais	820,000	845,000
Transition Initiatives	50,000	55,000
Fundo de Crises Complexas	-	50,000

Autoridade de Desenvolvimento de crédito – subvenção	(54,000)	(25,000)
Autoridade de Desenvolvimento de crédito - Gastos Administrativos	8,000	8,600
Fundo de Suporte Econômico	7,116,901	6,344,000
Fundo Democrático	116,000	120,000
Assistência para Europa, Eurasia e Asia Central	922,000	741,632
Assistência a Imigrantes e Refugiados	1,674,500	1,693,000
Assistência a Imigrantes e Emergências de Refugiados Estado Unidenses	40,000	45,000
Controle Internacional de Narcóticos e Aplicação da Lei	1,876,500	1,597,000
Programa Antidrogas Andino	(315,000)	-
Nonproliferation, Antiterrorism, Deminig and Relat Programs	631,500	754,000
<b>Agências Independentes</b>	<b>1,270,000</b>	<b>1,558,000</b>
Corpo da Paz	340,000	400,000
Corporação Mudança para o Milênio	875,000	1,105,000
Fundação Inter-Americana	22,500	23,000
Fundação de Desenvolvimento Africano	32,500	30,000
<b>Departamento do Tesouro</b>	<b>85,000</b>	<b>85,000</b>
Assistência Técnica ao Tesouro	25,000	25,000
Reestruturação da Dívida	60,000	60,000
<b>Assistência a Segurança Internacional</b>	<b>7,554,700</b>	<b>4,643,500</b>
Operações para Manutenção da Paz	530,200	331,500
Treinamento e Educação Militar Internacional	93,000	108,000
Financiamento Militar ao Exterior	6,231,500	4,195,000
Fundo de Capacidade de Contra-insurgência Paquistanesa	700,000	-
<b>Assistência a Economia Multilateral</b>	<b>1,845,500</b>	<b>2,437,670</b>
Organizações e Programas Internacionais	352,500	394,000

Fonte: USAID, 2010

Como a cooperação internacional dos EUA é objeto de relatórios conjuntos do Departamento de Estado e USAID que trazem um grau de detalhes bem expressivo [e possível identificar os montantes comprometidos em ações para cada país de acordo com cada sublinha programática e fonte de investimento em significativas séries históricas como a tabela a seguir com os gastos em cooperação direcionados a países latino-americanos exemplifica.

**Tabela 13 – Investimento de Cooperação dos EUA por País na Região da América Latina e Caribe**

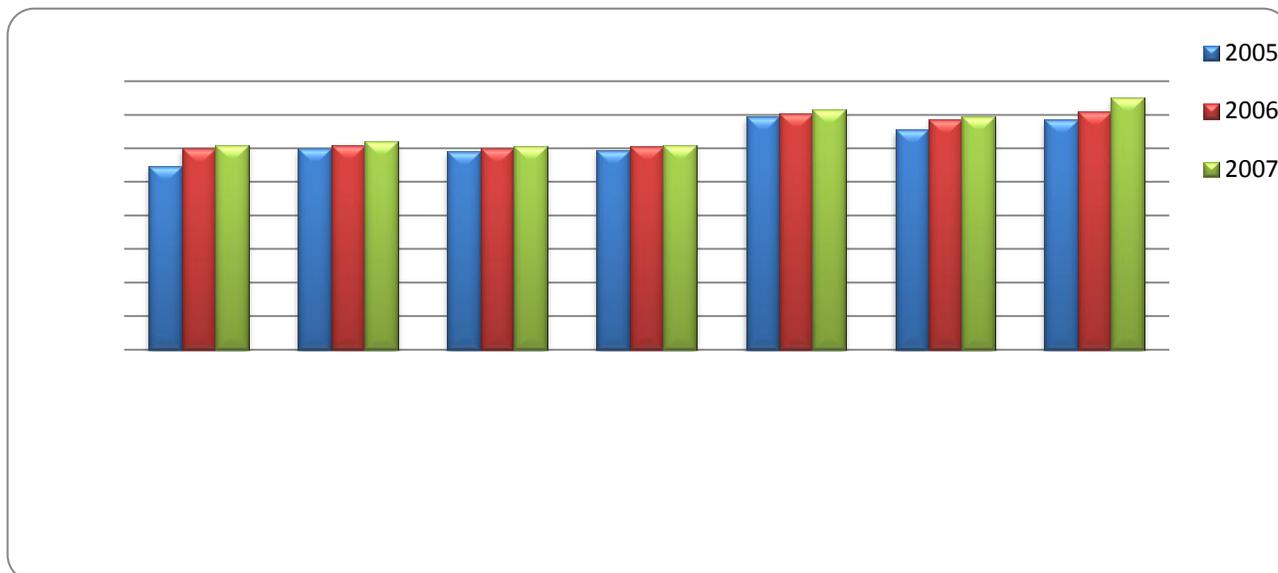
	Total	Total sem o GHCS - ESTADO	GHCS - USAID	GHCS - ESTADO	DA	ESF	AEECA	INCLE	NADR	IMET	FMF	FFP
Argentina	1,670	1,670	-	-	-	-	-	305	450	915	-	-
Belize	487	467	-	20	-	-	-	-	-	267	200	-
Bolivia	85,941	85,941	16,836	-	42,880	-	-	26,000	-	225	-	-
Brasil	21,452	20,152	3,500	1,300	15,000	-	-	1	400	252	-	-
Chile	1,225	1,225	-	-	-	-	-	-	300	525	400	-
Colombia	540,224	540,224	-	-	-	196,500	-	275,128	3,15	1,400	53,000	11,046
Costa Rica	364	364	-	-	-	-	-	-	-	364	-	-
Cuba	20,000	20,000	-	-	-	20,000	-	-	-	-	-	-
Republica Dominicana	51,811	40,811	10,339	11,000	24,600	1,100	-	3,650	-	722	400	-
Caribe Oriental	1,961	1,961	-	-	-	-	-	500	-	661	800	-
Equador	34,689	34,689	-	-	26,585	-	-	7,500	-	304	300	-
El Salvador	32,300	32,280	5,990	20	21,196	-	-	-	-	1,594	3,500	-
Guatemala	74,167	74,167	14,050	-	29,000	-	-	8,320	-	254	500	22,043
Guiana	21,942	4,183	-	17,759	3,750	-	-	-	-	283	150	-
Haiti	340,314	223,841	18,289	116,473	-	121,250	-	17,500	-	235	2,800	63,767
Honduras	40,232	39,232	11,750	1,000	21,382	-	-	-	-	329	-	5,771
Jamaica	10,537	10,237	1,200	300	6,804	-	-	1,010	-	823	400	-
Mexico	318,779	318,779	2,900	-	11,200	15,000	246,000	3,845	834	39,000	-	-
Nicarágua	26,535	25,638	6,400	897	18,079	-	-	-	350	409	400	-
Panamá	7,603	7,603	-	-	4,000	-	-	2,200	150	253	1,000	-
Paraguai	12,798	12,798	2,100	-	7,550	2,500	-	300	-	348	-	-
Peru	124,368	124,368	12,235	20	63,293	-	-	47,672	-	398	750	-
Suriname	303	303	-	-	-	-	-	-	-	153	150	-
Bahamas	787	787	-	-	-	-	-	500	-	137	150	-
Trinidad e Tobago	495	495	-	-	-	-	-	400	-	95	-	-
Uruguai	427	427	-	-	-	-	-	-	-	427	-	-
Venezuela	5,500	5,500	-	-	-	5,000	-	500	-	-	-	-
América Latina e Região Caribenha	52,777	51,689	5,408	1,088	46,281	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: USAID, 2009

O agrupamento realizado pelo Departamento de Estado e pela USAID traz categorias diferentes daquelas estabelecidas pelo governo brasileiro, precisamente pelo IPEA e Ministério das Relações Exteriores, por meio da ABC, para acompanhar e aferir os investimentos em cooperação. As macro-categorias definidas pela USAID distinguem,

por exemplo, ajuda humanitária de prevenção de conflito e tem a cooperação técnica como algo transversalizado.

