



Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável: Desafios da Cooperação Técnica Internacional

Editores Técnicos

Manuel Rodolfo Otero

Mauro Márcio Oliveira

Breno Aragão Tibúrcio

Andrea Restrepo Ramírez



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2015



Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável: Desafios da Cooperação Técnica Internacional está sob licença de *Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)* (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Disponível em formato PDF em www.iica.int.

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no *website* institucional: <http://www.iica.int>.

Revisão: Mariana Abreu Oliveira

Capa: Patricia Porto

Editoração e projeto gráfico Patricia Porto

Impressão: Eco Gráfica e Editora LTDA.

Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da
cooperação técnica internacional / editado por Manuel
Rodolfo Otero, Mauro Márcio Oliveira, Breno Aragão Tibúrcio,
Andrea Restrepo Ramírez – Brasília: IICA, 2015

444 p.; 18 cm X 24 cm

ISBN: 978-92-9248-555-9

1. Agricultura 2. Desenvolvimento rural 3. Projetos de
desenvolvimento 4. Cooperação internacional 5. Assistência
técnica I. IICA II. Título

AGRIS

E50

DEWEY

307.1214

Brasília, Brasil

2015

Expediente

Editores Técnicos

Manuel Rodolfo Otero

Mauro Márcio Oliveira

Breno Aragão Tibúrcio

Andrea Restrepo Ramírez

Revisora

Mariana Abreu Oliveira

Projeto Gráfico e Editoração

Patricia Porto

Impressão

Eco Gráfica e Editora LTDA.

Tiragem

1.000 unidades

O conteúdo dos textos que compõem esta publicação encontra-se no idioma original dos autores e são de sua inteira responsabilidade, não refletindo, necessariamente, a opinião das instituições envolvidas. A reprodução desta publicação, na íntegra ou em parte, é permitida, desde que citada a fonte.



Dedicatória

A Representação do IICA no Brasil dedica este livro à memória do nosso amigo e ex-funcionário Aureliano da Costa Matos, que sempre encorajou este instituto e colaborou para que construísse saberes inovadores para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional.

Os pensamentos, as reflexões e as contribuições expressados nesta publicação se coadunam com a história do profissional Aureliano Matos, que, durante 15 anos de intenso convívio nesta representação, sempre focalizou o ser humano como o grande protagonista e sujeito dos processos de cooperação técnica.

Acreditar no potencial das pessoas, na solidariedade humana, na ética profissional e no respeito à diversidade cultural sempre foram princípios e práticas adotados durante sua vida profissional e pessoal. Esta singela homenagem expressa o sentimento de gratidão de todos os colaboradores deste instituto ao inesquecível amigo e companheiro de trabalho, que sempre lutou por uma cooperação técnica internacional mais justa e solidária.



Presentación

Los frecuentes y dramáticos cambios en el escenario internacional generan profundas disrupciones que sacuden las bases de las relaciones internacionales, la economía, afectando la calidad de vida de los ciudadanos y generando serios cuestionamientos sobre la pertinencia y viabilidad de las instituciones.

En medio de la confusión reinante sobre la direccionalidad e impacto de esos cambios, la agenda mundial reconoce la relevancia de los temas agropecuarios y rurales y su relación con la seguridad alimentaria mundial; las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; el combate a la pobreza, especialmente rural; la generación de nuevas fuentes de energías renovables; por citar sólo los más importantes.

Esas transformaciones en curso afectan, como no podía ser de otra manera, la forma como se gestiona la cooperación técnica, sus prioridades y formas de

abordaje. Atrás quedan los enfoques lineales del cooperante-cooperado y emergen, en cambio, nuevas formas organizacionales como el trabajo en red, la transdisciplinariedad, la creación de bienes públicos internacionales y nuevas formas de participación de los actores sociales.

En este sentido, el IICA, una institución nacida en 1942, en los albores de la posguerra, y con un mandato histórico de trabajar junto a los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural, busca su reposicionamiento en ese nuevo paradigma, plasmado en su nuevo Plan de Mediano Plazo 2014-2018 a través de una serie de reformas estructurales que se sintetizan en la búsqueda de espacios ampliados de articulación e integración, promoviendo una gestión orientada a resultados y en la búsqueda permanente de una agricultura competitiva, sustentable e incluyente.

Tras varias décadas de ejecución de un modelo de cooperación técnica que da signos de agotamiento, como resultado de los cambios que están ocurriendo en el mundo y en particular en el sector agropecuario,

nos proponemos evolucionar hacia una estrategia que articula los ámbitos hemisférico, regional, plurinacional y nacional. Al mismo tiempo, la ejecución programática para el logro de resultados será priorizada por medio de “proyectos insignia”, de naturaleza inter-temática e inter-ámbito.

El presente libro, *Agricultura y Desarrollo Rural Sustentable: Desafíos para la Cooperación Técnica Internacional*, refleja una visión histórica y conceptual de este tema con casos y experiencias que ilustran la complejidad de los desafíos que instituciones como el IICA han emprendido y deja ver, por otro lado, el futuro que deberá enfrentar nuestro instituto gracias al acertado trabajo de sus autores.

Al conmemorar los primeros 50 años de trayectoria ininterrumpida del IICA en Brasil, reconozco el esfuerzo realizado por el personal técnico de la oficina del IICA, quienes con su dedicación y esfuerzo hicieron posible la realización de esta obra.

Víctor M. Villalobos Arámbula

Director General del IICA



Prólogo

Cooperação técnica para a agricultura e o desenvolvimento rural sustentáveis

A cooperação técnica internacional, uma das variantes mais ativas das relações internacionais, desenvolve-se há quase sete décadas de maneira contínua, com adaptações e inovações que perfilaram cada período de sua evolução. Os seus principais atores são governos e organismos internacionais, embora não possa ser negligenciada a crescente participação de entidades da sociedade civil organizada, de comunidades beneficiadas, da academia e do setor produtivo privado, seja no âmbito da execução propriamente dita de iniciativas de cooperação técnica, seja na análise e avaliação de suas estratégias, seus instrumentos e resultados.

Embora exista um elemento comum à cooperação técnica internacional independentemente da época considerada, no caso, o desenvolvimento de capacidade por meio da

apropriação de conhecimento, suas motivações, seus princípios e suas modalidades vivenciaram diversos ajustes e evoluções, processo que continua em movimento.

Mesmo reconhecendo que a cooperação técnica, tal como se encontra estruturada hoje – fundamentalmente um instrumento de parceria entre governos ou entre eles e organismos internacionais –, não tem e não poderia pretender ter a mesma envergadura das relações internacionais no âmbito comercial, financeiro e de investimentos, ela pode, não obstante, assumir um papel extremamente estratégico como catalisador do progresso social e econômico dos países em desenvolvimento. Por intermédio de programas e projetos de cooperação técnica internacional, instituições de diferentes naturezas e indivíduos residentes em países em desenvolvimento qualificam-se para dar saltos qualitativos no cumprimento de suas missões institucionais, a partir da internalização e aplicação prática de novos processos e tecnologias.

A cooperação técnica internacional tem sido instrumento fundamental para o aprimoramento da capacidade do setor público nos países em desenvolvimento de formular políticas de desenvolvimento e de pôr em operação processos de gestão eficientes. Fora do âmbito exclusivamente governamental, inúmeras iniciativas de cooperação técnica, direcionadas a comunidades urbanas e rurais e a segmentos específicos da população,

como agricultores familiares, comunidades extrativistas, quilombolas e populações em situação de rua, entre outras, têm proporcionado oportunidade para avanços transformadores em termos de acumulação de capital humano, aumento da produtividade ambientalmente sustentável, maior cidadania e melhoria de indicadores de desenvolvimento humano.

Ao longo de sua história relativamente recente, a cooperação técnica internacional registrou sucessos e insucessos em suas tentativas de catalisar processos de desenvolvimento social e econômico. Uma série de fatores poderia explicar, como ainda o fazem hoje, os ganhos e as frustrações associados à cooperação técnica internacional, dentre eles, sem pretender exaurir o tema, o grau de capacidade dos países em desenvolvimento de planejar e implementar políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento, base de onde são identificadas as necessidades de cooperação técnica; o grau de comprometimento político e institucional desses governos na mobilização de recursos humanos, orçamentários e operacionais necessários a uma efetiva internalização e aplicação de novos conhecimentos e tecnologias obtidos por intermédio de parcerias com contrapartes estrangeiras; o respeito, pelos parceiros estrangeiros, da soberania dos países em desenvolvimento de indicar o que, como e quando fazer em relação a iniciativas de cooperação técnica; o nível de entendimento e de reconhecimento dos parceiros estrangeiros no que diz respeito às circunstâncias sociais,

culturais e econômicas dos países em desenvolvimento quando da concepção de programas e projetos de cooperação técnica.

Limitações e fragilidades institucionais nos países em desenvolvimento, associadas a posições paternalistas, prescritivas e sob condicionalidades de países desenvolvidos e organismos internacionais, constituem, até hoje, desafios a serem enfrentados pela cooperação técnica internacional. Além disso, avanços positivos na cooperação técnica vêm-se sedimentando, como, por exemplo, a crescente assertividade dos países em desenvolvimento na defesa de seus interesses estratégicos, a diversificação das fontes de cooperação técnica e, de forma destacada, a expansão da cooperação Sul-Sul como instrumento ímpar no compartilhamento de soluções e de experiências bem-sucedidas de desenvolvimento, concebidas e implementadas em condições análogas ou relativamente similares entre dois ou mais países parceiros.

