



O processo de construção da cooperação internacional através das cooperações Norte-Sul e Sul-Sul

The process of building international cooperation through North-South and South-South cooperation

El proceso de construcción de la cooperación internacional a través de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur

1

Bismarque Ferreira da Silva¹

Ana Júlia Diniz Azevedo²

Cosmo da Silva Júnior³

DOI: <https://doi.org/10.22481/sertanias.v2i1.8161>

Resumo: Este ensaio científico tem como objetivos discutir os entraves para a construção da Cooperação Internacional; indicar as principais características e como se desenvolveu a Cooperação Norte-Sul e, por fim, descrever as principais características da Cooperação Sul-Sul, identificando algumas diferenças entre a Norte-Sul e Sul-Sul e apresentando as principais críticas a esse tipo de cooperação. A pesquisa se baseou através de um levantamento de fontes bibliográficas dispostas no plano de ensino da disciplina Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB), assim como em literaturas que buscaram complementar as temáticas supramencionadas. Em suma, demonstra que a confiança e a boa reputação cooperativa são elementos primordiais para o estabelecimento da Cooperação Internacional, indicando um possível caminho para a construção de um mundo mais cooperativo e menos competitivo. Além disto, ao longo de seu processo histórico, a Cooperação Internacional abriu espaços principalmente a duas vertentes de parcerias: a Cooperação Norte-Sul, que tinha como

¹ Graduação em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - Campus João Pessoa (2020). Atualmente é Técnico Administrativo do Governo do Estado da Paraíba, lotado na Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG). E-mail: bismarqueferreira@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2203-8590>

² Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012). Especialização em Estratégia de Recursos Humanos pela UNI-RN (2015). Administradora da Universidade Federal da Paraíba, na área de Gestão de Pessoas. E-mail: anajulia.dinaze@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2223-7901>

³ Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. E-mail: junior.s.cosmo@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8316-2897>





propósito principal financiar projetos e programas que colaborassem para o desenvolvimento às nações subdesenvolvidas, e a Cooperação Sul-Sul, na qual buscava afirmar independência e processos de desenvolvimento que correspondessem à realidade entre as Nações do Terceiro Mundo.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Cooperação Norte-Sul. Cooperação Sul-Sul.

Abstract: This scientific essay aims to discuss the obstacles to the construction of International Cooperation; to indicate the main characteristics and how the North-South Cooperation was developed and, finally, to describe the main characteristics of South-South Cooperation, identifying some differences between North-South and South-South and presenting the main criticisms of this type of cooperation. The research was based on a survey of bibliographic sources available in the teaching plan of the discipline Public Management and International Cooperation (PGPCI/UFPB), as well as in literature that sought to complement the above mentioned themes. In short, it shows that trust and good cooperative reputation are essential elements for the establishment of International Cooperation, indicating a possible way to build a more cooperative and less competitive world. Moreover, throughout its historical process, International Cooperation has opened spaces mainly to two strands of partnerships: North-South Cooperation, the main purpose of which was to finance projects and programmes that would contribute to the development of underdeveloped nations, and South-South Cooperation, in which it sought to assert independence and development processes that corresponded to reality among the Third World Nations.

Keywords: International Cooperation. North-South Cooperation. South-South Cooperation.

Resumen: Este ensayo científico tiene como objetivos discutir los obstáculos para la construcción de la Cooperación Internacional; indicar las principales características y cómo se desarrolló la Cooperación Norte-Sur y, finalmente, describir las principales características de la Cooperación Sur-Sur, identificando algunas diferencias entre Norte-Sur y Sur-Sur y presentando las principales críticas a ese tipo de cooperación. La investigación se basó a través de un levantamiento de fuentes bibliográficas dispuestas en el plan de enseñanza de la disciplina Gestión Pública y Cooperación Internacional (PGPCI/UFPB), así como en literaturas que buscaron complementar las temáticas antes mencionadas. En definitiva, demuestra que la confianza y la buena reputación cooperativa son elementos primordiales para el establecimiento de la Cooperación Internacional, indicando un posible camino para la construcción de un mundo más cooperativo y menos competitivo. Además, a lo largo de su proceso histórico, la Cooperación Internacional ha abierto espacios principalmente a dos vertientes de alianzas: la Cooperación Norte-Sur, que tenía como propósito principal financiar proyectos y programas que colaboraran para el desarrollo las naciones subdesarrolladas, y la Cooperación Sur-Sur, en la cual buscaba afirmar independencia y procesos de desarrollo que correspondieran a la realidad entre las Naciones del Tercer Mundo.

Palabras clave: Cooperación Internacional. Cooperación Norte-Sur. Cooperación Sur-Sur.





1 INTRODUÇÃO

Em seu contexto histórico, as ações voltadas à Cooperação Internacional não são recentes. Na primeira metade do século XX, surgem os primeiros organismos internacionais que objetivaram regulamentar as práticas entre as nações. Após a Segunda Guerra Mundial (1945), cria-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e as instituições financeiras internacionais. Por outro lado, os países desenvolvidos iniciam progressivamente seus programas de assistência ao desenvolvimento, a partir da década de 1950, em sequência ao processo de descolonização na África, Caribe, Ásia e Oceania.