**Gráfico 7 – Principais Investimentos da Cooperação Norte-Americana por Setor**



Fonte: Elaboração a partir de dados da USAID, 2008

No que concerne o grau de investimento, como já existe uma política de cooperação internacional consolidada e implementada por meio de várias instituições, mas com a liderança do Departamento de Estado e USAID, não há um aumento de investimentos por modalidades no período investigado. Diferentemente do Brasil, mesmo que o investimento em termos absolutos seja desproporcionalmente maior, não nenhum movimento que aponte para grandes mudanças nas ações da cooperação norte-americana, mas sim uma manutenção dos investimentos. A única exceção é no caso de prevenção do conflito e segurança em que é perceptível o aumento de investimento no período de estudo, o que pode ser explicado pela demanda em regiões de conflito e em ações do chamado contra-terrorismo. O quadro geral de estabilidade de investimentos corrobora a tese de existência de uma cultura de cooperação na burocracia norte-americana.

**Tabela 14 – Principais Investimentos da Cooperação dos EUA por Setor**

Ano	2005	2006	2007
Infraestrutura Econômica e Serviços	1,09	1,2	1,22
Governo e Sociedade Civil	1,2	1,22	1,24
Saúde e Programas Populacionais	1,18	1,2	1,21
Ajuda Humanitária	1,19	1,21	1,22
Produção	1,39	1,41	1,43
Educação	1,31	1,37	1,39
Prevenção de Conflito e Segurança	1,37	1,42	1,5

Fonte: Elaboração a partir de dados da USAID, 2008

Já o orçamento total solicitado no ano de 2011 para a ajuda externa norte-americana totaliza US\$ 36,4 bilhões e refletem a meta de fazer investimentos direcionados nas principais áreas de convergência que desempenhariam papel central na agenda de estabilização de vários países e mesmo regiões (US DEPARTMENT OF STATE, 2011a). As áreas prioritárias de segurança alimentar, saúde global, mudança climática e gênero são defendidas pela agência como interdependentes e essenciais para gerar um ciclo sustentado de desenvolvimento baseado em reforço da capacidade institucional, promoção da paz e crescimento econômico nas nações receptoras de auxílio. O direcionamento estratégico concentrar-se na capacidade dos países aliados em construir “instituições sólidas, transparentes e responsáveis”. Uma ressalva feita é que romper o ciclo de dependência eventualmente criado pela ajuda externa é uma questão prioritária.

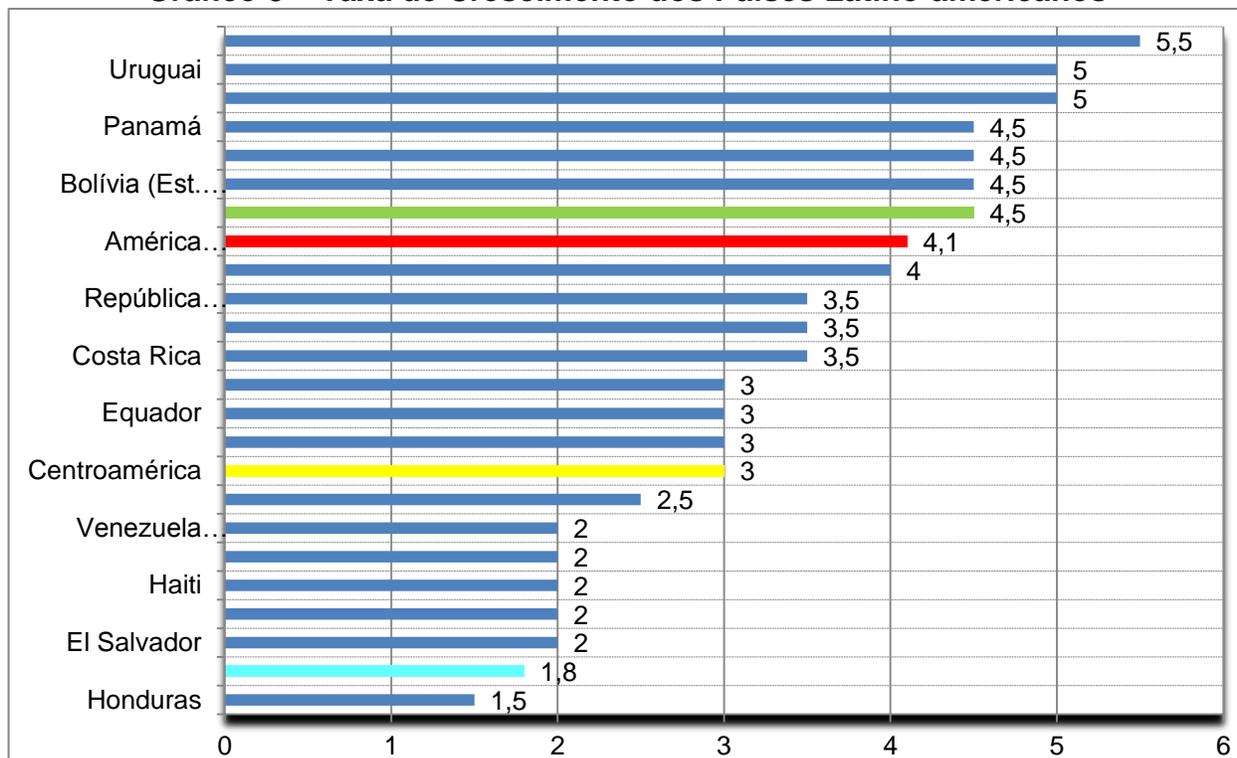
O orçamento do Departamento de Estado para 2011 para manter parte da estrutura da política externa, incluindo todas as operações totaliza US\$ 16,4 bilhões sem incluir a folha de pagamentos, mas sim recursos para apoio a pessoal, plataforma e programas necessários para que o Departamento de Estado execute a política externa, incluindo gastos com infraestrutura e diplomacia pública (US DEPARTMENT OF STATE, 2011a). Os destaques do orçamento operacional do Departamento de Estado incluem o apoio às operações diplomáticas nas regiões fronteiriças do Paquistão, Afeganistão e Iraque,

bem como a transição das atividades do Departamento de Defesa no Iraque para agências civis. Outras prioridades importantes incluem investimentos direcionados para ampliação da capacidade diplomática, com o ingresso de servidores civis e funcionários estrangeiros, construção de instalações descritas como seguras e funcionais no exterior e a manutenção das representações diplomáticas existentes, muitas das quais apresentam dificuldades de segurança (US DEPARTMENT OF STATE, 2011a).

### 9.3. Cooperação versus Melhora Relativa do Ambiente Econômico

Pode-se dizer que o já demonstrado aumento da cooperação internacional por parte do Brasil é também parte de um quadro de mudanças na América Latina e Caribe na primeira década do século XX, caracterizado tanto por um crescimento de economias como a do Brasil como de diminuição de pobreza. O gráfico a seguir permite que se perceba como o Brasil tem crescido mais que a região Latino-americana e Caribenha, o que reforça a própria priorização conferida pela cooperação brasileira à região.

**Gráfico 8 – Taxa de Crescimento dos Países Latino-americanos**



Fonte: CEPAL, 2010

Da mesma forma, o aumento do PIB do Brasil é outro dado que quando colocado em contraste com o aumento de investimentos bem evidencia que a despeito de uma oscilação em 2009, os gastos do governo brasileiro no campo de cooperação assumiram tendência de crescimento que não se altera. Não se trata neste caso de afirmar que o simples aumento do PIB proporciona um aumento na cooperação, mas sim de demonstrar que o investimento brasileiro é, a despeito de eventuais críticas conservadoras, ínfimo na comparação com o PIB, representando em seu patamar mais alto, 0,02%. No caso dos EUA, que assume compromisso de aumentar gastos com cooperação internacional, os investimentos se mantem em patamar mais elevado na proporção direta com o PIB de 0,16%, fazendo parte do grupo de 25 países que mais investe em cooperação na proporção com o PIB, mas não há uma tendência de crescimento destes investimentos, até mesmo porque os mesmos já se encontram em patamares elevados.