Nesse contexto, é possível para o futuro prever um renovado papel estratégico para a cooperação técnica internacional no marco da discussão sobre meios de implementação no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na agenda pós-2015. A cooperação técnica internacional tem diante de si um grande potencial de renovação do seu papel de instrumento de geração ou fortalecimento de capacidades nos países em desenvolvimento, inclusive

no tocante à preparação destes para a implementação de medidas associadas às três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental).

No âmbito da cooperação internacional, a cooperação Sul-Sul tem se mostrado como importante instrumento de apoio aos países em desenvolvimento na busca de autonomia local para a concepção e implementação de soluções endógenas para os desafios do progresso socioeconômico.

A estratégia do Brasil para a condução de ações de cooperação técnica em parceria com países em desenvolvimento está centrada no fortalecimento ou na criação de capacidades, em um processo que envolve aprendizagem e mudança nas dimensões individual, organizacional, interinstitucional e social em níveis inter-relacionados e interdependentes, condição fundamental para que a transferência e a absorção dos conhecimentos possam efetivamente contribuir para a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Sem fins lucrativos, desvinculada de interesses comerciais e pautada pelos princípios da horizontalidade e solidariedade, a cooperação Sul-Sul brasileira pretende compartilhar o extenso acervo de êxitos e melhores práticas desenvolvidos no país por centenas de instituições públicas e da sociedade civil nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições.

A atuação assertiva do Brasil na arena internacional da cooperação para o desenvolvimento baseia-se, de um lado, no longo exercício de aprendizado obtido em projetos de cooperação técnica recebidos do exterior, o que resultou na formação de entidades modelares no país. Essas entidades passaram a atuar, em dado momento, como base para a oferta de cooperação técnica brasileira a países em desenvolvimento. De outro lado, as vantagens comparativas do Brasil frente a outros atores da cooperação internacional, seja em termos de localização geográfica, em função da herança cultural e linguística, em função de desafios comuns no campo social e econômico e até de seu compromisso com a solução pacífica de conflitos, igualmente têm favorecido a ampliação da cooperação Sul-Sul do Brasil. A conjunção desses fatores, aliada à disponibilidade de conhecimento e tecnologias de fácil adaptação para a realidade de outros países, tem transformado o Brasil em referência mundial no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, em áreas diversas do conhecimento, com grande destaque para a agricultura sustentável como promotora do desenvolvimento rural. A ideia da agricultura sustentável decorre dos princípios do desenvolvimento sustentável, consagrados na Conferência do Rio (1992) e reafirmados 20 anos mais tarde: desenvolvimento integrado do ponto de vista ambiental, econômico e social, o que significa uma agricultura que assegure a segurança alimentar da população e, ao mesmo tempo, integre

os desafios de qualidade dos produtos, a qualidade de vida rural e o respeito ao ambiente.

O tema tornou-se o mais demandado pelo continente africano diante dos bons resultados alcançados pelo Brasil na agricultura de pequena e larga escala e de sua conhecida excelência em todo o espectro de produção, que envolve desde políticas públicas até pesquisa e extensão. Além disso, tinha ainda a disposição brasileira em atender aos pedidos de países desse continente. Os projetos do Brasil na área coordenados pela ABC estão centrados na formação de recursos humanos, notadamente, na formação de “formadores”, de modo a garantir a sustentabilidade e a multiplicação do conhecimento compartilhado. Os projetos visam igualmente ao fortalecimento das capacidades e dos conhecimentos locais e da agricultura familiar, cujo objetivo maior é a segurança alimentar, como ilustram os projetos de sementes crioulas com a África do Sul e Moçambique; de processamento de mandioca com o Quênia; de caju com Gana e Tanzânia; e de pecuária com Tanzânia, Argélia e Burquina Faso. O fortalecimento da capacidade de pesquisa e a formação de pesquisadores são contemplados em projetos como o do Instituto de Pesquisa do Togo. A difusão da agricultura de conservação e de sistemas sustentáveis para os núcleos familiares é tema do Projeto PAIS com o Senegal. A aquicultura como fonte de alimentos e como alternativa para o aumento da

renda é trabalhada em projetos com Camarões, Costa do Marfim e Mauritânia.

O tema agrícola inter-relaciona-se, por vezes, com outros segmentos, como o da educação e da proteção do meio ambiente. No Benin, por exemplo, há o projeto para o fortalecimento da educação profissional em agroecologia, enquanto na Mauritânia foi celebrado, em 2012, o projeto para a constituição de uma cátedra em educação rural. A agricultura e o meio ambiente se sobrepõem na execução de projetos como o de gestão de ecossistemas florestais e o de conservação dos rios Touil e Tell, no âmbito de um programa mais amplo de combate à desertificação em benefício da Argélia. Na Etiópia, dois projetos, nas áreas de manejo de solos ácidos e de gestão de florestas, também aliam os dois Objetivos do Milênio.

No tocante a projetos de caráter estruturante, nas áreas de agricultura e segurança alimentar, foram lançadas em Moçambique iniciativas que contam com as parcerias de Japão e Estados Unidos, nas quais, do lado brasileiro, há participação de número expressivo de técnicos, especialistas e gestores de várias instituições públicas. O Programa de Desenvolvimento da Agricultura nas Savanas Tropicais de Moçambique (ProSAVANA) conta com a parceria do Japão e tem um horizonte de execução de 20 anos nas áreas técnica e financeira. É o maior programa de cooperação trilateral atualmente

em curso e foi adotado pelo governo moçambicano como o programa de governo para o desenvolvimento da região do Corredor de Nacala, que visa melhorar as condições de vida da população, aumentar a produção e a produtividade de alimentos e gerar riqueza de forma inclusiva e sustentável. Com os Estados Unidos, são desenvolvidas ações para o aperfeiçoamento técnico-institucional do setor agrícola, a melhoria da capacidade de pesquisa agropecuária e o aumento da segurança alimentar e nutricional de Moçambique.

O governo brasileiro, após obter ganho de causa no contencioso do algodão contra os Estados Unidos, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, passou a destinar 10% dos recursos financeiros recebidos pelo Instituto Brasileiro do Algodão a título de reparação para a execução de projetos de cooperação técnica com países da América Latina e da África subsaariana. Dessa maneira, a cooperação técnica na área do algodão, que já contava com o Projeto C4, envolvendo Benin, Burquina Faso, Chade e Mali, ganhou novo impulso com os recursos financeiros reservados apenas para sua implementação.

O Projeto C4, que teve sua primeira fase concluída em dezembro de 2013, abarcou não apenas a formação conjunta de pesquisadores dos quatro países participantes, mas também garantiu a cada instituição os meios e as estruturas necessários para que o

conhecimento adquirido ao longo do projeto pudesse ser aplicado e difundido. Igualmente, revitalizou-se a estação de Sotuba, no Mali, provendo-a com laboratórios e salas de aula. A estação funcionou como centro de operações do projeto e palco das capacitações, devendo operar, após o fim da iniciativa, como polo difusor de conhecimento para toda a região. Uma segunda fase do Projeto C4, com a inclusão do Togo, foi negociada, bem como a inauguração de projetos semelhantes na África austral e oriental e na América Latina.

Na América Latina e no Caribe, cabe ressaltar as exitosas parcerias desenvolvidas no âmbito bilateral entre Brasil e diferentes países da região, quando houve atuação destacada da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Entre os anos de 2010 e 2013, em particular, foram capacitados mais de mil agricultores no Peru, na Bolívia, na Colômbia, no Equador, no Haiti, na Venezuela, no Suriname e em Honduras, além de outros países. No âmbito trilateral, outra ação relevante é o programa estabelecido entre o governo brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) com foco geográfico na América Latina e no Caribe, composto por seis projetos que associam o tema da segurança alimentar e nutricional à alimentação escolar, ao desenvolvimento agrário, ao meio ambiente e à agricultura familiar.

Ainda nessa modalidade de cooperação, destacam-se as iniciativas desenvolvidas pelo Brasil por meio de programas de cooperação técnica bilaterais com governos de países doadores tradicionais, como as parcerias com Japão, Alemanha, Itália e Estados Unidos em diversos setores, com ênfase no desenvolvimento de capacidades e no fortalecimento institucional. Entre 2010 e 2013, na cooperação trilateral executada em conjunto com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), foram conduzidas ações que permitiram o treinamento no Brasil de 860 técnicos de 18 países convidados da América do Sul, Central e do Caribe no âmbito de projetos e do Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP). Tais ações envolveram instituições brasileiras de excelência nas áreas de agricultura, saúde, desenvolvimento social, meio ambiente, gestão e desenvolvimento urbano.

A fim de maximizar a cooperação regional, o governo brasileiro vem mantendo o compromisso de potencializar os esforços técnicos e financeiros, reforçando sua contribuição ao processo de integração do Mercosul. Nesse sentido, no período de 2010–2013, foram financiadas 16 ações nas áreas de agricultura familiar e outras áreas de interesse dos países parceiros.

Fernando José Marroni de Abreu

Embaixador

Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)



Prefacio

Los países en desarrollo confrontan un contexto internacional extremadamente complejo. Por un lado, el crecimiento económico global y la difusión de políticas sociales y económicas adecuadas generaron una mejora global de las condiciones de vida de sus poblaciones. Cientos de millones de personas salieron de la pobreza, la mortalidad infantil cayó drásticamente, muchos más niños y niñas tienen acceso a la educación y muchas personas encontraron empleos dignos. En ese sentido, el Brasil ha sido un ejemplo a nivel internacional, al conseguir una extraordinaria mejora de sus indicadores sociales al mismo tiempo que reducía su desigualdad y generaba millones de empleos decentes. Al mismo tiempo, persisten globalmente grandes inequidades en términos de desarrollo humano, y el sistema internacional no adaptó su marco institucional a los cambios en el peso relativo de las naciones emergentes. Asimismo, los actuales patrones de producción y consumo globales no son sustentables.