Essas relações, na sua maioria, têm como objetivo a intenção entre os países para desenvolver ajuda mútua e um trabalho em conjunto. A cooperação pode abordar diversas áreas, como financeira, comercial, técnica, social ou até mesmo na área da saúde, como estamos acompanhando atualmente, com a união de vários países para a produção de uma vacina contra o Coronavírus (COVID-19). Também pode ser para a proteção do meio ambiente, como, por exemplo, o Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), constituído por oito Países Membros: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, que incentiva o desenvolvimento sustentável e a inclusão social da Região; ou na Partilha da África, ou até mesmo no campo da segurança, com o desenvolvimento de armas e bloqueios internacionais.

Saindo do plano teórico, a Cooperação Internacional envolve vários fatores que são ponderados pelos envolvidos antes de formalizarem algum acordo ou parceria. Algumas dessas variáveis são a confiança e a boa reputação cooperativa. Nesse sentido, a caracterização de uma premissa cooperativista está associada a um sistema de segurança recíproco em que todos os atores, ao não estimarem o potencial fim da relação, têm preferência pela confiança. Desse modo, os Estados garantem ganhos constantes, associados à evolução dos laços cooperativos (KEOHANE, 2000).

Com a proximidade entre os Estados, Sato (2010) afirma que as questões tratadas pelos governos como “nacionais” foram adquirindo dimensões e implicações para outras nações, a partir da expansão da globalização e, por isso, o tradicional conceito de soberania, aos poucos,



foi sendo revisado e reinterpretado. Por esse motivo, algumas nações sempre foram receosas com a cooperação, visto que esses países observam sua estrutura de sistema internacional como uma anarquia, seja pelo temor do não cumprimento efetivo dos acordos ou até mesmo pelas constantes ameaças de que alguns Estados-Nações possam alcançar ganhos maiores que os demais participantes, isto é, “um ganha e outro perde”, em detrimento da corrente de pensamento em que “todos saiam ganhando”.

No tocante as suas “ramificações”, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi institucionalizada após a Segunda Guerra Mundial (1945), apesar de que evidências indiquem seu surgimento antes deste fato histórico. Rist (1996, p. 148) denomina os primeiros anos como “incubação do desenvolvimento”. Nesse período, houve o estabelecimento de várias organizações internacionais, a exemplo da Organização para a Cooperação Econômica Européia – OECE; Organização das Nações Unidas – ONU; Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Organização Mundial de Saúde – OMS; Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, dentre outras, como também a formação de agências de cooperação. As organizações internacionais criadas desenvolveram suas atividades entorno das temáticas como direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. Já as agências bilaterais, originárias pelos países doadores, cabiam o trabalho técnico e ajuda financeira.

Essa Cooperação Internacional para o Desenvolvimento se deu primeiramente pela denominada Cooperação Norte-Sul, que tinha como principal aspecto o financiamento de programas e projetos para o desenvolvimento dos países localizados no sul global. Nessa relação, as nações capitalistas, também conhecidas por “países do Primeiro Mundo”, estabeleciam a função de doadores e os países em desenvolvimento, popularmente chamados de “Terceiro Mundo”, eram os beneficiários.

Assim, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) começou a desenvolver projetos assistencialistas, também chamados de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Conforme a literatura, o primeiro programa de ajuda, conhecido como Plano Marshall (1948), financiado pelos Estados Unidos, tinha como objetivo a reconstrução da Europa Ocidental. Para além do desenvolvimento, a consolidação da cooperação também serviu

de arma contra o avanço do comunismo na Europa e nos países do Terceiro Mundo, assim como agenda política externa para os Estados Unidos (HOOK, 1995 apud MILANI, 2014).

Descontentes com as disputas político-ideológicas entre as nações do Primeiro e Segundo Mundos (capitalismo *versus* socialismo), os países do sul global iniciaram um movimento político de aproximação, com o objetivo de afirmar sua independência e criar mecanismos que colaborassem para o desenvolvimento, observando as especificidades de cada nação. Diferentemente da Cooperação Norte-Sul, na qual os doadores eram os países desenvolvidos e os beneficiários os países em desenvolvimento, apresentando uma estrutura de cooperação vertical, na Cooperação Sul-Sul ambos são países pertencentes ao Terceiro Mundo, dispondo de uma cooperação horizontalizada.