**Tabela 15 – Investimento do Brasil em Cooperação em Comparação ao PIB: Valores não Ajustados pela Inflação**

	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	882,185 bilhões	1,089 trilhão	1,366 trilhão	1,638 trilhão	1,573 trilhão
Investimento em cooperação	158.103 milhões	277.208 milhões	291.898 milhões	336.829 milhões	362.210 milhões

Fonte: Elaboração a partir de dados do Banco Mundial, IPEA & ABC, 2010

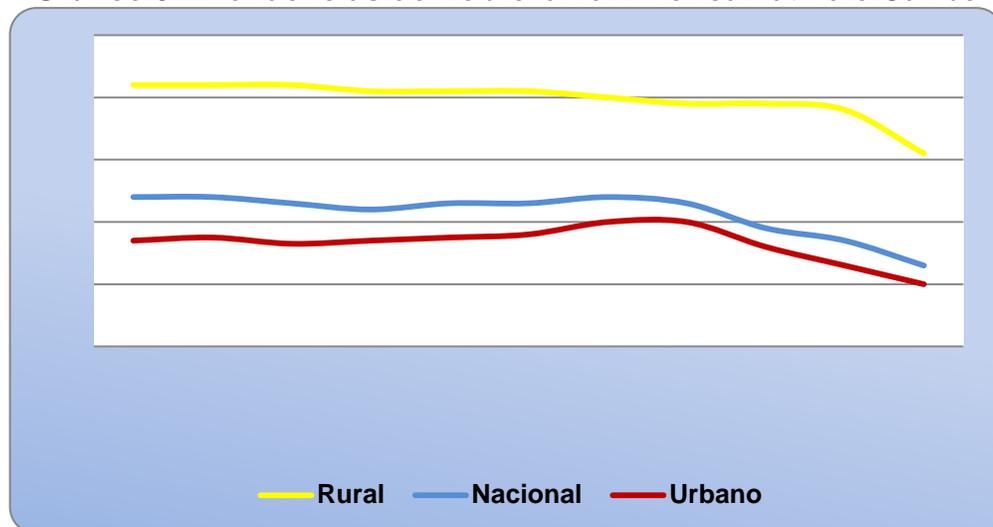
**Tabela 16 – Investimento dos EUA em Cooperação em Comparação ao PIB: Valores não Ajustados pela Inflação**

	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	12,57 trilhões	13,33 trilhões	14,01 trilhões	14,36 trilhões	14,1 trilhões
Investimento em cooperação	25,58 bilhões	21,16 bilhões	18,90 bilhões	23,84 bilhões	25,17 bilhões

Fonte: Elaboração a partir de dados da OCDE e Banco Mundial, 2010 e 2011

Além disso, a própria tendência de redução de pobreza nos últimos anos não pode isoladamente propiciar um maior engajamento de burocracias nacionais em ações externas, mesmo que de acordo com a CEPAL exista uma tendência de diminuição da pobreza na América Latina e também no caso do Brasil.

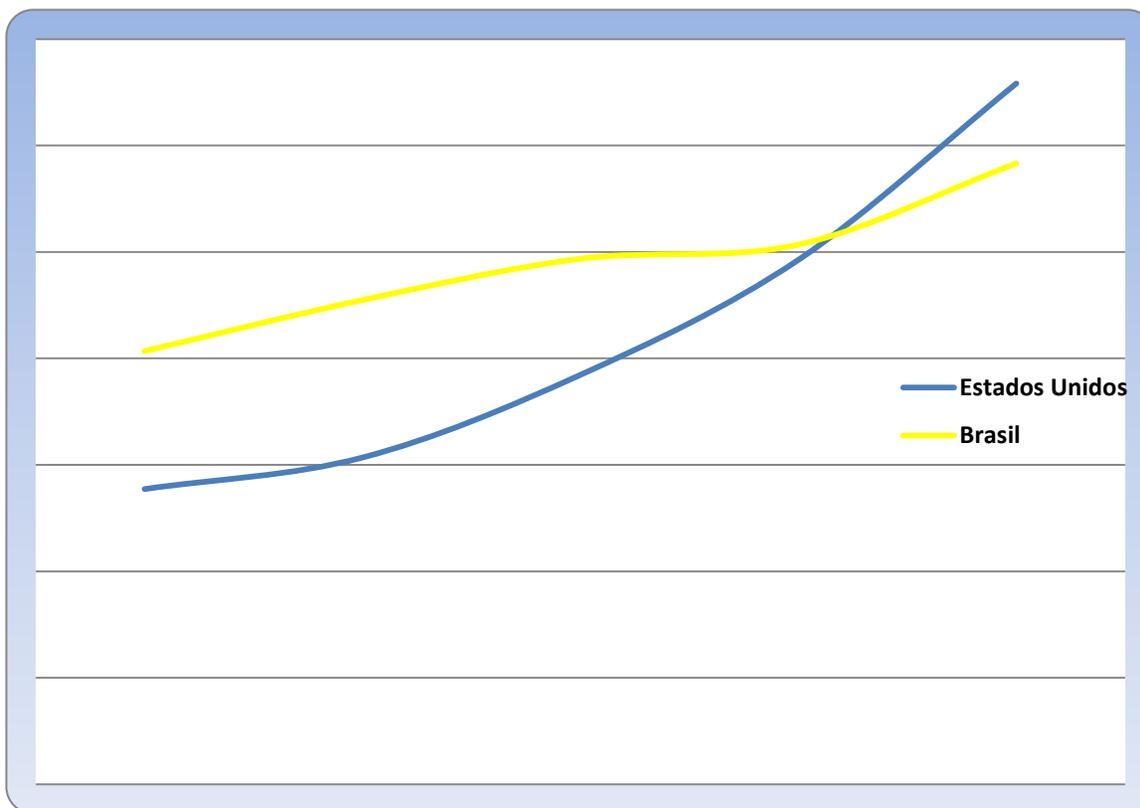
**Gráfico 9 – Tendências de Pobreza na América Latina e Caribe**



Fonte: Elaboração a partir de dados da CEPAL, 2008

O discutido cosmopolitismo burocrático, decorrente da pós-modernidade, encontra em conjunturas de crescimento econômico e de redução de pobreza, um ambiente favorável para variadas formas de cooperação entre Estados e não apenas de comércio internacional. Mesmo assim, não pode-se dizer que o crescimento econômico ou mesmo o aumento do comércio sejam, pura e simplesmente os determinantes, para o aumento de cooperação entre Estados. Como o gráfico a seguir demonstra, o comércio do Brasil com a América Latina tem aumentado nos últimos anos, mas menos proporcionalmente que o comércio dos EUA. Obviamente, os EUA já mantêm historicamente uma política de cooperação e recursos previstos e dirigidos à região, não havendo neste caso o mesmo fenômeno que o vivenciado pelo Brasil de incremento progressivo da cooperação internacional.

**Gráfico 10 – Comércio de Brasil e Estados Unidos com a América Latina**



Fonte: Elaboração a partir de dados da CEPAL, USAID, 2009

Corroborando a desvinculação formal entre comércio e cooperação técnica, na tarefa de formulação de um modelo nacional de cooperação, se por um lado se alega que “o Brasil possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência de recursos e de *know-how*, a possibilidade de promover ações de cooperação do Brasil é defendida pela ABC como uma ação sem fins lucrativos nem pretensões comerciais, estando centrada no fortalecimento institucional de países parceiros do Brasil.

Como foi mencionado anteriormente, o tema de aumentar o comércio bilateral com os países não está diretamente prevista, mas o que se espera em ações denominadas horizontais, seja de cooperação técnica ou de outra modalidade é justamente uma melhoria na condição das burocracias nacionais. No médio prazo, em uma progressão idealizada, a expectativa é que novas parcerias permitam aos países, criando o

ambiente para tanto, que se estabeleçam laços que culminem em maior diálogo político e, eventualmente, em um ambiente mais favorável para negócios no campo comercial. A questão central para o Brasil não parece ser o aumento do comércio como consequência da cooperação técnica entre os países, mas sim no aumento da presença simbólica em outros países, o que seria uma pré-condição para possíveis expansões das relações comerciais. Neste contexto, a cooperação é sim formulada e as prioridades definidas expressam um entendimento, como já mencionado, do mapa mundial.

Na verdade, a ação dos EUA é sem nenhum tipo de disfarce voltada para oferecer uma visão positiva da presença das instituições norte-americanas com base em um discurso de “esperança e oportunidade” fundamentadas enraizada nos valores ideais mais básicos compartilhados pela sociedade norte-americano, por meio do patrocínio de projetos de cooperação, programas educacionais, investimento em ideais de reforço de modelo de democracia propagado pelos EUA e defesa dos direitos da pessoa humana, assim como ampliação de uma diplomacia pública.