Los desafíos actuales requieren más que nunca una acción global y coordinada para asegurar la continuidad del progreso y la disponibilidad de bienes públicos globales para todos los habitantes de nuestro planeta. Problemas como el cambio climático, la protección de la biodiversidad, la erradicación del hambre y la miseria, el combate a las pandemias, y una nueva matriz energética global precisan de una acción colectiva basada en principios universalmente aceptados. Un sistema internacional más balanceado, con agendas comunes y compartidas, es hoy entonces un imperativo histórico.

En ese contexto, las Naciones Unidas están proponiendo la adopción de una nueva agenda global para el desarrollo y la cooperación. El proceso de creación de la misma, comenzada en la Conferencia Rio + 20, culminará el año próximo en ocasión de una cumbre de jefes de Estado y gobierno convocada en ocasión de la Asamblea General de la organización.

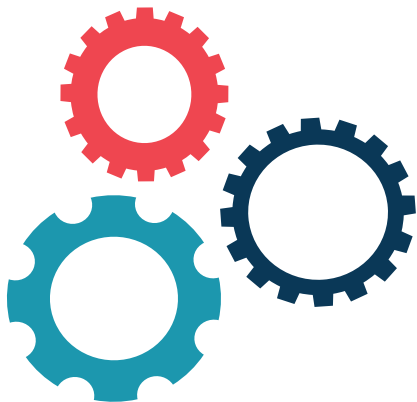
Esta nueva agenda procura conquistar totalmente los desafíos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incorporar nuevas dimensiones ambientales y económicas para constituir una agenda con un real alcance universal. Nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible establecerán metas concretas para inspirar y guiar la acción colectiva a nivel internacional y dentro de todas las naciones del mundo.

Esta agenda emergente nos desafía a replantear los paradigmas de la cooperación internacional. Los tradicionales mecanismos de cooperación Norte –Sur, deben continuar y expandirse, profundizando la tendencia hacia la apropiación por parte de los países receptores. La cooperación Sur Sur, por su parte, debe complementar estos esfuerzos de las modalidades tradicionales, agregando la experiencia adquirida por los países en desarrollo al capital intelectual y político de los demás países del sur. Nuevos mecanismos de flujos de recursos y de responsabilidad compartida deberán ser planteados e implementados.

Saludamos entonces esta publicación del IICA, que propone poner a disposición de los actores de la cooperación un sólido patrimonio conceptual, así como propuestas de nuevas formas para su implementación. El desarrollo rural es y será aún más un elemento central de la agenda internacional, aunque su importancia fuera injustamente relegada en algún momento. La mejora en la calidad de esta cooperación es entonces una contribución de gran importancia a la construcción de un sistema internacional más justo y solidario. A nivel general, los desafíos y propuestas contenidos en esta publicación serán de gran utilidad para todos los que nos dedicamos a la cooperación internacional.

Jorge Chediek

Coordinador Residente de la ONU en el Brasil



Introdução

Mauro Márcio Oliveira

I

Esta obra, oferecida à consideração do público especializado – acadêmicos, estudantes, profissionais liberais, gestores da política pública e atores sociais do processo de desenvolvimento –, está organizada como uma plataforma de manifestações livres sobre a cooperação técnica internacional, sem as restrições formais derivadas de vinculações institucionais de seus autores e autoras.

A presente iniciativa buscou reunir uma gama de temas gerais que fossem importantes para toda e qualquer área temática da cooperação internacional, sem se esquecer de dedicar uma parte à agricultura, tema central da ação do IICA.

Segundo a concepção original de organização do livro, a Parte I, que trata de temas gerais da cooperação técnica que podem interessar a todo tipo de público leitor, reúne a maior parte dos textos; por sua vez, a Parte II abarca tópicos relacionados à agricultura. Por último, a Parte III, sem se vincular a um ou outro tema, faz uma síntese dos movimentos presentes e apresenta uma perspectiva para o presente e o futuro próximo da cooperação técnica internacional.

Na seleção dos autores, foram buscados aqueles que, no momento, estavam investigando aspectos candentes nesta época, que é considerada plena de mudança e grandes transformações para a cooperação técnica, assim como profissionais de extensa carreira e sobrada experiência no trato com o tema. Há uma intencionada combinação de autores brasileiros e estrangeiros, acadêmicos e gestores, como um indicativo do interesse da obra ser cosmopolita e internacional.

Nesta obra, encontram-se enfoques históricos, traçando a evolução, muitas vezes acidentada, da cooperação técnica; há deles que recuam ao passado em busca dos eventos cruciais para o tema, como também há os que se aprofundam em tópicos mais recentes, que vêm delineando a trajetória da cooperação no presente. Os capítulos que se dedicam a esse tópico são o primeiro e o terceiro.

As mudanças de conteúdo, método e estilo são tão agudas na cooperação técnica e internacional que é sempre útil registrar – e dar espaço – às discussões sobre a questão conceitual. Por essa razão, o livro abriga opiniões e tendências sobre o assunto nos capítulos segundo e quinto.

Como não poderia deixar de ocorrer, a cooperação técnica experimenta o resultado dos choques entre orientações políticas, que ora dão ênfase a soluções de mercado, ora a soluções orientadas pelo Estado. Considerando a importância dessas alternativas de ação, o quarto capítulo explora a possibilidade do tratamento do tema cooperação técnica internacional pelo mercado, sob regulamentação estatal.

Ante tantas questões gerais, o sexto capítulo aborda o tema da cooperação técnica em sua dimensão operativa, tratando de sua condução a partir do projeto, considerada figura central da cooperação. Nesse particular, a mensagem é que a racionalização da gestão traz inúmeros resultados positivos ao processo, tanto para a instituição cooperante, como para as entidades parceiras em geral, entes estatais e, finalmente, o público beneficiário.

O capítulo que fecha a Parte I resume o esforço do governo brasileiro na esfera da cooperação para o desenvolvimento internacional nos últimos anos, revelando uma fotografia recente e atualizada da cooperação internacional praticada pelo Brasil.

A Parte II, com foco na cooperação voltada à agricultura e ao desenvolvimento rural, compõe-se de quatro capítulos.

Os dois primeiros capítulos, oitavo e nono, tratam do desempenho da agricultura que se pratica no mundo e no Brasil, deixando registrada a importância do quadro traçado como uma base factual que deve ser tomada como referência para o estabelecimento de novos processos, desenhos e procedimentos da cooperação técnica para o setor.

Já o décimo capítulo faz o registro de uma experiência exitosa do Brasil e da África no campo da cooperação Sul-Sul, liderada, do lado brasileiro, pela Embrapa, e, do lado da África, por Senegal, Moçambique, Benin, Burkina Faso, Chade, Mali, Togo, Tanzânia, Burundi e Quênia. Trata-se de uma experiência que vem sendo construída ao longo dos últimos anos, com recuos e avanços, como é próprio do entendimento mútuo entre países, mas que, ao final, tem se revelado exitosa para ambas as partes.

Fechando a Parte II, vem o depoimento pessoal de um profissional da cooperação técnica na área do desenvolvimento rural localizado e territorializado, mostrando que as mudanças da cooperação não ocorrem apenas no nível decisório e nos *staffs* elevados das instituições. Mudanças de valores e percepções da população rural têm forçado as instituições a se adequarem a um novo tempo da democracia e da cidadania. Essas percepções, quando corretamente captadas pelos agentes da cooperação técnica, acabam se transformando em verdadeiros programas de trabalho e podem levar a transformações profundas.

A Parte III, que encerra o livro, reúne a experiência de dois conhecidos profissionais da cooperação brasileira, historicamente resumida por eles, que

a usam para indicar novas posturas condizentes com o grau de complexidade alcançado pelo Brasil nesse campo de atividade internacional.



O homem oscila entre valorizar os processos de transformação e seus resultados. Muitos valorizam as interações, a dinâmica e as combinações de forças opostas ou convergentes. Outros valorizam os resultados, o que se plasma quando atuam as forças das transformações. Em um mundo que cresce continuamente, as transformações são muitas e polifacéticas. Podem vir da Ciência, da Política, da Economia, da Religião, da Cultura e até mesmo do acaso. Por mais controle que o homem tenha adquirido sobre sua ação no mundo, há muitas fontes não controladas. E, mais, em decorrência da ação humana, novos produtos e processos são gerados e, estes, por sua vez, ao interagirem entre si, criam o novo, o variado, o inesperado, o fascinante e o indesejado. Ao criar processos e produtos, o homem abre espaços para a mudança de percepção de seu papel no mundo, para a inversão de valores, para novas regras da ação social, que fortalece ou debilita as sociedades.

Fruto do intenso processo de criação e experimentação, novas teorias emergem em meio aos esqueletos de velhas teorias; entre as novas, algumas não mostram fôlego suficiente e logo desaparecem como um sonho de verão; outras, mais consistentes para o momento em que surgem, dominam e criam uma nova ordem. Mas as verdades são transitórias. Mudam a longo prazo. Tomados pela vontade da coerência de defender o que pensamos, muitas vezes buscamos nosso lastro no passado, o que nos faz opor-nos aos que abraçam o novo que surge, ainda não completamente estruturado, e, assim, sujeito a problemas de consistência e incoerência, com o que geramos polêmica e alternativas contratadas.

Em seu conjunto, as transformações pelas quais o mundo vem passando quase sempre atropelam aqueles que fazem prognósticos. Afinal, o mundo real é sobejamente mais complexo do que as teorias apresentadas para

descrevê-lo e interpretá-lo. Francis Fukuyama previu o fim da história, a ausência de embate entre regimes políticos e econômicos. Mas o fim da história não chegou; estão aí os episódios geopolíticos do mundo islâmico, as variadas formas de terrorismo, o episódio da Ucrânia e o fortalecimento naval e militar da China para desmentirem o fim da história. Por seu turno, entre vários outros, Robert Kurtz propagou que o capitalismo estava chegando ao seu final. Em contraposição, o *mainstream* argumenta que o capitalismo se reinventa, transforma-se com a produção flexível, com o *just in time*, com a mudança do chão da fábrica para regiões com baixa remuneração do trabalho. Pode até ser que o capitalismo esteja se encaminhando para o seu fim, mas não há nada claro a respeito.