É possível compreender que não apenas fazem parte da Cooperação Sul-Sul os países que estão situados no hemisfério sul do globo terrestre, pois essa dimensão geográfica não condiz com a realidade. Os países da América Latina, Ásia e África basicamente integram essa cooperação. No entanto, nações como México e China, por exemplo, localizam-se no hemisfério norte do globo. O que pode ser considerado é que correspondem a esta cooperação os países em desenvolvimento, também conhecidos como países emergentes, e os países pobres. Em síntese, as nações emergentes são aquelas que estão em desenvolvimento, nem são desenvolvidos como os países do Norte, mas também não são considerados países pobres. O que caracteriza esses países é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Para Milani (2012, p. 224-225) os países emergentes são:

Todos os países de renda média que começam a tornar qualitativamente mais densa a sua participação no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, não mais apenas enquanto beneficiários, mas também como doadores. Atuam em parceria com outros países em desenvolvimento de diferentes regiões do mundo, podendo agir por meio da cooperação bilateral (o que os torna mais diretamente capazes de controlar a agenda) ou da cooperação multilateral (junto a bancos de desenvolvimento ou fundos criados para esse fim).

Até meados do século XX, muitas nações, que anteriormente eram colônias, se tornaram Estados autônomos e após sua independência passaram a integrar o grupo de Cooperação Sul-Sul. Esse tipo de cooperação é composto por países com diversas características econômicas,

técnicas, sociais e culturais, dispondo de países doadores de recursos e seus receptores. Porém, a cooperação surgiu com a finalística do “ser solidário” e, por consequência, essa ajuda não possui métricas de mensuração, o que acabou gerando críticas, como apresentado por Leite (2010, p. 1), no qual informa que a Cooperação Sul-Sul possui dois grandes desafios:

A inexistência de dados sistematizados da ajuda prestada pelos doadores emergentes e a ausência de um consenso sobre como contabilizá-los e, o paroquialismo das abordagens à CSS realizadas por especialistas, que não levam em consideração teorias sobre cooperação produzidas por áreas vizinhas e desconsideram, muitas vezes sem fornecer qualquer tipo de explicação, uma série de fenômenos que seriam classificados como CSS pelo entendimento ordinário.

A partir da relevância das temáticas supramencionadas, pretende-se responder aos seguintes questionamentos: Porque é difícil construir confiança para viabilizar a Cooperação Internacional? Quais as principais características da Cooperação Norte-Sul? Quais as principais características da Cooperação Sul-Sul? Portanto, têm-se como objetivos centrais: (1) discutir os entraves para a construção da Cooperação Internacional, apontando como a confiança e a boa reputação podem ser fatores fundamentais para a sua viabilização; (2) indicar as principais características e como se desenvolveu a Cooperação Norte-Sul; (3) descrever as principais características da Cooperação Sul-Sul, identificando algumas diferenças entre a Norte-Sul e Sul-Sul e apresentando as principais críticas a esse tipo de cooperação.

Em síntese, deve-se justificar a relevância deste estudo, a partir dos objetivos definidos, na compreensão e na importância do processo de Cooperação Internacional, sempre salientando que não ocorre de forma rápida e que, ao longo deste procedimento, barreiras institucionais entre as nações podem surgir, fracassando na sua concretização. Além do mais, destaca-se a abordagem sobre a Cooperação Norte-Sul e a Cooperação Sul-Sul no seu contexto histórico, suas principais características e apresentar uma visão crítica entre estas vertentes.

No tocante ao procedimento metodológico adotado, este ensaio científico foi desenvolvido através de um levantamento de fontes bibliográficas dispostas no plano de ensino da disciplina Gestão Pública e Cooperação Internacional⁴ assim como em literaturas que

⁴ Disciplina obrigatória presente no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB)



buscaram complementar a abordagem sobre a temática da Cooperação Internacional, Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul. Ademais, o presente trabalho foi estruturado com as seguintes seções: introdução, revisão de literatura e considerações finais.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as nações perceberam a importância da Cooperação Internacional voltada para o Desenvolvimento. Porém, havia o medo de que a soberania dos Estados fosse afetada. Nesse aspecto, a soberania era considerada “[...] ‘absoluta’, ‘perpétua’, ‘indivisível’, ‘inalienável’, ‘imprescritível’” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1181) e, tinha como objetivo “[...] identificar, em toda a plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1179). Para Sato (2010), o resultado dessas mudanças resultou na gradativa revisão e reinterpretação do conceito de soberania.

Com o advento da globalização, a ordem internacional é profundamente afetada e passa a demonstrar alterações, agora, apoiando as relações internacionais como um meio de interligar pessoas e lugares de todo mundo. Sato (2010, p. 46) conceitua a cooperação como:

Trabalhar junto. Que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional são governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional.

Entretanto, a cooperação não é um processo simples, visto que possuem muitas implicações aos países participantes e estes têm seus interesses particulares na cooperação. Os parceiros tentam maximizar seus ganhos, por meio de barganhas, e sustentar este acordo se torna uma tarefa árdua (SILVA, 2007). Essa ideia pode ser um entrave na construção de um mundo cooperativo, uma vez que, países que têm essa ideologia estão muito focados em fortalecer a soberania, a fim que ocorra uma consolidação e um maior desenvolvimento em nível nacional, indo de contraponto ao preceito de crescimento mútuo.