A ação norte-americana liderada pelo Departamento de Estado e USAID é referida como estratégia para aproveitar que os EUA aproveitem oportunidades para promover os Estados Unidos possam promover um mundo “mais seguro, saudável e próspero”. É interessante observar como é explícito o ponto de vista que os EUA desempenham papel crucial para a segurança internacional e como a retórica de que a USAID, na medida em que trabalha em nome do povo norte-americano, promove o desenvolvimento seguem mantendo uma linha de reação a crises humanitárias, combate ao terrorismo, promoção dos valores democráticos, negociação de tratados ambientais e de não proliferação de armas, fomento à livre iniciativa e livre concorrência, o que por si só traz intrinsecamente um conteúdo ideológico. A promoção das exportações dos EUA é parte da agenda conjunta do Departamento de Estado e USAID, assim como a assistência aos cidadãos norte-americanos no exterior no caso do primeiro.

Por outro lado, como lembra a *The Economist*, na busca de poder, mesmo que suave, o Brasil tem-se transformado em um dos maiores *aid donors* em todo o mundo. Interessante observar que o termo não é utilizado pelo próprio governo brasileiro que opta pelo emprego do termo parceria, ao invés de ajuda internacional (THE ECONOMIST, 17 de julho, 2010). Da mesma maneira, é usual em discursos as autoridades brasileiras também evitarem usar a definição de doador. Dentre os exemplos utilizados, encontra-se o interesse brasileiro no Haiti e algumas ações são exemplificadas, como por exemplo, o estímulo às famílias de baixa renda para levarem seus filhos à escola em troca de renda mínima, o que se assemelha à lógica dos programas de transferência de renda condicionada que ganharam nas décadas de 1990 e 2000 grande espaço no Brasil e foram expandidas na gestão Lula, com a consolidação de vários programas na forma do Bolsa Família. O Haiti é um caso de interesse e engajamento do Brasil que vai além da liderança do país na manutenção de forças de paz e se traduz em apoio político e técnico. Neste caso, é difícil não vincular a dedicação que a política externa tem recebido aos esforços de cooperação internacional. Se por um lado, o vínculo entre comércio exterior e cooperação não encontra um respaldo em vários exemplos e o caso do Haiti é emblemático, a cooperação não pode ser desvinculada da política externa.

A ação mesmo que discreta no Brasil em várias frentes temáticas e regiões chama a atenção pela mudança de escala, mas do próprio lugar da cooperação nas prioridades políticas. A *The Economist* chega a dizer que rapidamente o Brasil está se tornando um dos maiores fornecedores de ajuda a países pobres (THE ECONOMIST, 17 de julho, 2010). O relatório unificado que demonstrou em três grandes eixos os investimentos da cooperação brasileira, incluiu: a) cooperação financeira; b) cooperação educacional e; c) cooperação técnica. A última se encontra mais consolidada justamente pela existência da ABC, cujo mandato está vinculado à promoção de cooperação de natureza técnica e de forma diferente dos EUA não tem incidência legal sobre os demais braços de cooperação internacional, fragmentados no próprio Ministério de Relações Exteriores e em demais órgãos de governo.

Por mais que o vínculo entre comércio e cooperação não seja defendido e refletido diretamente na estrutura de governo, pois, a ABC tem como mandato apenas o tema da cooperação técnica, na medida em que o país promove investimentos em alguns temas novos, possibilidades de comércio podem se abrir. O exemplo do etanol é emblemático, pois, como o Brasil é um dos principais produtores mundiais de etanol e deseja criar um verdadeiro comércio global de biocombustíveis aumentando a demanda por esse tipo de produto, os investimentos em tecnologia de produção de etanol, por mais que sob uma primeira análise, estimulem competidores, investir na formação de capital técnico, pode gerar maior demanda pelo produto e gerar, por conseguinte, novas frentes de comércio.

O discurso de política externa brasileira sobre a relação entre comércio e cooperação, expresso pelo Ministério das Relações Exteriores, destaca que a cooperação brasileira em países Africanos de língua portuguesa e Latino-americanos não vem acompanhada de contrapartidas, sendo denominada prática comum da ajuda externa tradicional. Já a revista *The Economist* chama a atenção para um tipo de diplomacia da generosidade que o Brasil tem empregado se associando a uma lógica de *soft power* em que a ajuda externa é uma das peças da engrenagem de política externa do país e o novo passo esperado seria evitar que a cooperação empreendida pelo país seja pontual ou *ad hoc*, mas ao contrário se pautem em parcerias voltadas para a formulação e consolidação de políticas nos países beneficiados (THE ECONOMIST, 17 de julho, 2010). Mesmo que esse objetivo demande investimentos e uma definição de parâmetros para a cooperação do país, o que está em xeque nesse modelo é a partir da motivação política, redesenhar os mapas de dependência que na linguagem da diplomacia brasileira tampouco seria um termo correto, sendo “parceria” a palavra de ordem.

De forma diferente da OCDE e dos EUA, o governo brasileiro, por exemplo, não aceita a definição de cooperação em função da qualidade do receptor de ajuda. O discurso recorrente de autoridades brasileiras é que o Brasil não trata de maneira distinta os países e aplica uma noção de cooperação horizontal, segundo a qual, mesmo que hipoteticamente, membros da OCDE, por exemplo, também podem se beneficiar da

cooperação com o Brasil, o que para o país seria reportado da mesma maneira que a ajuda destinada a países do G77.

Para os países membros da OCDE, os gastos administrativos para a manutenção das agências de cooperação são considerados parte do investimento dos países, o que não tem acontecido no caso do Brasil. Apesar de ser um gasto na área meio e não na área fim, os gastos com pessoal e custeio são justificáveis na medida em que são necessárias para a operacionalização de iniciativas e projetos. Os gastos com a manutenção de uma burocracia nacional dedicada a ações pautadas em desenvolvimento internacional, diferentemente do gasto com diplomacia tradicional são passíveis de enquadramento como parte de investimento externo. Da mesma forma, apesar da metodologia ainda não ter sido concluída, no caso brasileiro, as horas técnicas de profissionais que na verdade são servidores públicos também devem ser contabilizadas como parte da cooperação internacional.

O investimento em cooperação internacional do Brasil diferentemente do praticado pelos EUA não é definido como ajuda externa, mas se compara ao que é feito por doadores tradicionais e expressa uma maneira de se ver o mundo que pode ser lida a partir de tipos de agrupamentos e classificação dos países por demandas variadas que podem, inclusive, se sobrepor. A cooperação internacional ajuda o o Brasil a obter em um plano mesmo que indireto apoio e legitimidade para temas internacionais caros para o país e suas instituições públicas, mas também a médio prazo benefícios para o setor privado.

## CAPÍTULO X – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é apenas uma série de processos históricos, como já discutido, ou mesmo as classificações consagradas que definem isoladamente o lugar dos países no mapa internacional. A existência de uma consciência coletiva, como destaca Durkheim, influi não apenas no lugar que cada país ocupa frente a seus análogos, mas também nas expectativas em termos de posições e papéis frente a outros países:

“o conjunto de crenças e de sentimentos comuns à mesma média dos membros de uma sociedade forma um sistema determinado que tem sua vida própria; pode-se chamá-lo de consciência coletiva ou comum” (DURKHEIM, 1983, p.74).

A cooperação engendra uma relação entre instituições e indivíduos ao passo que a política externa permanece como mecanismo de diálogo das superestruturas de Estado, não havendo neste caso aproximação em níveis mais operativos com repercussões sociais, resguardado-se os interesses e os alegados devidos limites internos. O foco da cooperação entre um estado com agentes externos, seja do tipo que for, estaria à primeira vista relacionado à forma como cada país entende sua própria posição e como exerce sua estratégia principalmente nos campos político e econômico, mas também em outros campos como cultural e científico. A motivação da cooperação internacional pode ser difusa e não necessariamente realizada a partir de um único agente nacional, estando desvinculada muitas vezes das referidas superestruturas.

O significado dos termos norte e sul é definido em função de quem os utiliza e mantêm relação com o que se percebe como centro e periferia. Os conceitos de sul e norte ultrapassam a aparente e óbvia noção geográfica. Na verdade, ao se dividir e categorizar o mundo em norte e sul, várias divisões estão em marcha: ideológica, econômica, cultural, mas sempre com um discurso político. Consequentemente, as

parcerias estabelecidas entre países do sul, entre países do norte e do sul se dão por uma série de motivações não evidentes.