Com independência do que pensam os vários autores a respeito, a robotização não só está tirando o trabalhador das fábricas, mas lançando o desafio futurista do mundo ver as fábricas operarem sem trabalhadores. Se isso implica que a oferta está sofrendo uma transformação estrutural, a demanda, modelada para funcionar sob a bandeira do consumo de massa na presente quadra histórica, ainda não deixou claro se tal modelo é permanente ou se se trata de uma fase, uma vez que cresce o questionamento sobre seus efeitos, como, por exemplo, o consumismo e seu impacto ambiental.

Ainda em termos de figuras que capturam uma imagem do mundo, o século XX foi curto para Eric Hobsbawm e longo para Giovanni Arrighi; para outros, o mundo é plano (Thomas Friedman). Análises apologéticas interagem com críticas ferozes à interação entre pessoas e países, que a globalização tem expandido de forma exponencial.

A intensa e aprofundada globalização pode ser analisada segundo três grandes lógicas relacionais: as relações naturais, as relações sociais e as relações virtuais. Na esfera de existência das relações naturais, o uso continuado e estendido das tradicionais fontes fósseis tem levado o ambiente a situações críticas, que retornam como poluição, danos à camada de ozônio e aquecimento global, impactando não somente a natureza, que se vê depauperada em seus estoques e suas interações próprias, como também a vida humana, com impactos para

a saúde dos homens e para a sustentabilidade de produções dependentes da natureza, como a agricultura.

No campo das relações sociais, a busca por novas e mais favorecidas posições para os cidadãos tem chegado a níveis altos de tensão dos grupos organizados com as forças da ordem estatal. Esses grupos buscam liberdade, cidadania, proteção, reconhecimento, autonomia, emprego e bem-estar. Muitos conflitos são de natureza religiosa, étnica e marcos territoriais.

Na área das relações virtuais, as novas potencialidades de comunicação, a redução do tempo e a queda de preços passam a exigir uma nova configuração, que afetam as pessoas em termos de poder de compra, disponibilidade de equipamentos e estruturas, bem como de valores sociais e morais. O mundo virtual tem suas regras, suas conquistas, mas, também, suas formas particulares de enquadramento e penalização por erros.

Do ponto de vista material, vivemos a era do crescimento econômico como utopia inquestionada, que orienta o emprego de recursos, a capacidade criativa das pessoas e seus sonhos. Tal como vem sendo questionado o uso intensivo dos recursos naturais e a forma como o homem interage com a natureza, agora se pergunta pela necessidade da continuidade do crescimento que, se propiciou alcances tão positivos como a redução da pobreza em muitas partes do mundo, também levou a resultados tão negativos como o consumismo e a concentração da renda e das oportunidades entre pessoas e países. Em meio ao debate em torno desse tema, nos vemos na contingência de reciclar a base energética da humanidade, a rever a relação Ocidente-Oriente, a reduzir a carga de gastos, excessivos, com material bélico, entre outros temas candentes para as relações internacionais.

Nas áreas de alimentação e agricultura, os desafios e desencontros não são menores nem mais simples. Nunca antes o mundo enfrentou o desafio da alimentação ou da segurança alimentar em escala tão ampliada. E essa escala, no polo da oferta, pode representar uma pressão acelerada sobre os recursos naturais.

A luta pela alimentação não se resume a proporcionar comida a todos. Ela se desenvolve diferentemente conforme as circunstâncias. A perspectiva de tornar as refeições rápidas, simples e presentes em todas as latitudes fez com que as dietas fossem se padronizando e se empobrecendo. Houve uma troca expressiva da variabilidade alimentar por cardápios empobrecidos. O organismo humano responde a essa transformação com obesidade e diabetes, em forma epidêmica.

Os novos e, algumas vezes, condenáveis padrões alimentares urbanos são comunicados ao campo, que os tem convertido em grandes extensões exploradas com monoculturas, ao que tudo indica, a forma que, comercialmente, pode incorporar a modernidade da genética, da informática, da telemática e da nanotecnologia em prol do aumento da produção.

Mas não basta aumentar a produção. Isso porque uma crescente e expressiva parte da produção de grãos que ocorre no interior dos grandes países produtores se destina à fabricação de rações para a alimentação de animais. Embora as proteínas sejam alimentos nobres para o homem, sua produção, sob a forma de carne, especialmente a bovina, avança sobre campos que poderiam estar produzindo grãos diretamente para a alimentação humana.

No mosaico que é o campo, entre tantas fazendas de grande extensão, encontram-se os agricultores que manejam pequenos pedaços de terra e que, em geral, cuidam de pequenos animais, da horticultura e da fruticultura. Vem deles a possibilidade de ampliação do cardápio, que torna saudável a alimentação humana.



Em meio a esse complexo e gigantesco processo, a que se chama de progresso, que revolucionou o Ocidente nos dois últimos séculos e que, agora, abarca todo o planeta, o intercâmbio entre as nações tem sido o mecanismo utilizado pelo homem para vincular interesses complementares afastados territorialmente

uns dos outros. No intercâmbio entre as nações, desponta como entidade expressiva o comércio internacional.

Documentado, estudado e teorizado por estudiosos e homens de Estado, o comércio internacional apresenta tanto a faceta de instrumento privilegiado do desenvolvimento, caso em que integra as nações e distribui o crescimento e o desenvolvimento, quanto de mecanismo de extração e transferência de valores entre nações, fazendo algumas delas mais ricas; outras, mais pobres.

O comércio exterior sempre trouxe acoplado a si o fluxo internacional de capital, voltado não só para viabilizar diferentes operações comerciais como também para capturar vantagens que se encontram fora de sua origem. A relação entre eles não só, nos últimos tempos, ficou desproporcional a favor dos fluxos de capital, como eles se tornaram independentes do fluxo de mercadorias e serviços e passaram a ditar uma lógica própria. A crise mundial iniciada em 2008, considerada tão grave quanto a de 1929 e que ainda não foi debelada, é atribuída à liberalização geral dos fluxos financeiros que, sem controle, quiseram sobrepor o interesse de seus atores sobre os interesses de países e pessoas.

A presente crise, em princípio, pela primeira vez, vitimou antes, diretamente, os países mais ricos, ao contrário das anteriores, cujo efeito perverso recaía quase somente sobre os países pobres e emergentes. Os Estados Unidos foram os primeiros a sentir seus efeitos; até os dias de hoje, ainda não estão completamente recuperados. A Europa Ocidental, de forma reflexa, vem perdendo dinamismo e passou a abrir uma luta contra a recessão, a deflação e o desemprego em seus domínios. A China, como país exportador, foi afetada indiretamente, já que a demanda mundial acomodou-se em nível mais baixo. Como resultado, baixou sua taxa de crescimento, situado em volta dos 12% anuais, durante os últimos 30 anos, para algo como 7-7,5%.

Um mecanismo que opera no âmbito internacional, ao lado do comércio e dos fluxos de capital, é a ajuda ao desenvolvimento. Inicialmente, a ajuda ao desenvolvimento foi uma iniciativa exclusiva dos países ricos, com doações de dinheiro, equipamentos, alimentos e serviços especializados, em situações de

catástrofes e também em situações de normalidade aos países pobres. Pouco a pouco veio sendo institucionalizada e passou a tema importante na agenda da ONU.

Com uma trajetória marcada por avanços e recuos, ações meritórias e condenáveis, a ajuda ao desenvolvimento desembocou na cooperação internacional, formalizada em diversos institutos internacionais, com competência especializada e específica para diversos campos da atividade humana.

É desse tema que o presente livro trata.

IV

Seja histórica seja conceitualmente, o mundo do século XXI vai se diferenciando do mundo do século XX. O acordo internacional que governou o mundo após a 2ª Grande Guerra Mundial vai vivendo seus estertores.

No plano da cooperação técnica internacional, as mudanças entre o passado e o presente são expressivas: mudam os financiadores, do Norte; mudam os meios utilizados para a cooperação; mudam a forma de relacionamento e a postura de doadores e receptores; criam-se modelos alternativos e suas respectivas institucionalidades; a regulação da atividade pelos estados nacionais deixa de ser informal, formaliza-se e se profissionaliza.

A cooperação Sul-Sul aparece como uma nova opção a serviço do desenvolvimento, aproximando países com problemas e percepções mais próximos uns dos outros. Mas, ao mesmo tempo que a cooperação Sul-Sul sinaliza mudanças positivas, encontra problemas para seguir e ampliar-se, indicando existir um largo caminho para experimentações, aprendizagem e sucesso.

A Declaração de Paris, com seus desdobramentos de Accra e Busan, informa que a maioria dos países doadores, com exceção dos Estados Unidos e do

Japão (parcialmente), concordou que a cooperação deve estar regida pelas demandas e prioridades dos países receptores e que a responsabilidade pela implementação das atividades de cooperação deve estar nas mãos dos países beneficiários. Ao levar à criação de um novo estilo de cooperação, acaba outorgando maior poder de decisão e novas responsabilidades políticas e organizativas aos países beneficiários, com reflexos sobre a institucionalidade e governança dos organismos multilaterais de cooperação. Isso implica que tais organismos devem rever sua forma clássica de atuação e concentrar sua ação em temas de política e governança, reduzindo sua participação na execução direta de projetos. Nesse contexto, o mundo multipolar sugere uma cooperação igualmente multipolar, na qual se enquadra a cooperação Sul-Sul. Em particular, esse movimento deveria ser muito mais ativo nos países da zona atlântica da América do Sul, que já desempenham um papel de relevo para a segurança alimentar mundial.