Outra variável pontualmente negativa no momento de aderir planos de Cooperação Internacional é a estrutura organizacional do sistema internacional, na qual é vista por alguns como uma anarquia (algo sem governo, sem uma autoridade central), logo, seria impossível existir qualquer tipo de cooperação. Por esse motivo, os Estados competem entre si e, para isso, só podem contar com seu próprio esforço e recurso, similar a um ambiente competitivo e de autotutela de mercado corporativo, com a diferença de que esta competição entre Estados-Nações ocorre sob um processo de anarquia. (GANNOUM, 2010). Apesar disto, a cooperação ainda é possível, principalmente quando os Estados têm objetivos em comum e existe a possibilidade de crescimento/ganhos.

Nesse aspecto, Silva (2007) referencia o exercício da confiança como princípio básico da cooperação, visto que os resultados resultantes desta parceria pertencem aos parceiros, de maneira proporcional, ao esforço de cada membro. Este tipo de percepção, de forma otimista, foi fortemente defendido pela pauta intervencionista liberal, no início do século passado, por intelectuais como Locke, Montesquieu, Adam Smith e Immanuel Kant (PERES, 2009).

Partindo do pressuposto que a confiança deve existir entre os participantes da cooperação, percebeu-se que suas ações poderiam gerar ganhos relativos ou ganhos absolutos. Segundo Sarfati (2005), os Estados preocupam-se nos ganhos relativos quando suas ações na cooperação são norteadas pelos ganhos que podem alcançar a mais que os demais países, a fim de preservar seu *status* (posição) no sistema internacional (possíveis ameaças a sua hegemonia). Na prática, esta forma de cooperação significa que:

Se X e Y forem Estados vizinhos que decidam cooperar e, se Y ganhar mais que X no arranjo cooperativo, poderia haver um desequilíbrio de poder e, conseqüentemente, X evitará participar do esquema cooperativo ou procurará uma forma de aumentar os seus ganhos ou diminuir os ganhos de Y (SARFATI, 2005, p. 177).

Em contrapartida, Sarfati (2005) também enfatiza que existem Estados que anseiam pelos ganhos absolutos, isto é, suas ações de ganhos são refletidas para todos, independentemente de quem está ganhando acima ou abaixo (como um jogo diferente de zero), estimulando sua interação e tornando estas relações internacionais mais cooperativas e menos competitivas. Da mesma maneira, partindo para a prática, “as negociações entre X e Y podem trazer ganhos de poder para ambos os estados, mesmo que identifiquemos que os ganhos sejam

assimétricos” (SARFATI, 2005, p. 178). Diante das conceituações apresentadas, os ganhos absolutos devem predominar sobre os ganhos relativos.

Por fim, deve-se ressaltar que, nos dias atuais, existem órgãos e/ou instituições que fiscalizam o cumprimento integral destes acordos internacionais. Por outro lado, destaca-se também pela ausência de organizações que permitam garantir que estes tratados sejam cumpridos e, caso contrário, recebam penalidades, assim como a disposição de tratados jurídicos específicos para este campo de atuação. Porém, a Cooperação Internacional exige de premissas que determinam a manutenção destas parcerias entre Estados-Nações. De acordo com Silva (2007), condições como comprometimento, confiança, respeito aos parceiros, cumprimento aos objetivos comuns e aos acordos estabelecidos (boa reputação) são primordiais para o mútuo estabelecimento entre as partes envolvidas.

3 COOPERAÇÃO NORTE-SUL

O princípio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) remonta a um mundo do pós-guerra, composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficaram conhecidos como “Terceiro Mundo”, em que alguns ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens reportam a CID na forma do Plano Marshall – passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, enquanto os países do Terceiro Mundo – um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários. (MELLO; SOUZA, 2014).

O estopim da OECE (Organização Europeia de Cooperação Econômica) em 1948, que mais tarde dá lugar a OCDE, se dá pela necessidade da criação de organizações para administrar os recursos provenientes do Plano Marshall. No âmbito da OCDE, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento é substituído pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, cujo objetivo

inicial – que permanece até hoje – é o de “definir e monitorar padrões globais em áreas chave do desenvolvimento” (OECD, 2016).

Com a chegada da Guerra Fria (1947-1991), o mundo fica “dividido” em dois grandes blocos de conflitos político-ideológicos. De um lado o capitalismo, liderado pelos Estados Unidos, juntamente com as nações do Primeiro Mundo, e do outro o socialismo, idealizado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (União Soviética) e pelo Partido Comunista, na qual tiveram influência nos países do Segundo Mundo. Nesse contexto de divisão, os Estados Unidos começaram a apropriar-se da ajuda que foi ora disponibilizada para as outras nações, servindo como ferramenta de conquista e, por conseguinte, uma maneira de combater o expansionismo comunista. Posteriormente, os demais países do Ocidente também realizaram processo semelhante.