A noção de poder simbólico de Bourdieu é oportuna para contextualizar a discussão sobre cooperação sul-sul e as relações que se estabelecem entre países como o Brasil e seus vizinhos. Para Bourdieu, o “poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2007, p.8). Nesse sentido, os discursos permitem identificar que a cooperação sul-sul, no caso de um ator emergente, busca romper com mecanismos que normalmente agem na cooperação norte-sul quando essa funciona como sistema simbólico. Uma constatação neste caso é que nas esferas de influência de um país sobre outro, permite-se obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização (BORDIEU, 2007). A cooperação e o diálogo sul-sul estão associados a uma fragmentação da influência tradicional de potências, sobretudo, a norte-americana, contribuindo para a formação de novas comunidades inter-estatais imaginadas que muitas vezes buscam exercer o papel de contra-império.

A disposição de alguns países em investir em um modelo de cooperação sul-sul preponderantemente governamental corrobora a idéia segundo a qual o amadurecimento de uma estrutura burocrática e de capacidade institucional voltada para a coordenação de cooperação internacional, em última instância, um investimento na figura do Estado como agente de promoção de trocas seria na verdade a característica de um tipo particular de estatismo, sobretudo, na região latino-americana.

O papel da cooperação no estabelecimento de novos mapas tem reflexos intensos nas burocracias internas. Além das chancelarias que detêm em muitos países, papel quase que exclusivo na promoção de relações entre estados-nação, esse é um tipo de relacionamento baseado em agendas nacionais nos mais altos níveis políticos, baseadas em princípios como autonomia e independência de tal intensidade que a colaboração estreita entre instituições nacionais é campos políticos militares bem demarcados. No caso das políticas de cooperação, facilitadas, como foi disctudio, por

um tipo de racionalidade burocrática, se os mesmos princípios são mantidos, a operação de atividades envolvendo instituições de diferentes países carrega um tipo de lógica que não é a costumeira das burocracias internas, podendo-se falar neste caso na formação de um tipo de burocracia cosmopolita que não é voltada apenas para temas internos, mas para um tipo de trabalho em rede que tem impacto direto nos mapas criados como prioritários no plano macro-político por autoridades nacionais. Em síntese: a racionalização burocrática facilita o ambiente para a cooperação que por sua vez acaba por provocar um tipo de cosmopolitismo nas estruturas nacionais. É possível inferir ao analisar as trajetórias das iniciativas de cooperação do Brasil e dos EUA que a cooperação internacional passa a dar corpo em um plano concreto de ação política às taxonomias criadas pelos agentes de política externa.

Pode-se concluir que no desenho de uma taxonomia baseada na percepção de atores com capacidade de manter relações com os países chamados hegemônicos ou mesmo potências em situação de reciprocidade estabelecem novas conexões entre grupos de países, cristalizando transformações no mapa geopolítico. A relação entre os próprios integrantes desse grupo denominado segundo mundo demanda ajustes e intensas negociações entre os países que buscam, além de novos mercados, posições correlatas e potencialmente concorrentes, ademais, esse fato, esconde diferenças de escala, acesso e exercício de poder. O desnível entre os países do segundo mundo pode ser resolvido com uma classificação de seus membros, de forma análoga ao que se verifica com os países do primeiro mundo que abarcam um grupo heterogêneo de países em termos de acesso e papel nas relações de poder. O que é fato é que o conceito de terceiro mundo e de sul subdesenvolvido perdeu sua significância e precisa ser reinterpretado. O caso do Brasil é emblemático para apontar uma outra característica essencial dos países do segundo mundo: as grandes desigualdades internas, refletidas na disparidade econômica de suas regiões.

Os processos de internacionalização dos mercados geraram riquezas, mas também podem ter aprofundado assimetrias internas em alguns países do chamado segundo mundo. O convívio, também consagrado pelo senso comum, entre uma realidade de primeiro mundo com uma realidade de terceiro mundo representa, portanto, uma

característica marcante desses países, egressos do grupo do terceiro mundo. E se, como Khanna observa, “as guerras são o botão de desligar e reiniciar da geopolítica, servindo para recalibrar a hierarquia de poder, com o triunfo, o combate até um impasse ou o total desaparecimento dos países” (KHANNA, 2008, p.291), esse tipo de mudança provavelmente não seria utilizado pelo 2º mundo, observando-se, é claro, de forma aparente o *modus operandi* desse grupo nos primeiros anos do século XXI. Essa ascensão não foi feita por guerras ou conflitos, mas pelo comércio e adoção de práticas políticas baseadas, como foi mencionado em uma retórica de reciprocidade.

Ora, de forma análoga ao mecanismo existente na relação entre indivíduos, existe uma divisão do trabalho social, sendo que a noção de solidariedade orgânica pode ser útil para caracterizar diferentes expressões de cooperação entre Estados nacionais. A solidariedade de um Estado em relação a outro não dependeria via de regra de uma lógica cosmopolita que induziria a pensar quase que de maneira utópica que o engajamento de um determinado país em ações de cooperação em benefício de outro seria conseqüente de vínculos entre as sociedades desses países. No entanto, com a criação de instâncias multilaterais e observância de uma série de interesses das autoridades políticas e da burocracia, estabelecer que a cooperação apenas seria possível quando há idéias e tendências comuns entre os membros não se verifica nos exemplos empíricos. Por outro lado, é possível se afirmar que quando a intensidade das idéias e tendências comuns de diferentes sociedades é compartilhada existe uma maior propensão para que a cooperação ocorra em várias dimensões e sua legitimidade não seja questionada. Não é a toa que determinadas instâncias multilaterais no nível regional obtêm melhores resultados que outras, pois, quando essas sociedades compartilham de valores e tendências comuns, a realização de ações em conjunto no plano político, econômico, científico e educacional não é uma peça formal. Na América Latina existem várias organizações criadas a partir de supostas identidades comuns, desde o Mercosul e o Pacto Andino até a CARICOM.

Pode-se dizer que o que está em curso com a aproximação singular da China com a Europa é uma apropriação da globalização para um redesenho geopolítico em que o sistema jurídico e o modelo previdenciário europeu são exemplos de referência da

civilização européia utilizados como referência para o Estado chinês. Por outro lado, com a preocupação de ampliar a agenda de cooperação econômica com a China vários países europeus se eximem de colocar na pauta bilateral temas controversos como venda de armas, liberdade de imprensa ou mesmo a antiga reivindicação de vários países europeus e dos EUA também para que a China adira à Convenção da ONU sobre Direitos Civis e Políticos. A China se faz valer do *know how* dos países do primeiro mundo, estabelecendo uma economia baseada na produção de massa e no consumo dirigido a uma classe média em expansão.

A cooperação internacional em suas várias formas e modalidades seria pela sua própria essência, o que aproximaria os países de um ideal kantiano de cosmopolitismo na prática de suas interações, pois, aproxima as instituições nacionais para solucionar problemas comuns cotidianos de forma não prevista muitas vezes pelos mecanismos de política externa tradicionais. A crescente interdependência das relações humanas em escala internacional, mesmo que não culmine em propostas de criação de um governo mundial, tem no incremento da escala da cooperação entre burocracias públicas nacionais e de instituições não-governamentais, a demonstração de que as formas tradicionais de aproximação de países a partir de alianças nos campos militar e econômico não mais são suficientes para definir a nova sociedade transnacional englobada pelo sistema de Estado, bem como sua configuração.

Aparentemente, a existência de uma nova taxonomia internacional que prevê a diminuição progressiva de um único pólo de poder hegemônico acompanhada pela relativização da importância dos EUA na geopolítica mundial. O incremento da cooperação do Brasil aponta para a formatação de um segundo mundo com papel renovado, onde é possível se constatar a existência de potências que podem ser do primeiro mundo ou do segundo mundo. A diferença residual neste caso estaria justamente nos indicadores sócio-econômicos, o que reforça a tese de necessidade de taxonomias simultâneas para explicarem a realidade.

É possível se perceber que tanto a cooperação internacional, os formatos que a mesma carrega, aparentemente determinam o sistema em sua base mais elementar –

a própria taxonomia, o que define o lugar de cada país e sua classificação frente aos demais.