V

Ao ler o capítulo inaugural, dedicado à história da cooperação internacional – *Uma perspectiva histórica da cooperação internacional para o desenvolvimento* –, aprendemos com sua autora, Livia Maria da Costa Nogueira, que é preciso conhecer a história para saber o que é a cooperação internacional. A grandes lances, a autora centra-se no imediato pós-guerra como o ponto inicial da história da cooperação, levando a onda de acontecimentos que aí se inicia até o final dos anos 1980, quando a cooperação para o desenvolvimento ganha novos ares. A partir de então, o arco histórico delineado pela autora alcança o início do século XX, com ênfase na cooperação Sul-Sul e na cooperação triangular, em que um dos atores é um país do Norte. Na medida em que o estudo da história da cooperação internacional facilita a apreensão de seu conceito, cumpre chamar a atenção para o vínculo que pode ser estabelecido entre esse capítulo e o de número 3, em que Marcelo Fernandes de Oliveira desenvolve uma argumentação particular sobre a adequação do conceito de cooperação aos novos tempos. Considerando apenas a questão conceitual, esses dois capítulos e o quinto, de Ana Lúcia Valente e Angela Pires Terto (*A interculturalidade no*

contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento: uma chamada à garantia dos direitos humanos), navegam pelas mesmas águas, a saber, as águas da mudança e de adequação e conformidade a novos padrões.

Marcelo Fernandes de Oliveira, autor do 2º capítulo, denominado *Cooperação internacional: um exercício de taxonomia conceitual*, ocupa-se de mitigar os efeitos do distanciamento entre a execução da política de cooperação internacional e os estudos acadêmicos, responsáveis por conduzir discussões teóricas e reflexões mais elaboradas sobre o tema no país. Na avaliação do autor, com esse distanciamento perde-se a oportunidade de analisar e avaliar as inúmeras experiências de cooperação internacional e, com isso, conhecer suas consequências políticas, econômicas e sociais para o país. Para suprir tal lacuna, o autor se propõe a realizar um exercício de taxonomia conceitual da cooperação internacional, como forma de povoar o espaço entre as duas instâncias mencionadas. As categorias eleitas, descritas e trabalhadas pelo autor são as seguintes: a) cooperação internacional vertical; b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação internacional horizontal; e d) cooperação internacional descentralizada. De todas, a última categoria é a mais participativa, em que atuam atores não governamentais como parceiros importantes do Estado. O autor acredita que essas categorias e os respectivos conceitos que as caracterizam são um poderoso instrumento tanto para os gestores da política quanto para a academia, que deve buscar acompanhar o importante processo de cooperação internacional, especialmente quando ele cresce de forma descentralizada, com maior participação dos países do Sul.

Bruno Ayllón Pino, ao tratar da cooperação Sul-Sul no capítulo 3, fixa a *Conferência de Bandung*, na Indonésia, em 1955, como o marco mais recuado das relações entre países em desenvolvimento e de suas ações conjuntas em prol de suas populações. A evolução da cooperação Sul-Sul, tal como tratada pelo autor, conhece três diferentes períodos: entre aquela Conferência (1955) e a de Buenos Aires (1978); entre o início dos anos oitenta e o ano de 2000, quando se deu a proclamação das Metas do Milênio; e o curto período do século XXI. Esse tipo de cooperação tem indicativos crescentes de atividade. Em termos de eventos internacionais, foram registrados 295 desde seu início, a meados

do século passado; na primeira década do século XXI, foram 83; e no triênio 2010–2012, 114. Em termos financeiros, a ONU estimou terem sido aplicados entre US\$ 16–19 bilhões em cooperação Sul-Sul em 2011, o que equivale a 10% do total de cooperação internacional para o desenvolvimento, considerados os recursos públicos e privados. O autor acredita que a relevância da CSS descansa sobre a ascensão política e econômica dos países do Sul e a difusão do poder mundial, o que está gerando mudanças expressivas nos fluxos de comércio e de capital, o que vai se colocando como terreno fértil para a ampliação da CSS. Nem por isso essa é uma tendência tranquila; pode haver reviravoltas e mudanças de posições nos países em ascensão; dessa forma, a CSS depende de um contínuo esforço entre as partes. O capítulo 3 dialoga com os capítulos 5 e 10 ao sugerir a reflexão sobre o âmago da CSS praticada na África. Com o capítulo 5, tem, em comum, a preocupação de saber se seu caráter intercultural é real, o que representaria uma ruptura com o formato clássico da cooperação Norte-Sul, ou se, ao contrário, reproduz a cooperação verticalizada de modelos de dominação. Com o capítulo 10, interage no particular, já que este capítulo trata, concretamente, de experiências bem concretas de cooperação Sul-Sul, tanto em termos dos agentes brasileiros quanto dos agentes africanos.

Adotando uma perspectiva interdisciplinar, Ana Lúcia Valente e Angela Pires Terno apresentam, no capítulo 4, a interculturalidade como uma das exigências de postura da cooperação internacional para o desenvolvimento, no mundo contemporâneo. O trabalho evidencia o caráter contraditório de algumas práticas que, estando orientadas à cooperação, facilitam a ocorrência de opressão por adotar uma abordagem verticalizada que caracteriza a estratégia *top-down*, segundo a qual o doador determina as regras e o conteúdo da cooperação. A perspectiva dos direitos humanos apresenta oportunidades de qualificar o exercício da alteridade na cooperação internacional a partir da garantia de direitos e respeito mútuo. A necessidade da percepção do outro e das diferenças, em detrimento da reprodução de padrões de dominação, demanda uma mudança de paradigma de cooperação internacional que valorize a sabedoria local. No plano teórico, esse capítulo dialoga com as categorias expostas no 2º capítulo, em especial com as mais horizontalizadas, participativas e descentralizadas de cooperação para o desenvolvimento. Já

no plano factual, identifica-se com o depoimento de vida dado por Carlos Jara, no capítulo 11.

Entre estar ao sabor de práticas personalistas de alocação de recursos públicos destinados à cooperação técnica e poder dispor de um método que permita introduzir critérios de adequabilidade, eficiência e conformidade nessa alocação, as tendências do mundo atual apontam para essa segunda forma. Para tanto, está orientada a proposta de Mauro Márcio Oliveira que, no capítulo 5, apresenta uma abordagem de mercado e regulação para a cooperação técnica. O autor segue os passos da modernização da gestão pública brasileira que, nos últimos anos, tem feito uso intensivo do modelo de agências para disciplinar e regular práticas de mercado nos mais diversos setores da economia, como podem ser o da energia elétrica, das comunicações, de petróleo e de gás e água. Segundo a perspectiva defendida pelo autor, as distintas propostas de cooperação técnica seriam colocadas em disputa por uma agência governamental, em busca de conformidade, eficiência e adequabilidade, abandonando de vez, por um lado, a captura dessas oportunidades pelas instituições de cooperação técnica por meios que não se caracterizam pela transparência; e, por outro, a ação estatal puramente controlista e contabilista.

Na linha da melhoria dos meios e processos de trabalho, Cristina Costa Bernardi e Heithel Souza Silva tratam da gestão da cooperação técnica, destacando o projeto como um instrumento essencial para sua prática, no capítulo 6. Há não muito tempo, o processo da cooperação técnica não era um consenso entre os diversos autores e seguia cursos de difícil acompanhamento e avaliação. Pouco a pouco, houve um progresso nessa direção, que se caracterizou pela adoção da figura do projeto de cooperação técnica (PCT) como o elemento de unificação de base técnica da ação da cooperação, aproveitando-se do imenso cabedal de conhecimentos que a literatura e a experiência oferecem. Ante esse movimento, os órgãos legais que disciplinam a cooperação técnica no Brasil balizaram a aceitação e o uso da figura do PCT como elemento de racionalização das ações, tornando-o de uso obrigatório. Para dar força ao PCT, os autores sugerem, com o detalhamento competente, a adoção do ciclo de projetos, composto de negociação, elaboração, gerenciamento e encerramento.

O estudo do Ipea em parceria com a ABC/MRE, sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, que constitui o capítulo 7 do presente livro, contribui para caracterizar a atuação internacional do Estado brasileiro e sinaliza para o aprimoramento da política de cooperação internacional do país no futuro próximo. Seus resultados oferecem elementos para a reflexão e prospecção de sua expressão como política pública de cooperação internacional, em especial no tocante ao seu perfil e às estruturas e aos arranjos institucionais para sua execução. O objetivo do capítulo é caracterizar o perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, em especial da América Latina e do Caribe, face à prioridade atribuída pelo governo federal brasileiro. Os autores revelam que do total de R\$ 1,6 bilhão em gastos do Brasil com a cooperação no mundo, 60% se referem a essa região.

Adentrando a parte focalizada na agricultura, sabe-se que o mundo experimenta transformações de toda sorte – tecnológicas, sociais, econômicas, financeiras, ambientais –, parecendo indicar que a cooperação técnica não pode buscar apenas acréscimo, um *plus*; é preciso estabelecer a meta de transformações qualitativas. O Brasil, em particular, experimentou nesse curto período inicial do século XXI, duas transformações de monta: por um lado, tornou-se um *player* mundial no mercado de *commodities* agrícolas; por outro, corrigiu fortemente o problema da segurança alimentar no país, conseguindo sair do mapa da fome das Nações Unidas.