Com o passar do tempo, a forma de assistência empregada (doar ou emprestar), conhecida como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), organizada pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento aos países do Terceiro Mundo passou a ser contestada. Além disto, na década de 1970, os países desenvolvidos enfrentavam uma crise de ordem econômica, na qual repercutiu diretamente na Cooperação Norte-Sul. Desse modo, foi sugerido que os países em desenvolvimento passassem a ter mais controle sobre suas ações, como por exemplo, a segurança do Estado. (MILANI, 2014).

O Plano Marshall foi muito bem sucedido na ajuda de recuperação aos países europeus ocidentais mais afetados pela Segunda Guerra Mundial. Mas as necessidades apresentadas pelos países do Terceiro Mundo eram diferentes, como a pobreza, por exemplo. Assim, na década de 1980, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento definiu uma nova forma de ajuda na crise do endividamento econômico aos países do Sul, levando os países a realizar mudanças para adequação das novas exigências. Milani (2014) afirma que os países do Norte passaram a exigir “condicionalidades” para que esta ajuda continuasse, a exemplo da submissão aos pacotes de austeridade fiscal, econômica e financeira, a redução de gastos públicos, reformas tributárias, abertura comercial, privatizações de empresas estatais e outras propostas alinhadas chamado de Consenso de Washington.

Anos depois, a agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento passou a implementar programas relacionados à gestão de independência do mundo globalizado, com projetos mais delineados não somente na área financeira, mas pautados em outros segmentos, com metas e estratégias estabelecidas e as intervenções passaram a ser pontuais. Foi a partir daí que foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo um indicador que mede o progresso, em longo prazo, do desenvolvimento humano, com base na renda, educação e saúde (PNUD BRASIL, 2020).

No final do século passado e no início do novo século, a questão ambiental, por exemplo, passou a tomar grandes proporções e foi constatado que ações isoladas poderiam afetar o mundo como um todo. Então, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento passou a determinar orientações visando resultados que deveriam ser seguidos tanto pelos países doadores, quanto pelas nações que recebiam a ajuda. Segundo Piseta (2018), essas metas e indicadores balizavam questões para o desenvolvimento e alinhamento das ações com as prioridades nacionais de cada país, reforçando as capacidades das instituições e dos indivíduos, que deveriam ser de responsabilidade compartilhada.

Apesar do contexto histórico e das agendas de experiência da Cooperação Norte-Sul, a forma de gerenciamento pautado pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento recebeu críticas por analistas e intelectuais da área de Relações Internacionais, no tocante a sua natureza, aos objetivos e resultados, bem como seus efeitos nos campos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais, ambientais e políticos. De acordo com Huntington (1970 apud MILANI, 2012), quatro fontes intelectuais foram fundamentais para o estabelecimento de crítica a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a saber: o nacionalismo (ingerência), o socialismo (expressão hegemônica do capitalismo), o tradicionalismo (a defesa das tradições contra a modernização desenvolvimentista) e o antiocidentalismo (o embate contra o etnocentrismo da cooperação).

Já Pankaj (2005 apud MILANI, 2012) estrutura suas críticas à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nas perspectivas microambiente e macroambiente, respectivamente. No tocante ao microambiente, ou seja, as consequências geradas para os países doadores (Norte) e seus beneficiários (Sul), o autor correlaciona com a chamada Teoria da Dependência,

na qual o crescimento e o desenvolvimento destas nações são resultantes pelos esforços internos. No que tange a abordagem macroambiente, isto é, as implicações para a política internacional, Pankaj (2005) aborda na visão ultraliberal, condicionando a interferência dos Estados e governos no mundo dos mercados, dos investimentos e do comércio como os fundamentos reais do desenvolvimento destes países.

4 COOPERAÇÃO SUL-SUL

Segundo Stuenkel (2017, p. 9), a Cooperação Sul-Sul é descrita como “a troca de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento, incluindo comércio, investimento, assistência ao desenvolvimento e outras circulações financeiras”. Para Mello e Souza (2014, p. 12), a Cooperação Sul-Sul seria caracterizada “pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos, sendo orientada pela própria demanda dos países parceiros”.

É importante destacar o contexto econômico-social no qual vive os países subdesenvolvidos. Em sua maioria, são nações pobres, sem acesso a condições básicas de acesso a saúde e educação, além de muitas vezes, serem extremamente violentas. E nessa perspectiva, eles não possuem condições para promover minimamente o desenvolvimento de suas Nações, pois faltam recursos financeiros, conhecimento técnico, segurança, dentre outros requisitos. Nesse contexto, a Cooperação Sul-Sul se faz importante, sendo um modo de acesso ao desenvolvimento. De fato, a Cooperação Sul-Sul, tem a finalidade de auxiliar os países participantes no desenvolvimento de sua nação, possibilitando visualizar o comércio e a agricultura mais desenvolvidos e promover um Estado com mais estabilidade econômica, por exemplo.