Na verdade, não há um único órgão capaz de representar uma consciência coletiva que estaria dispersa e ajudaria a conformar sociedades e por mais que a definição de país e estado-nação seja arbitrária, representa um denominador comum de funções judiciárias, governamentais, científicas, industriais, compartilhadas por uma dada totalidade social, mesmo que com ambigüidades típicas do próprio formalismo da definição desse ente denominado estado-nação: “Os cidadãos não apenas se querem e se procuram entre si de preferência aos estrangeiros, mas também amam sua pátria. Eles querem-na como a si mesmos, esforçam-se para que ela sobreviva e prospere, porque, sem ela haveria toda uma parte de sua vida psíquica cujo funcionamento seria entravado” (DURKHEIM, 1983, p.75). Durkheim chama a atenção para o fato de que a própria sociedade se organiza e se move para que os indivíduos apresentem semelhanças fundamentais como condição para que exista coesão social. E é essa solidariedade que permite que a partir das semelhanças consciências individuais se estabeleçam conexões e permitam que os indivíduos se vinculem a uma dada sociedade, fazendo com que não apenas exista uma ligação geral, mas que os pormenores dessa conexão sejam harmônicos (DURKHEIM, 1983). Ora, se os objetivos coletivos são fruto dos vínculos a partir de semelhanças de indivíduos, porque não seria possível usar a mesma base explicativa, mesmo que com limitações epistemológicas, para explicar o fenômeno da cooperação entre estados como partes distintas e autônomas que a partir de determinadas semelhanças buscam a partir de negociação política um tipo de colaboração com reflexos na própria estrutura administrativa, na burocracia interna de cada um dos entes participantes. Deve-se ponderar que como a solidariedade social decorre de um certo número de estados de consciência comuns a todos os membros da sociedade, a observância de uma solidariedade orgânica entre países não é necessariamente entendida ou internalizada pelos indivíduos nacionais no curto prazo, pois, a mesma é construída a partir de um estrato político que estabelece, muitas vezes forçosamente, vínculos com países que não tem um lastro histórico de parcerias. Outrossim, muitas vezes a cooperação pode ser uma busca por redução de tensões entre países. O que ocorre nestes casos, é que

essa ação do estado acaba por refletir uma taxonomia que pode ou não ser compartilhada por outros países, dependendo da escala e da influência do modelo de cooperação empregado por um país sobre outros países e regiões.

A cooperação do Brasil segue o que pode se caracterizar como um esforço de solidariedade orgânica entre estados, ao menos no plano discursivo, o que não é desprovido de valor real, uma vez que provoca ação e estabelece parâmetros para verificação e controle. Aliás, observa-se que o amadurecimento das estruturas de estado e de política externa na América Latina e as possibilidades de aproximação no continente com vistas à construção de uma ambiente de parcerias nacionais que poderiam facilitar a cooperação internacional entre os países da região e, mesmo com os Estados Unidos, se dá com base na idéia de uma latinidade comum.

Na busca por um traço compartilhado nas Américas, poderia se dizer que o continente tem como característica comum a multiculturalidade, mas como o que é comum depende da idéia de imaginário, utilizar a noção de cultura diferenciando membros de uma sociedade a partir do que portam, não permite que se utilize o fenômeno da cultura em toda sua complexidade, notadamente no plano simbólico. As representações são fluídas e mentais. Elas existem pelos efeitos do discurso, mas têm efeitos concreto.

É pertinente para a imagem de uma América Latina comum e para as mudanças de regime que marcaram o continente, a idéia da região também definir como latinidade. Sobre esse ponto, Carpentier discute a idéia de América com a possibilidade de existência de uma América Latina enquanto identidade cultural, partindo da idéia de sermos ocidentais, mas também de um “real maravilhoso” que habita o pensamento na região. Há, no entanto, vários problemas com a latinidade (CARPENTIER, 2010). O Brasil não se define como América Latina e não é definido como tal. Costuma-se mencionar o Brasil e a América Latina como entes distintos e sem conexão. A importância do idioma para a noção de cultura, até mesmo como elemento de distanciamento, costuma ser invocada, mas o idioma não deve ser visto não como cultura em si, mas como um receptáculo de toda uma cosmovisão. Nesse particular, o crucial é ter-se com clareza a realidade sobre a qual o conceito de cultura se refere,

levando-se em consideração que não existe uma cultura falsa, mas tanto poder como estrutura podem sim ser falsos.

A taxonomia expressa pelos EUA e sua política de cooperação, entendida como parte integrante da política externa, traduz um tipo de ação racional e pragmática, ao passo que no caso do Brasil, os vínculos se fortalecem com base em um discurso baseado em valores e não em um pragmatismo de interesses nacionais. Neste contexto, tanto as taxonomias e prioridades vão se diferir em um plano discursivo, como na práxis com uma nova lógica de implementação de projetos entre países. Não se trata, é claro, de estabelecer como paradigma orientador a busca de racionalidade para países como o Brasil, com histórico mais recente no desenho de um modelo de cooperação, mas sim em reconhecer uma diversidade de motivações, lógicas internas e estruturas de ação que fundamentam o modelo de cooperação de cada país. É, possível, no entanto, aproximar países por motivações comuns, o que se demonstra e que pode caracterizar uma taxonomia de países por lógica dominante, seja ela racional, cultural ou mesmo ideológica.

O discurso de governos de países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, aproxima de uma maneira geral esses países no que concerne da visão de mundo das definições usadas por instituições responsáveis pela cooperação de países desenvolvidos. Pode-se, inclusive mencionar que essa visão de mundo não é compartilhada de forma maciça pela própria população nacional, cujos valores são mais conservadores e arraigados em tradições locais. Ou seja, apesar dos sistemas de valores das sociedades desenvolvidas serem primordialmente resultantes de avanços econômicos, como o próprio Inglehart chama a atenção, as mudanças de valores não estão ocorrendo apenas nessas sociedades. Uma das explicações para essas mudanças que seriam probabilísticas e não determinísticas (DURKHEIM, 1983) é a existência de complexas redes de comunicação com alcance global capazes de afetar as sociedades em termos culturais.

A participação de indivíduos de maneira mais ativa em processos políticos que extrapolam os limites nacionais, mesmo que não seja fenômeno recente, a escala sim

pode ser considerada uma novidade. As mudanças de valores, como atesta a própria WVS, tem ocasionado em uma redução na capacidade das elites influenciarem ações cívicas e na criação de novas fronteiras de participação social, o que tem favorecido como os caso de Brasil e Estados Unidos demonstram, um maior engajamento de organizações não-governamentais e “movimentos sociais” em iniciativas de cooperação internacional, historicamente relegada a governos. Mais que uma conclusão por vezes reducionista de situações de simples cooptação que podem ser o caso em determinados contextos, principalmente em países não democráticos, a participação da sociedade civil em canais historicamente reservados – de atuação externa, a governos também pode ser interpretado como uma forma de expressão de poder, mesmo que a autoridade no campo das relações exteriores permaneça como exclusividade dos Estados.

Partindo-se do pressuposto de que, como buscam comprovar Inglehart e Welzel, o desenvolvimento socioeconômico, de fato, produz mudanças nos valores de massa, é viável especular que, como foi aludido inicialmente, essa mudança de valores de massa também afeta as estruturas públicas que não eram tradicionalmente vocacionadas para ações de cooperação internacional, favorecendo como um dos reflexos de mudanças culturais, um tipo de cosmopolitismo institucional. O que permite uma conclusão nesta linha é: a) a ausência de relação entre progressão do comércio com o aumento das iniciativas de cooperação internacional oriundas de países como o Brasil, que tem histórico mais recente em políticas de cooperação internacional; b) o discurso de autoridades de Brasil que se vale de argumentos baseados em solidariedade, responsabilidade internacional e cooperação supostamente sem contrapartidas; c) a existência, como justificativa central para a disponibilização de mais recursos financeiros e materiais, de uma nova ordem internacional que retrata uma nova taxonomia.

A trajetória recente do Brasil demonstra que países que têm investido em uma nova geração de ações de cooperação internacional, sob influência de valores pós-materialistas, acabam por construir uma taxonomia baseada em uma retórica baseada na idéia de horizontalidade e igualdade entre Estados. Mesmo que essa visão de

mundo seja uma no plano do discurso e na operacionalização da cooperação internacional e outra no desenho macro da política externa, alguns reflexos concretos como investimentos em projetos de cooperação técnica, científica, financeira e de assistência humanitária tem aumentado progressivamente como resposta aos discursos e compromissos assumidos pelo governo. Por outro lado, o fato do aparato burocrático público também tem ter se apropriado de valores de autoexpressão faz com que o engajamento internacional apenas reforce a uma lógica de cooperação pós-materialista.