No plano internacional, o capítulo 8, *Tendencias globales y transformaciones agrícolas*, de Martín Piñeiro, coloca a agricultura como ator importante nas transformações pelas quais passa o mundo, com destaque para o desempenho dos países da zona atlântica da América Latina. Ao selecionar alguns fatores que impactam diretamente a agricultura – crescimento desigual, aumento da população e da urbanização, ampliação da classe média nos países em desenvolvimento, grandes acordos regionais de comércio, produção de biocombustíveis, intensidade de aplicação de inovações tecnológicas –, o autor mostra que as atividades agrícolas poderão ser realocizadas geograficamente pelas mudanças climáticas; serão levadas a produzir mais proteínas animais em detrimento dos grãos; exercerão uma pressão ampliada sobre determinados

recursos naturais; deslocarão o fluxo de comércio de *commodities*; e sofrerão os impactos decorrentes da reorganização das grandes cadeias globais de valores do agronegócio. Tudo isso considerado, a força da globalização implicará a revisão e consolidação dos mecanismos institucionais da governança global, que incidem fortemente sobre a segurança alimentar, em especial nos próximos 20-30 anos, considerada a situação de que aumentará proporcionalmente a população residente na África e na Ásia. Esse cenário de mudança impactará fortemente o setor da cooperação internacional em três de suas dimensões: as temáticas prioritárias, os objetivos e as formas de cooperar e, por fim, os instrumentos utilizados pela cooperação.

O enfoque nacional da agricultura está registrado no capítulo 9, *Dinâmica das mudanças e transformações da agricultura brasileira*, em que seu autor, Elísio Contini, dá conta das imensas realizações da agricultura no país, sem desconhecer algumas dificuldades a serem, ainda, superadas. Revela o autor que o Brasil conseguiu aumentar sua produção de grãos em 155%, entre 1993 e 2013, e de carnes em 186,9%, entre 1997 e 2013, com ganhos de eficiência econômica em ambos os setores. Ademais, a produção deslocou-se para o centro do país, ocupando lugar de destaque a área do Cerrado. Essas mudanças são creditadas à disponibilidade de terras propícias; à política governamental de crédito de custeio, investimento e armazenagem; à tecnologia tropical, incluindo a correção dos solos ácidos e de baixa fertilidade e o desenvolvimento de variedades melhoradas; à disponibilidade de infraestrutura básica e programas de desenvolvimento regional; e a agricultores com experiência na produção. Destoam desses indicadores de sucesso os 3,9 milhões de estabelecimentos rurais dirigidos por pequenos produtores, que encontram dificuldades para se integrar ao mercado. O capítulo, ao focalizar a agricultura brasileira em perspectiva histórica, oferece inúmeras pistas sobre os desafios da cooperação técnica especializada, que deve ser prestada ao setor.

Tendo por base os bons resultados da agricultura brasileira, tratados no capítulo anterior, e os desafios da agricultura mundial, objeto do primeiro capítulo da presente seção, Ana Lúcia E. F. Valente, Adriana Milhomem Seixas Lombado, Angela Pires Terto e Jurema Iara Campos descrevem e avaliam a ação da

Embrapa na África Subsaariana, na mais importante ação de cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil na área da agricultura. O tema é muito caro à política exterior do Brasil, que não tem poupado esforços e recursos na esfera da CSS; nesse caso, como parte do compromisso que o país assumiu com a África em geral e com alguns países do continente, de forma especial. Os principais instrumentos da CSS na África são os projetos estruturantes, os projetos de menor porte ou de curta duração, a Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária e os cursos de capacitação. No texto, as autoras fazem alusão ao projeto de apoio à rizicultura no Senegal; ao programa ABC entre Embrapa e Moçambique – desdobrado em *Projeto Plataforma, ProSavana e Segurança Alimentar* –; ao apoio à cultura do algodão – *Cotton 4*, incluindo Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, expandido ao Togo; ao *Cotton Mamo* (Malawi e Moçambique); e ao fortalecimento do setor algodoeiro na bacia do Lago Vitória, envolvendo Tanzânia, Burundi e Quênia; além de ações de menor porte com Angola e Etiópia.

O tema da cooperação técnica aplicada à agricultura e ao desenvolvimento rural sustentável não se esgota nos grandes números, espetaculares, do aumento da produção e da produtividade da agricultura, nos últimos anos. Ele também enfrenta o lado humano daqueles agricultores, os agricultores familiares ou pequenos agricultores, que, ao longo da história, ficaram excluídos das benesses do progresso. Na medida em que os estados nacionais e subnacionais resolvem, politicamente, priorizá-los, a cooperação se sente desafiada a responder às grandes questões que dizem respeito a essa categoria de agricultores. Adotando o método do depoimento pessoal, Carlos Júlio Jara, equatoriano com larga experiência no Brasil, relata sua experiência, por vezes dolorosa, por vezes angustiante, de estabelecer uma base sólida que sustente a relação entre o profissional da cooperação e os agricultores e suas famílias. Carlos Jara coloca em prática, no presente capítulo, o conceito de interculturalidade, exposto no capítulo 4. É nesse diálogo incessante que o profissional sente as dificuldades para dar sentido consequente à palavra desenvolvimento e luta para que o agricultor e sua família sejam, de fato, atores sociais das mudanças pretendidas. Ele propõe, com base em sua experiência, que a cooperação possa ser experimental e transformacional, deixando de ser simplesmente informacional.

O livro se encerra com um pequeno histórico da cooperação no Brasil, a partir do qual os autores, com larga experiência na área, recomendam uma política de cooperação para o desenvolvimento mais incisiva. Essa política deve reconhecer o caráter estratégico das novas tecnologias, de maneira a fortalecer a base científica e tecnológica, que dá o suporte para novas ações de cooperação. Além disso, essa mesma política deve trabalhar com o novo quadro da situação internacional do desenvolvimento, em que o Brasil exerce liderança e protagonismo regional, reconhecidos extensamente. Acreditam os autores que a “credibilidade do Estado brasileiro e a sua capacidade de buscar harmonia em conflitos externos propicia um amplo leque de oportunidades de inserção da cooperação para o desenvolvimento com maior ênfase e empenho”.



Siglário

ABA: Associação Brasileira de Antropologia

Abag: Associação Brasileira do Agronegócio

ABC: Agência Brasileira de Cooperação

ABDI: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Abef: Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos

Acnur: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AEB: Agência Espacial Brasileira

AECID: *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*

AGCED: *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*

Aladi: Associação Latino-Americana de Integração

ANA: Agência Nacional de Águas

Anac: Agência Nacional de Aviação Civil

Anatel: Agência Nacional de Telecomunicações

Ancine: Agência Nacional do Cinema

Anda: Associação Nacional para Difusão de Adubos

Aneel: Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS: Agência Nacional de Saúde Suplementar

Antaq: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AOD: Assistência Oficial para o Desenvolvimento

ASEAN: *Association of Southeast Asian Nations*

Assocene: Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste

AUCI: *Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*

BAPA: *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries*

BCB: Banco Central do Brasil

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIREME: Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde

BM: Banco Mundial

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP: Bem Público

BPD: Bem Público Derivado

BPG: Bens Públicos Globais

BRICS: *Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica*

BRICSAM: *Brazil, Russia, India, China, South Africa and Mexico*

Caaci: Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americana

CAD: Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

Capes: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCEE: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CDB: Convenção sobre Diversidade Biológica

Cebri: Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Cecat: Centro de Estudos e Capacitação em Agricultura Tropical

Cedes: Centro de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer

CEF: Caixa Econômica Federal

CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos

Cemla: Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos

Cepal: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPD: *Cooperación Económica entre Países en Desarrollo*

Ceplac: Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira

Cesb: Comitê Estratégico Soja Brasil

CGB: *Cadenas Globales de Valor*

CGU: Controladoria-Geral da União

CI: Cooperação Internacional

CIA: *Central Intelligence Agency*

CIAT: *International Center for Tropical Agriculture*

CIC: Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata

CIP: Comissão Interamericana de Portos

CIVETS: *Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey and South Africa*

Clac: Comissão Latino-Americana de Aviação Civil

Clad: Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

Claf: Centro Latino-Americano de Física

CNA: Confederação Nacional da Agricultura

CNAT: Comissão Nacional de Assistência Técnica

CNI: Confederação Nacional da Indústria

CNS: *Cooperación Norte-Sur*

Cobradi: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

Cocap: Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso

Conab: Companhia Nacional de Abastecimento

Conare: Comitê Nacional para os Refugiados

Condraf: *Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible*

Contap: Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso

Cosave: Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul

CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPRM: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

CSS: Cooperação Sul-Sul

CTI: Cooperação Técnica Internacional

CTPD: Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

DFID: *Department for International Development*

Dieese: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Dinte: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

DLIS: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

DP: *Declaración de París*

DPF: Departamento de Polícia Federal

DSTs: Doenças Sexualmente Transmissíveis

EAGLEs: *Emerging and Growth-Leading Economies*

ECOSOC: *Consejo Económico y Social*

EIA: *Energy Information Administration*

Embrapa: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Enap: Escola Nacional de Administração Pública

EPE: Empresa de Pesquisa Energética

Esaf: Escola de Administração Fazendária

FAB: Força Aérea Brasileira

FAN: Fórum de Alto Nível

FAO: *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*

FBN: Fixação Biológica de Nitrogênio

Fetape: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco

FGV: Fundação Getúlio Vargas

Fiocruz: Fundação Oswaldo Cruz

Flacso: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Focem: Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

FPNU: *Fondo de Población de las Naciones Unidas*

Funag: Fundação Alexandre de Gusmão

GEIs: *Gases de Efecto Invernadero*

GLZ: Agência Alemã de Cooperação Técnica

GSI: Gabinete de Segurança Institucional

HIV: *Human Immunodeficiency Virus*

IAAC: Cooperação Interamericana de Acreditação

IAF: Fórum Internacional de Credenciamento

IAI: Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais

IBA: Instituto Brasileiro do Algodão

Ibama: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBSA: *India, Brazil, South Africa*