Historicamente, o estopim acerca da conceituação sobre Cooperação Sul-Sul inicia-se na metade do século XX, especificamente após o processo de descolonização do entorno asiático (1945-1950). Entretanto, em 1954, durante as Conferências de Colombo e de Bogor, na qual reuniu-se os Primeiros-Ministros do Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia, traduziam o reconhecimento de interesses e de problemas comuns a esses países e a necessidade

de acordo político entre eles para a sua resolução, num processo que culminou na Conferência de Bandungue (Bandung), no ano seguinte (LEITE, 2011).

Em 1955, com a Conferência de Bandung, líderes nacionais se reuniram para formar esse novo tipo de cooperação. Durante o evento, que contou com a presença de 29 países, sendo 15 do continente asiático, 8 do Oriente Médio e 6 do continente africano, além de vários movimentos de independência colonial, firmou-se os 10 princípios de Bandung. A partir da Declaração de Bandung, os países se juntaram para lutarem contra o imperialismo, o racismo, levantando a bandeira do pacifismo, da autodeterminação dos povos, do multilateralismo e da igualdade entre as nações.

Saindo do plano das ideias, a Cooperação Sul-Sul começa a externalizar ações para o favorecimento do comércio entre os países em desenvolvimento. Com a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), que aconteceu em 1964, ocorreu o fortalecimento da premissa que o comércio internacional entre os países do Sul global seria uma forma mútua e solidária de promover o desenvolvimento econômico.

A UNCTAD auxiliou os países do Sul na formulação de políticas comerciais e permitiu o intercâmbio de experiências em suas sessões plenárias. Sua instauração na conferência de Genebra originou outro organismo-chave para a Cooperação Sul-Sul: o G-77 (Grupo dos 77), formado por 77 países em desenvolvimento que firmaram uma declaração, na qual promoveram um novo marco de comércio internacional compatível com as necessidades de industrialização acelerada. (LEITE, 2011).

Em contraste com a Cooperação Norte-Sul, que apresentava como grande característica a verticalidade e que passou a ser questionada na década de 1970, surgiu como alternativa a Cooperação Sul-Sul, de forma mais horizontalizada, no qual “as relações de cooperação deveriam impulsionar seus processos de desenvolvimento e não implementar ações de viés assistencialista e de perpetuação de dependência” (VALLER FILHO, 2007 *apud* KERCH; SCHNEIDER, 2013, p. 4).

Faz-se necessário lembrar que a verticalidade é uma característica particular da Cooperação Norte-Sul, no qual os países do Norte cooperam com os países do Sul. Esse tipo de cooperação acontece quando os países mais ricos (desenvolvidos) prestam assistências,

podendo ser financeira, técnica, de segurança, dentre outros, com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento dos países mais pobres (subdesenvolvidos). Desse modo, os países do Norte são sempre os doadores da cooperação e, os países do Sul, receptores. Por esse motivo, essa cooperação é conhecida como vertical (de cima para baixo, dos mais ricos para os mais pobres).

Na contramão, na Cooperação Sul-Sul, os países cooperados têm as mesmas características sociais e econômicas, sendo consideradas nações semelhantes e, por isso, a cooperação se dá de forma horizontal. De maneira prática, um país pode ser mais desenvolvido em determinado campo, passando a ser doador nesse segmento, ou receptor em outra área em que não apresente conhecimento suficiente. E, em outro momento (ou segmento), o país que ora foi doador, passa a receptor. Assim, os papéis entre os países do Sul se alteram, deixando-os em igualdade na participação da cooperação.

Diante disso, os países solicitavam que a cooperação fosse mais técnica, do que assistencialista. Por esse motivo, criou-se a cooperação entre os países do sul, conhecida como Cooperação Técnica para o Desenvolvimento – CTPD. Segundo Lopes (2008 APUD KERCH; SCHNEIDER, 2013, p. 7), a CTPD foi sistematizada no Encontro de Buenos Aires, realizado pela ONU em 1978, contribuindo para o surgimento de uma cooperação internacional diferente, na qual visava à troca de conhecimentos técnicos e não financeiros, já que eram países que não possuíam tantos recursos, quanto os do Norte.

Mas, logo em seguida, na década de 1980, o mundo foi abarcado por uma grave crise econômica, afetando diversos países e, por isso, ficou conhecida como a “década perdida”. Por consequência, a Cooperação Sul-Sul também foi prejudicada, visto que os países do Sul global precisaram deixar a cooperação ser desarticulada para se concentrar na crise e minimizar as imposições feitas no plano de ajuste estrutural realizado pelas instituições financeiras (PINO, 2014).

No início do século XXI, os países voltaram a se desenvolver e a Cooperação Sul-Sul voltou a ter força e se tornou um importante instrumento para o desenvolvimento (KERCH; SCHNEIDER, 2013). Os autores complementam afirmando que, desde então, a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento tem tido um papel fundamental na Cooperação Sul-Sul, na qual alguns dos países em desenvolvimento têm função importante, passando de receptores de

Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) para o compartilhamento de sua experiência econômica, social e política aos outros países cooperados.