Em resposta à hipótese do trabalho, constata-se que as novas lógica da cooperação internacional estão baseadas em um discurso de valores e na afirmação de uma visão de mundo como motivação imediata para a cooperação, mais que meramente na expansão das ações de comércio internacional. Ora, se essa taxonomia permite ler de forma subjacente o lugar dos países em uma classificação baseada em valores, será possível com o amadurecimento das políticas de cooperação, compreender como as prioridades de determinados países que a promovem prioriza países dentro de uma zonas culturais específicas à luz do mapa de Inglehart & Welzel, mesmo que isso ocorra de forma não intencional (INGLEHART & WELZEL, 2009). Deve-se apenas salientar que as taxonomias que motivam a ação política na forma de ações de cooperação internacional empreendidas por vários órgãos não são as mesmas muitas vezes utilizadas pelos Ministérios de Relações Exteriores para definir a política externa. Ou seja, se por um lado, a ruptura com taxonomias vigentes é causa direta da inserção internacional de novos *players* na forma de cooperação internacional, as prioridades geográficas expressas em modelos programáticos e operativos não necessariamente seguem a linha usada como justificativa para a ação, sobretudo, no caso de países com o Brasil que representam uma nova força na sociedade internacional.

Uma conclusão, portanto, deve ser realçada sobre a relação entre cooperação internacional, principalmente de natureza técnica, científica e humanitária com o aprofundamento de relações econômicas. Não há evidências concretas desta relação quando se analisa os números sobre cooperação e comércio. Por mais que a longo prazo, o aumento de vínculos entre países possa ser proporcionado, dentre outros

fatores, por aproximação resultante de cooperação, estabelecer uma relação de causalidade direta não parece ser possível.

Toda a idéia de um novo mapa-mundi com expectativas de maior horizontalidade nas relações encontra base na teoria que fundamenta a WVS. Uma das constatações centrais trabalho de Inglehart é que as rígidas relações de autoridade que restringem a autonomia humana começam a sofrer abalos a partir da enraização de novos padrões valorativos. No cerne da questão encontram-se os valores pós-materialistas que representam uma mudança de padrões valorativos individuais. Uma questão não tratada a fundo por Inglehart e tampouco por Huntington, mas cujos pensamentos e, sobretudo, no caso de Inglehart, amplo “arsenal” empírico permite inferir sobre como os Estados passam a justificar sua ação internacional sob a égide de uma visão pós-materialista, desde a própria concepção de mundo de países até o desenho de modelos de ação frente a seus pares, sobretudo, no que se convencionou chamar de cooperação internacional. O pós-materialismo fornece os alicerces para uma nova representação de poderes na medida em que engendra um tipo particular, ao menos no plano retórico de relacionamento entre governos.

Percebe-se que o alinhamento político tem sido fundamental real da cooperação quando o ator central em questão é um país do chamado sul, ao passo que a cooperação técnica e praticada por países que exercem o papel de impérios tradicionais, como Estados Unidos tem como motivação a ampliação do espectro de influência, sobretudo, econômica.

Uma das conseqüências centrais do desenvolvimento econômico, como também destaca Inglehart, é que ele aumenta a especialização ocupacional e a complexidade social trazendo como conseqüência a diversificando as interações humanas (INGLEHART, WELZEL, 2009), o que acaba por levando as pessoas a interagir mais com outras, “libertando-as de laços comunais que lhe são impostos e de círculos sociais fechados, levando-as a interagir com outros na base da negociação” (DURKHEIM, 1983, p.46). Fica tácito neste ponto que um fenômeno decorrente da modernização é a potencial expansão de interações sociais. Ora, se essa mudança

ocorre no patamar das relações sociais, é possível afirmar que inúmeras organizações, sobretudo as públicas, também são influenciadas por esses valores. Não se trata de ler essa repercussão nas organizações como automática, mas como um resultado do aumento dos canais de comunicação entre indivíduos e organizações e uma internalização de valores sociais nas instâncias públicas.

Finalmente, é plausível que o novo equilíbrio entre modernização e tradição afeta instituições de cooperação internacional, uma vez que valores típicos da modernidade como liberdade e escolha humana são freqüentemente associados a programas de cooperação de agências nacionais responsáveis por esta agenda, independentemente do lugar dos países no mapa internacional. Uma possibilidade inspirada na leitura de modernização de Inglehart e Welzel é que sociedades com valores democráticos permitem ações que podem ser mais facilmente descritas como ações de cooperação internacional e não apenas como parte da expressão de poder dos países, ou seja, como parte integrante da política externa tradicional (INGLEHART & WELZEL, 2009). É muito improvável que a cooperação não venha acompanhada de um conjunto de valores e discursos, muitas vezes compartilhados com outros países, capazes mesmo de estabelecer grupos comuns de nações. Pelos casos de Brasil e EUA analisados, a cooperação internacional é o ambiente da propagação de valores e de um tipo de poder simbólico ao passo que a política externa é o ambiente de expressão de poder e representação mais explícita de interesses nacionais.

A expansão da cooperação baseada em valores como instrumento de política externa é um processo associado ao pós-materialismo e engendra algo que poderia ser denominado como um tipo de pós-materialismo de Estado em que o frágil vínculo entre investimentos e interesses econômicos e de segurança caracteriza um comportamento baseado no conjunto de valores típicos de sociedades pós-materialistas. A análise dos modelos de cooperação brasileiro e americano permite justamente demonstrar como a cooperação é terreno historicamente fértil para a perpetuação de influência, mas sob o espectro da inexistência de contrapartidas por parte de países e instituições beneficiadas.

A cooperação internacional em curso, sobretudo, aquela implementada a partir de países que tem menos tradição, mas que passam a dedicar mais investimentos como é o caso do Brasil, é mais determinada pela expressão de uma visão de mundo cosmopolítico do que simplesmente por interesses econômicos como o senso comum suporia. Mais que isso, a cooperação acaba por construir e reforçar mapas internacionais. A forma como os países implementam a cooperação, permite que classificações sejam colocadas não apenas em um plano de idéias ou teórico, mas utilizadas como referência direta para a ação de governos.

No caso do Brasil, Khanna chama a atenção para o fato de o país ter se consolidado como gigante do Segundo Mundo que atrai fundos do mercado global, enquanto os cidadãos brasileiros não têm idéia do que isso vem a ser (KHANNA, p. 2008). O país tem progressivamente buscado ser mais que mais um país continental na América do Sul. O projeto do país não poder ser simplificado como uma reprodução dos Estados Unidos em um pólo oposto. Na verdade, trata-se de uma análise típica do senso comum ler as ações do Brasil, seu discurso e aspirações como um tipo de mimetismo da supremacia norte-americana no continente.

É possível estabelecer-se um sistema taxonômico que considere uma sobreposição coerente de modelos, contanto que sejam compartilhados e não representem simultaneamente a visão de um Estado em detrimento dos demais, caso contrário, cada país exercitaria sua própria taxonomia e nenhum tipo de apropriação ou uso no pano político real de taxonomias seria efetivamente viável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento**: 2005-2009. Brasília: 2010.

\_\_\_\_\_. **A Cooperação com o Haiti**. Projetos e Acordos. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti\\_p.pdf](http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_p.pdf). Acesso em 30 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp>. Acesso em 5 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. **A Cooperação Técnica no Âmbito do Mercosul**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaMercosul.asp>. Acesso em 03 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **A Cooperação Técnica Prestada triangular**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp>. Acesso em 03 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **A Cooperação Técnica Prestada para a América do Sul**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAmericasAS.asp>. Acesso em 03 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Direção e organograma**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/estrutura.asp>. Acesso em 30 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Sítio Corporativo**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br>. Acesso em 5 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. **Coordenações CGPD**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>. Acesso em 30 de novembro de 2009.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. 2ª Edição. São Paulo: Edições 70, 1983.

BAGEHOT, Walter. **Physics and Politics**. Londres: 1887.

BENDIX, Reinhard. Tradition and Modernity Reconsidered. In: **Comparative Studies in Society and History**. Vol 9. 1967.

BLACK, Maggie. **The Non-nonsense Guide to International Development**. London: New Internationalist Publication, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: Para uma teoria geral da política. 11ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.

CALHOUN, Craig. (org.) **Social Theory and the Politics of Identity**. Oxford: Blackwell. 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2004.

CARPENTIER, Alejo. **O Reino deste Mundo**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. Nação imaginária: memória, mitos e heróis. In: NOVAIS, Adauto (Org.), **A Crise do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: A era da informação: economia, sociedade e cultura. 2ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999, vol.1.

\_\_\_\_\_. **O Poder da Identidade**: A era da informação: economia, sociedade e cultura. 2ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999, vol.1.