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDG: Índice de Desigualdade de Gênero

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IFI: Instituições Financeiras Internacionais

IFPRI: *International Food Policy Research Institute*

IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

Iiam: Instituto de Investigação Agrária de Moçambique

IICA: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Iirsa: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Ilanud: Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente

Ilpes: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Económica e Social

ILPF: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta

Inagro: Instituto de Estudos Agrários e Combate à Pobreza

Infopesca: Centro para os Serviços de Informação e Assessoramento sobre a Comercialização dos Produtos Pesqueiros na América Latina e Caribe

Inmet: Instituto Nacional de Meteorologia

InovaDefesa: Rede de Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária

IPC-IG: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Ipea: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada

ISI: Industrialização por Substituição de Importações

ISNAR: *International Service for National Agricultural Research*

JIA: *Junta Interamericana de Agricultura*

JICA: Agência de Cooperação Internacional do Japão

Labex: Laboratórios Virtuais no Exterior

Mapa: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCidades: Ministério das Cidades

MCTI: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MD: Ministério da Defesa

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Mdic: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ME: Ministério do Esporte

Mercosul: Mercado Comum do Sul

MF: Ministério da Fazenda

MI: Ministério da Integração

MIC: *Países de Ingreso Medio*

MinC: Ministério da Cultura

MiniCom: Ministério das Comunicações

Minustah: Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

MIT: *Massachusetts Institute of Technology*

MJ: Ministério da Justiça

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MME: Ministério de Minas e Energia

MNOAL: *Movimiento de Países No Alineados*

MPA: Ministério da Pesca e Aquicultura

MPAS: Ministério da Previdência Social

Mpog: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE: Ministério das Relações Exteriores

MS: Ministério da Saúde

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

MTur: Ministério do Turismo

Neagri/Ceam: Núcleo de Estudos Agrários do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

Nepe: Núcleo Estadual de Programas Especiais

NOEI: *Nuevo Orden Económico Internacional*

NPK: Nitrogênio, Fósforo e Potássio

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA: Organização dos Estados Americanos

OEI: Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura

OGMs: *Organismos Genéticamente Modificados*

OIT: Organização Internacional do Trabalho

Olade: Organização Latino-Americana de Energia

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

ONUDI: *Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial*

Opanal: Organização para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina

Opas: Organização Pan-Americana da Saúde

OPEC: *Organization of the Petroleum Exporting Countries*

Opep: Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSPAAAL: *Organización de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina*

OTCA: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

OUI: Organização Universitária Interamericana

PAA: *Programa de Acción de Accra*

PABA: *Plan de Acción de Buenos Aires*

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PAE: Programas de Ajuste Estrutural

PAPP: *Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural*

PCPR: Programa de Combate à Pobreza Rural

PCT: Projeto de Cooperação Técnica

PCTI: Projeto de Cooperação Técnica Internacional

PD&I: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

PEA: *Plan Estratégico Agropecuario*

PEAAL: Padrões para o Etanol da África e da América Latina

PeD: *Países en Desarrollo*

PIB: Produto Interno Bruto

PIDCP: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

Pidesc: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIFCSS: *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PMDR: Países de Menor Desenvolvimento Relativo

Pnater: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento

Pnud: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pnuma: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Polamazônia: Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

Polocentro: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados na região Centro-Oeste

Polonordeste: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PR: Presidência da República

PRM: Países de Renda Média

Prodepan: Programa de Desenvolvimento do Pantanal

Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

ProSAVANA: Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique

Psal: Programa de Segurança Alimentar e Nutricional de Moçambique

PTF: Produtividade Total dos Fatores

RC: República da China

RIB: Representação do IICA no Brasil

Ritla: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana

RPC: República Popular da China

SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos

Sain: Secretaria de Assuntos Internacionais

SDH: Secretaria de Direitos Humanos

SDT: Secretaria do Desenvolvimento Territorial

Seain: Secretaria de Assuntos Internacionais

Secex: Secretaria de Comércio Exterior

SEGIB: *Secretaría General Iberoamericana*

SELA: *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*

Senad: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

Serpro: Serviço Federal de Processamento de Dados

Serta: Serviço de Tecnologia Alternativa

Sesi: Serviço Social da Indústria

SESu: Secretaria de Educação Superior

Setec: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira

SICD: Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

Sober: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

SPI: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPM: Secretaria de Políticas para as Mulheres

SPOA: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SRI: Secretaria de Relações Internacionais

Suasa: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

TCDC: *Technical Cooperation among Developing Countries*

TCTP: Programa de Treinamento para Terceiros Países

TCU: Tribunal de Contas da União

TGCA: Taxa Geométrica de Crescimento Anual

TPP: *Trans-Pacific Partnership*

TRIPS: *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*

TRs: Termos de Referência

UBA: União Brasileira de Avicultura

UCB: Universidade Católica de Brasília

UCM: *Universidad Complutense de Madrid*

UDs: Unidades Descentralizadas

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UL: União Latina

UnB: Universidade de Brasília

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDEF: *The United Nations Democracy Fund*

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unesp: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

UTNF: Unidade Técnica Nacional

WP-EFF: *Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda*

ZAE: Zoneamento Agroecológico

Zarc: Zoneamento Agrícola de Risco Climático

ZEE: Zoneamento Ecológico Econômico



Sumário



PARTE 1 - ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEITUAL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL..... 66

Capítulo 1 - Uma perspectiva histórica da cooperação internacional para o desenvolvimento..... 67

Lívia Maria da Costa Nogueira

1. Pós II Guerra Mundial: os primeiros anos da cooperação internacional para o desenvolvimento 68
2. Anos 1960: a consolidação do sistema..... 72
3. Anos 1970: as necessidades básicas insatisfeitas..... 75
4. Anos 1980: os programas de ajuste estrutural 76
5. Anos 1990: o desenvolvimento humano 77
6. A primeira década dos anos 2000..... 84
7. Referências bibliográficas 86

Capítulo 2 - Cooperação internacional: um exercício de taxonomia conceitual.....89

Marcelo Fernandes de Oliveira

1. Introdução.....	89
2. A ordem internacional contemporânea.....	91
3. As redes de interdependência complexa.....	97
4. Um exercício de taxonomia da cooperação internacional.....	103
5. Considerações finais	112
6. Referências bibliográficas	113

Capítulo 3 - La cooperación Sur-Sur 117

Bruno Aylón Pino

1. Introducción.....	117
2. La CSS en el siglo XX: de Bandung al Plan de Acción de Buenos Aires.....	120
3. La CSS en el siglo XX: de Buenos Aires a la Cumbre del Milenio	129
4. La CSS en el siglo XXI: el ascenso del Sur y el reconocimiento del Norte.....	135
5. Conclusiones: la CSS en el marco de la crisis de los países desarrollados.....	144
6. Referencias bibliográficas	150

Capítulo 4 - Uma abordagem de mercado para a cooperação técnica..... 161

Mauro Márcio Oliveira

1. Introdução.....	161
2. Da natureza do bem produzido pela cooperação técnica internacional	163
3. Concorrência versus cooperação	167
4. Segmentações de mercado	171

5. Regulação do mercado.....	173
6. Estimativas da dimensão do mercado de cooperação técnica internacional no Brasil.....	176
7. Um novo segmento de mercado?.....	178
8. Conclusões.....	180
9. Referências bibliográficas.....	182

Capítulo 5 - A interculturalidade no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento: uma chamada à garantia dos direitos humanos 185

Ana Lúcia E. F. Valente

Angela Pires Tertó

1. Introdução.....	185
2. Um histórico sobre a educação intercultural.....	187
3. A perspectiva dos direitos humanos.....	191
4. A propósito da interculturalidade na cooperação internacional.....	196
5. Considerações finais.....	202
6. Referências bibliográficas.....	204

Capítulo 6 - Gestão da cooperação internacional: o projeto como instrumento da cooperação técnica 209

Cristina Costa Bernardi

Heithel Souza Silva

1. Introdução.....	209
2. Projeto como instrumento de materialização da cooperação técnica internacional..	211
3. Ciclo de projetos.....	216

4. Gestão de projetos.....	223
5. Considerações finais.....	233
6. Referências bibliográficas.....	237

Capítulo 7 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e no Caribe em 2010 239

João Brígido Bezerra Lima

Rodrigo Pires de Campos

1. Introdução.....	239
2. O Brasil no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	243
3. A cooperação brasileira na América Latina e no Caribe em 2010.....	250
4. Considerações finais.....	277
5. Referências bibliográficas.....	281



PARTE 2 - DINÂMICAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA AGRICULTURA E NO DESENVOLVIMENTO RURAL..... 284

Capítulo 8 - Tendencias globales y transformaciones agrícolas 285

Martín Piñeiro

1. Introducción.....	285
2. Las principales tendencias mundiales que afectan a la agricultura.....	286
3. Transformaciones de la agricultura internacional.....	301
4. Reflexiones para la cooperación técnica internacional.....	309
5. Referencias bibliográficas.....	312

Capítulo 9 - Dinâmica das mudanças e transformações da agricultura brasileira.... 315

Elísio Contini

1. Introdução.....	315
2. Dinamismo recente.....	316
3. Desafios para o desenvolvimento futuro do agronegócio	332
4. Considerações finais	340
5. Referências bibliográficas	342

Capítulo 10 - O papel da Embrapa na cooperação técnica internacional para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana 345