Os países emergentes como China, Índia, Brasil, África do Sul, México e Turquia, por exemplo, tem papel fundamental e sociopolítico na Cooperação Sul-Sul, por meio de sua capacidade internacional de cooperação e passam a participar ativamente da agenda de política externa mundial. Essas nações têm deixado de serem apenas beneficiárias de doação e tornam-se doadoras.

Esses países passam a ter uma grande importância na atuação geopolítica, pois passam a ajudar (doadores) aos demais países de sua região. No entanto, essa ajuda não pode ser apenas de forma assistencial, mas os países em desenvolvimento podem (e devem) cooperar com o objetivo de resolver os seus próprios problemas políticos, econômicos e sociais, com base em identidades compartilhadas, esforços comuns, interdependência e reciprocidade entre os demais países da Cooperação Sul-Sul, desenvolvendo, dessa forma, a essência da cooperação (MILANI, 2012). No entanto, essa cooperação passou a ser criticada, pois não foram desenvolvidos critérios de mensuração da Cooperação Sul-Sul.

De acordo com Manning (2006), os defensores da Cooperação Norte-Sul, alicerçados pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID e fundamentados pela alta condicionalidade, criticam a Cooperação Sul-Sul em três pontos específicos na ajuda bilateral entre nações do Sul: primeiramente, esses acordos oferecem riscos à situação devedora dos países receptores ao contrair empréstimos em termos inadequados, em seguida, a baixa (ou ausência) de condicionalidades para adiamento de um ajuste necessário a estas nações e, por fim, desperdiçam recursos em investimentos improdutivos.

Além dessas críticas em relação à Cooperação Sul-Sul supramencionadas, precisamos também analisar a cooperação por outro viés, a partir da satisfação popular. O caso do ProSavana, por exemplo, foi um projeto cujo o objetivo era pautar o desenvolvimento da Agricultura em Moçambique, financiado pelos governos do Brasil e do Japão, com promessas de melhorias para a população da zona rural, que dependiam da agricultura, mas que sua forma de produção era marcada pela precariedade e pelo baixo desenvolvimento tecnológico. Com a

modernização da agricultura, logo haveria uma maior produção de alimentos e menos fome em Moçambique.

Porém, quando olhamos para Moçambique, percebemos o processo de desterritorialização das comunidades locais, ou seja, a expulsão em massa dos pequenos agricultores para dar espaço a grandes empreendimentos.

A implementação do ProSavana nunca foi pacífica, pois além de verificar-se a agressão de alguns militantes e ativistas sociais, “quando necessário, havia repressão contra as reivindicações das comunidades e coerção psicológica contra os críticos do Programa” (MOSCA; BRUNA, 2015, p. 9).

Geopoliticamente, o ProSavana representa interesses do capital internacional, isto é, configura-se num verdadeiro “trem” que apenas serve para transportar empresas multinacionais e empresários estrangeiros para Moçambique com vista a avançar com o processo de acumulação do capital a escala global, mas com o aval do governo moçambicano (CATSOSSA, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, com base na literatura disposta, indicaremos aqui um caminho possível para se construir uma maior viabilidade para a construção de um mundo mais cooperativo. Para isso, responderemos à primeira pergunta partindo do pressuposto que a confiança é o ingrediente principal nessa construção. Assim, acreditamos que é possível criar esse ambiente confiável a partir do momento que passamos o sentimento de segurança.

Além do mais, existem inúmeros mecanismos que podem contribuir para favorecer a Cooperação Internacional, seja no monitoramento das ações (auditorias), no incentivo à reciprocidade (diálogo permanente), na publicização de informações (transparência dos dados), na imposição de sanções para reprimir o oportunismo, dentre outros. E, por este motivo, os Estados devem sempre objetivar os ganhos absolutos em detrimento aos ganhos relativos.

Entretanto, apesar da disposição destes instrumentos para oportunizar a Cooperação Internacional, deve-se ressaltar que o processo de construção e manutenção destes acordos e

parcerias tende passar por várias dificuldades, embora seja possível de ser alcançada. O principal fator para o surgimento destes obstáculos está ligado irrestritamente à anarquia do sistema internacional, seja na obrigação dos Estados a pensarem de forma egocêntrica (individualista) e estimularem a limitar sua segurança (confiança) para cooperar, ameaçando seu *status* de poder, seja na falta de órgãos de fiscalização que garantam o cumprimento integral destes acordos internacionais, punindo-os em possíveis quebras.

Seguindo, apresentamos uma breve explicação sobre a Cooperação entre os países do Norte-Sul. Para tanto, foi explanado o seu contexto histórico, desde seu início no pós-guerra, com a criação do Plano Marshall, no qual se estendeu até os países do Terceiro Mundo. Ademais, deve-se ressaltar que esse tipo de cooperação é uma consequência do plano de recuperação dos países do Norte afetados pós Segunda Guerra Mundial.

Além disto, este estudo conseguiu responder ao segundo questionamento, reforçando que as principais características desenvolvidas neste tipo de cooperação foram o caráter assistencialista e a ajuda “condicionante” dos países do Norte frente as nações do sul global, através do fomento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), abordagem esta que recebeu críticas de estudiosos da área.