\_\_\_\_\_. **O Fim do Milênio**: A era da informação: economia, sociedade e cultura. 2ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999, vol.1.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y Caribe**. Santiago do Chile: 2009.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina**. Santiago do Chile: 2009.

CHAVES, Elizeu de Oliveira. **Um olhar sobre o Haiti**: Refúgio e Migração como parte da história. Brasília: LGE, 2008.

CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL. Disponível em:  
[www.cei.gov.ar/revista/17/parte4.pdf](http://www.cei.gov.ar/revista/17/parte4.pdf). Acesso em 3 de fevereiro de 2010.

COICAUD, Jean-Marc; Wheeler, Nicholas. **National Interest and International Solidarity**: Particular and Universal Ethics in International Life. New York: United Nations University Press, 2008.

DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lições de sociologia: a moral, o direito e o estado**. Tradução de J. B. Damasco Penna. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1983.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.  
PUBLIFOLHA. **Enciclopédia do Mundo Contemporâneo**, São Paulo: Publifolha, 1999.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: Marx, Karl; Engels, Friedrich. **Obras escolhidas**. Lisboa/Moscú: "Avante!"/ Progresso, 1982, Vol. 3.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª Edição. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Ana.; SCHMIDT, Benício Viero. Dilemas da agenda social na América Latina e efeitos nas eleições presidenciais recentes. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, Vol 1, no 1, 2007.

FIOCRUZ. Sítio corporativo. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/>. Acesso em 14 de outubro de 2010.

FOUCAULT, Michel. The Human Sciences. In: **The Order of Things: An Archaeology**. 1975.

\_\_\_\_\_. **A Microfísica do Poder**. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Ordem do Discurso**. 20ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e senzala**. 30ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 1995.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

FUKUYAMA, Francis (Org.). **La Brecha entre América Latina y Estados Unidos, Determinantes políticos e institucionales del desarrollo econômico**. Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan, 2006.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

GASTIL, Raymond. **Freedom in the world**. Westport: Ct Greenwood Press, 1982.

GIDDENS, Anthony. **Política, Sociologia e Teoria Social: Encontros com o Pensamento Social Clássico e Contemporâneo**. São Paulo: Unesp, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes 1989

\_\_\_\_\_. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. vol. 4.

HABERMAS, Jurgen. **Obras escolhidas de Jurgen Habermas**. São Paulo: Edições 70 – Brasil, 2010. vol. 2.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HARRISON, Lawrence. **Underdevelopment as a state of mind: The Latin American Case**. Lanham, MD: University Press of America, 1985.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos: O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações e a recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, Mudança Cultural e Democracia: A sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis-Verbena Editora, 2009.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2004.

\_\_\_\_\_. **Antropologia de um ponto de vista pragmático**. São Paulo: Coleção Biblioteca Pólen, Iluminuras, 2006.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations**. New York: Praeger, 1950.

KENNEDY, Paul. **The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations**. 1ª Edição. New York: Random House, 2006.

KHANNA, Parag. **O Segundo mundo: Impérios e influência na nova ordem global**. Estados Unidos, China e União Europeia e a estratégia pela conquista das nações emergentes. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2001.

LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: A agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Editoria UNESP, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 31ª edição. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

MARÉS, Carlos Frederico. Soberania do Povo, poder do Estado. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A Crise do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Ícone Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Livro Primeiro.

MERCOSUL. **Sítio corporativo**. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id>. Acesso em 8 de setembro de 2010.

MILL, John Stuart. **Utilitarianism, Liberty and Representative Government**. London: Everyman, 1971.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>. Acesso em 8 de setembro de 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso**. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro-de-2010>). Acesso em 15 de dezembro de 2010.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MOORE, Barrington. **Social Origins of Dictatorship and Democracy**. Boston: Beacon, 1966.

MORGHENTAU, Hans. **A political theory of foreign aid**. The American Political Science Review, 1962.

NOVAES, ADAUTO (ORG.). **A Crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

O'DONNEL, Guillermo. Comparative Historical Formations in the State apparatus and socioeconomic change in the third world. **International Social Science Journal**, 1980.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Sítio corporativo**. Disponível em:

[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36734103\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html).

Acesso em 30 de novembro de 2009.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso Oliveira. **Sobre o Pensamento Antropológico**. São Paulo: Biblioteca Tempo Universitário, 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília: 2010.

REZEK, João Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

RICHARD, Jolly. **UN Ideas that Changed the World**. New York: United Nations Intellectual History Project Series/ Indiana University Press, 2009. Jolly

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst Otto (Org.). **Governança sem governo: Ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000.

ROSTOW, Walt. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1961.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Rio de Janeiro: Martin Claret, 2001.

SACHS, Jeffrey. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

SANTOS, BOAVENTURA; MENESES, Maria Paula (Org.) **Epistemologias do Sul**. Série Conhecimento e Instituições. Portugal: Edições Almedina, 2009.

SCHMIDT, Benício Viero Schmidt. O novo papel do Estado como um desafio à imaginação sociológica. In SOBRAL, Fernanda; PORTO, Maria Stella (Org.) **A Contemporaneidade Brasileira: Dilemas e Desafios para a Imaginação Sociológica**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2ª Edição. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2000.

SPENGLER, Oswald. **The Decline of the West**: An Abridged Edition by Helmut Werner. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 1991.

SWEDEBERG, Richard. Sociologia econômica: hoje e amanhã. In: **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 16, no 2. São Paulo, 2004.

THE ECONOMIST, **Speak Softly and carry a blank cheque**. Volume 396, número 8691, 17 de Julho de 2010.

THE ECONOMIST. **Pocket World in Figures 2009 edition**. EUA: Profile Books-The Economist, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pocket World in Figures 2010 edition**. EUA: Profile Books-The Economist, 2010.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EdUSP, 1996.

TOCQUEVILLE, Alex. **A democracia na América**. 4ª Edição. São Paulo: Biblioteca de Cultura Humanista, 1998.

TOYNBEE, Arnold. **East to West: A Journey Round the World**. Nova York: Oxford Press, 1958.

TRINDADE, **Direito das Organizações Internacionais**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora Saraiva, 2002.

UNITED NATIONS. **60 Maneiras das Nações Unidas fazerem a diferença**. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Sul-Sul**. Documento de trabalho Sistema das Nações Unidas (Brasil). Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. New York: United Nations Department of Public Information, 1948.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1429 da Assembléia Geral**. New York: 1959.

\_\_\_\_\_. **United Nations Charter**. New York: United Nations Department of Public Information, 1945.

UNITED NATIONS BIBLIOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM. Disponível em: <http://unbisnet.un.org>. Acesso em 8 de setembro de 2010.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Sítio Corporativo**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/>. Acesso em 15 de dezembro de 2010.

USA HOUSE OF REPRESENTATIVES & US SENATE. **Legislation of Foreign Relations through 2002**. Washington: US Government Printing Office, 2003.

USAID. **Foreign Operations Performance Report**. Washington: 2009.

\_\_\_\_\_. **Overview: Latin America and Caribbean.** Disponível em: [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/). Acesso em 10 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Prime, What We Do and How We Do It.** Washington: January, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sítio corporativo.** Disponível em: <http://www.usaid.gov>. Acesso em 18 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **USAID Haiti Post Response in Haiti.** Disponível em: <http://www.usaid.gov/ht/>. Acesso em 18 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **USAID Open Government Plan.** Washington: 2010.

US DEPARTMENT OF STATE. **Congressional Budget Justification-Foreign Operations.** Washington: 2011. Volume 1.

\_\_\_\_\_. **Congressional Budget Justification-Foreign Operations.** Washington: 2011. Volume 2.

\_\_\_\_\_. **Diplomacy and Development in Action: Performance and Financial Information.** Joint Summary of United States Department of State. Washington: 2009.

\_\_\_\_\_. **Fiscal Year Foreign Operations Performance Report and Fiscal Year 2011 Performance Plan.** Washington: 2009.

\_\_\_\_\_. **Foreign Assistance.** Washington: 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade.** São Paulo: Editora UnB, 2004.

WENDT, Alexander. The Agent Structures and International Relations Theory. **Cambridge Journals**, Vol. 4, Issue 03, 1987.

WEISS, Thomas. **What's wrong with the United Nations and how to fix it:** Polity Press, 2009.

WRIGHT, Martin. **A Política do poder.** Clássicos IFPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais 2002.