Por fim, também expomos uma breve explicação sobre a Cooperação entre os países do Sul-Sul, atendendo a última problemática. A Cooperação Sul-Sul começou com a pretensão inicial tipicamente “solidária” e com fortes retenções ao assistencialismo, acreditando que, ajudando os países vizinhos, todos conseguiriam se desenvolver de maneira igualitária. Deve-se destacar que uma grande parte dessas nações eram colônias dos países desenvolvidos, e adquiriram sua autonomia e independência, a partir dos anos 1950. Esses novos países buscaram uma cooperação mais equitativa, no entanto, esse objetivo não foi alcançado, até então, em virtude do jogo de interesses, principalmente nas áreas política, econômica, social, cultural e tecnológica.

Recentemente, em especial por aquelas nações da Cooperação Norte-Sul, ela também tem sido bastante criticada por falta de indicadores (condicionalidades) para mensuração do nível de cooperação, pois, dessa forma, não é possível medir a quantidade de ajuda que determinado país está oferecendo, nem tão pouco o quanto estão recebendo. Além do mais, o

endividamento, por parte dos países receptores, e o gasto de recursos improdutivos devem ser levados em consideração;

Diante da magnitude deste estudo, após a discussão das temáticas abordadas pelo embasamento da literatura obrigatória e complementar, sugere-se a necessidade de novos trabalhos relacionados ao aprofundamento das duas vertentes de Cooperação Internacional, a partir da colaboração da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Cooperação Norte-Sul, já que alguns países do Terceiro Mundo passaram a ser conhecidos como “emergentes” e começaram a ajudar outras nações em desenvolvimento, assim como na exploração de exemplos atuais (*cases*) acerca da Cooperação Sul-Sul, apresentando as possíveis fragilidades destes acordos entre países emergentes (doadores) e países em desenvolvimento (receptores).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1 v. Disponível em : <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 15 out.2020.

CATSOSSA, Lucas Atanásio. ProSAVANA em Moçambique e MATOPIBA no Brasil: a base para a compreensão da geopolítica da questão agrária mundial na Contemporaneidade. **Revista NERA**. v. 22. n. 47. p. 382-412, 2019. DOI: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i47.6277>.

GANNOUM, Nadin Mitri. **Teoria dos Jogos e ganhos relativos: condicionantes estratégicos de cooperação internacional**. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010. Orientadora: Prof^a Maria Hermínia Tavares de Almeida. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-18102010-142923/publico/2010_NadimMitriGannoum.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

KERCH, Aline Louise; SCHNEIDER, Leonardo Gustavo. O Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul. *In*:

Encontro de Estudos em Estratégia. 6. 2014. Bento Gonçalves: **Anpad**, p. 1-16, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es460.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

LEITE, Iara Costa. Cooperação sul-sul: um ensaio conceitual. **Boletim Mundorama**, n. 34, 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>. Acesso em: 28 out. 2020.

LEITE. Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Politica_Externa_O.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

MANNING, Richard. **Will 'Emerging Donors' change the face of international cooperation?** v. 24. n. 4. p. 371-385, jul./2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00330.x>.

MELLO E SOUZA, André de. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: MELLO E SOUZA, André de (Org.). **Repensando a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional**. Brasília: IPEA, 2014, p. 11-29. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

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

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: MELLO E SOUZA, André de (Org.). **Repensando a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional**. Brasília: IPEA, 2014, p. 33-56. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

MOSCA, João; BRUNA, Natacha. ProSAVANA: discursos, práticas e realidades. **Observador Rural (OMR)**. Working paper, n. 31, ago./2015. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-31.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

OECD. About DAC and DCD. **OECD**, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/>. Acesso em 19 nov. 2020.

PERES, Hugo Freitas. O debate entre Neorrealismo e Neoliberalismo. **Revista Intersaberes**. v. 4. n. 7, p. 69-88, 2009. DOI: <https://doi.org/10.22169/intersaberes.v4i7.148>.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: MELLO E SOUZA, André de (Org.). **Repensando a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional**. Brasília: IPEA, p. 57-86, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

PISETA, Ivan. Cooperação Norte-Sul como parte da Cooperação Internacional. **Politize!**, 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/cooperacao-norte-sul-entenda/>. Acesso em: 28 out. 2020.

PNUD BRASIL. Desenvolvimento Humano e IDH. **PNUD**, 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 28 out. 2020.

RIST, Gilbert. **Le développement: histoire d'une croyance occidentale**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

SARFATI, Gilberto. **Teoria de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/21736526/SARFATI_TEORIAS_DE_RELACOES_INTERNACIONAIS. Acesso em: 15 out. 2020.

SATO, Eiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde (RECIIS)**. v.4, n.1, p. 46-57, 2010. DOI: <https://doi.org/10.3395/reciis.v4i1.698>.

SILVA, Darly Henriques da. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 50. n. 1, p. 5-28, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000100001>.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da Ordem Global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).