Ana Lúcia E. F. Valente

Adriana Milhomem Seixas Lombardo

Ângela Pires Tertó

Jurema Iara Campos

1. Introdução.....	345
2. A cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil.....	347
3. O desenvolvimento sustentável na esfera internacional.....	352
4. O desenvolvimento sustentável no Brasil.....	353
5. A Embrapa e o desenvolvimento sustentável	356
6. A Embrapa e os projetos de cooperação técnica internacional.....	360
7. A Embrapa e sua abordagem de cooperação com a África	370
8. Considerações finais	373
9. Referências bibliográficas	376

Capítulo 11 - Desafios conceptuales y de política pública para la emancipación de las poblaciones pobres desde la perspectiva de la cooperación técnica: un testimonio 381

Carlos Julio Jara

1. Ayudar a que los pobres se emancipen, no sólo deber, sino alegría..... 381
2. Para realizar y obtener resultados hay que innovar aprendiendo a gestionarse a sí mismo..... 389
3. Escuchar las demandas y compartir la experiencia de los pobres..... 398
4. La cooperación técnica siempre se inserta en el espacio temporal y cultural de un determinado contexto histórico..... 399
5. La innovación que introduce nuevas prácticas, procesos y tecnologías como soluciones efectivas para el cambio social..... 406
6. Referencias bibliográficas 412



PARTE 3 - OS NOVOS DESAFIOS PARA O TEMPO PRESENTE..... 414

Capítulo 12 - Histórico e perspectivas da cooperação técnica internacional brasileira: uma visão técnica 415

Diógenes Oliveira

José Botafogo Gonçalves

1. Introdução..... 415
2. Arranjos institucionais para a gestão da cooperação 418
3. Marco multilateral da cooperação Sul-Sul..... 420
4. O tempo presente e os novos desafios da cooperação 424
5. Conclusão..... 430
6. A palavra oficial do governo 432

7. Referências bibliográficas	433
-------------------------------------	-----

LISTA DE AUTORES	434
-------------------------------	------------



PARTE 1

**ABORDAGEM HISTÓRICA E
CONCEITUAL DA COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL**



Capítulo 1 - Uma perspectiva histórica da cooperação internacional para o desenvolvimento

Lívia Maria da Costa Nogueira

Em 1999, Gómez Galán e Sanahuja, dois estudiosos espanhóis, definiram a cooperação para o desenvolvimento como

[...] el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. [...] se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta (1999, p. 17).

Entretanto, é necessário inserir essa definição em um determinado momento histórico, já que, como veremos ao longo deste artigo, a cooperação internacional para o desenvolvimento tem uma história

recente, porém intensa e diversa. Questões básicas – como, por exemplo, quem realiza a cooperação? Como se realiza? Para quê? – foram recebendo diferentes respostas nas últimas décadas em um constante processo de definição de atores, modalidades e objetivos, impactando assim a própria definição do termo. Para entender o que é a cooperação para o desenvolvimento, faz-se necessário conhecer a sua história.

Ao longo da segunda metade do século XX, a cooperação internacional para o desenvolvimento foi sendo motivada por razões construídas de acordo com a pauta internacional de cada momento histórico. Ora motivada por pautas sociais, ora por pautas econômicas, a cooperação internacional foi passando por mudanças que foram definindo o seu próprio sistema, suas organizações e regras.

1. Pós II Guerra Mundial: os primeiros anos da cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação internacional nasce no ambiente do pós-Segunda Guerra Mundial, marcada por iniciativas como o apoio americano à reconstrução da Europa (Plano Marshall – *European Recovery Program*, de 1947 a 1952) e a própria carta de fundação da Organização das Nações Unidas, de 25 de abril de 1945. Nesse documento, a ONU faz um chamamento à comunidade internacional no sentido de unir esforços para a promoção do progresso social.

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles; a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; [...] a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [...] Hemos decidido unir esfuerzos para realizar estos designios (1945, on-line).

Alguns estudiosos, como Rist, consideram, entretanto, a Doutrina Truman como o marco de nascimento da cooperação internacional para o desenvolvimento, como pode ser observado no ponto IV do discurso sobre o estado da União, de 20 de janeiro de 1949, do presidente norte-americano Henry Truman:

Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico. [...] Por primera vez en la historia, la humanidad posee los conocimientos y las técnicas capaces de aliviar los sufrimientos de esos seres humanos. [...] deberíamos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para ayudarles a alcanzar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas. [...] Todos los países, incluido el nuestro, podrán beneficiarse ampliamente de un programa positivo que permitirá utilizar mejor los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia demuestra que nuestro comercio con los demás países aumenta a medida que lo hacen su progreso industrial y económico. Una producción mayor es la clave de la prosperidad y de la paz. [...] contra sus viejos enemigos, el hambre, la miseria y la desesperanza [...] esperamos contribuir a la creación de las condiciones que conduzcan [...] a toda la humanidad a la libertad y a la felicidad personales (RIST, 2002, p. 85).

Durante esse período, teóricos como Rostow passam a desenvolver propostas que ajudam a compor um novo campo acadêmico denominado Economia do Desenvolvimento, dedicado a estudar as razões e estratégias que levaram determinados países a alcançarem o desenvolvimento. Rostow (1959), no fim dos anos 1950, esboça as linhas básicas do que ficaria conhecido como a teoria das etapas do crescimento econômico.

Essa teoria, em resumo, baseia-se em uma interpretação progressista e linear da história, que serve para categorizar os países, identificando em qual etapa do

crescimento cada país estaria em um dado momento de sua história. Segundo Rostow (loc. cit.), haveria apenas um caminho a seguir, que deveria ser o mesmo trilhado pelas nações europeias ocidentais, as únicas desenvolvidas, além dos EUA. Tendo em conta o grau de desenvolvimento econômico de um determinado país, ele poderia ser enquadrado em uma das cinco etapas seguintes: a sociedade tradicional; as condições prévias à decolagem; a decolagem; o progresso até a maturidade; ou a era de consumo de massas.

Essa linha de pensamento lançou a ideia de que o desenvolvimento significa crescimento econômico, o que ficou conhecido como paradigma da modernização. A cartilha a ser seguida pregava a superação das cinco etapas para atingir o desenvolvimento, o que significaria industrializar-se – ou modernizar-se –, assumindo como modelo os padrões de produção e consumo norte-americanos.

Sob o paradigma da modernização, diversos economistas começaram a defender que caberia aos países desenvolvidos ajudar os países não desenvolvidos a superar as etapas mencionadas. Para tal, seria necessário corrigir as debilidades internas de cada país, para assim romper o círculo vicioso da pobreza. A tônica vigente era a de que, para gerar o desenvolvimento, era necessária a ajuda externa, na forma de fluxos de capital financeiro, para elevar as baixas taxas de poupança interna dos países, impactando a produtividade nacional e elevando a renda.

Esse conjunto de ideias, conhecidas como teorias suplementares do desenvolvimento, consolida a orientação de que a ajuda externa não apenas é positiva, mas também é condição essencial para o desenvolvimento.

Em contraposição a essa visão favorável à ajuda internacional, alguns economistas defendiam que a ação internacional apenas impedia o desenvolvimento dos países. Para teóricos liberais, a ação internacional significa um impedimento ao livre jogo do mercado, condição-chave para o desenvolvimento. A ajuda internacional também era criticada por teóricos ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada em 1948.

No fim dos anos 1950, na Cepal se desenvolvem debates que questionam o modelo linear de Rostow. O argumento era que o sistema internacional não se comporta da mesma maneira em todos os países, havendo aqueles que estão no centro do sistema comercial internacional – países desenvolvidos e industrializados – e aqueles que estão à margem, na periferia do sistema, com mais dificuldades para acessar as ferramentas necessárias para o desenvolvimento. A Teoria Centro-Periferia, ou Teoria da Dependência, defendia que a ajuda externa servia para fortalecer essa dicotomia entre os países, sendo a base para a defesa da estratégia de Industrialização por Substituição das Importações (ISI), difundida na América Latina.

A ISI foi seguida pelos países da região entre as décadas de 1950 e 1970. Os países passaram a reduzir a importação de determinados produtos de maneira a proporcionar o surgimento da indústria nacional. Segundo essa estratégia, a industrialização nacional sob a fiscalização estatal fortaleceria o poder de manobra desses países junto ao mercado internacional, já que a base da Teoria Centro-Periferia seria o deterioramento dos termos de intercâmbio entre os dois extremos: o centro, negociador de produtos industrializados mais caros, e a periferia, responsável pelos produtos primários/manufaturados mais baratos.

Sob esse enfoque, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento seria positiva apenas se permitisse aos países do Sul o acesso ao comércio internacional nas mesmas condições que os países do Norte. Ou seja, com direito a tecnologia e investimentos.

Em meio a esse debate econômico, o sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento foi se construindo. Em 1944, em Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Ambas instituições financeiras internacionais (IFI) nascem marcadas pelo contexto de destruição do pós-guerra e pela preocupação internacional em impedir uma crise financeira mundial.

Diversos organismos das Nações Unidas também nascem nesse período, impulsionados por distintas motivações. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) foi criada em 1945 para fomentar

a cooperação cultural, científica, educacional e de comunicação entre os países. Já o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foi criado em 1946 para atender as crianças atingidas pelas guerras.

Outros acontecimentos marcam os primeiros anos da cooperação internacional, merecendo destaque a Guerra Fria, que transfere às iniciativas de cooperação nos países em desenvolvimento o campo de batalha ideológico entre os EUA e a então União Soviética e a disputa por espaços de influência. Ou mesmo a independência das colônias europeias na África e Ásia e a consequente redefinição dos países na arena internacional.

Durante a década de 1950, apesar do protagonismo da ONU e dos governos nacionais, surgem entre os atores da cooperação internacional para o desenvolvimento as primeiras ONGs, caracterizadas por seu vínculo com partidos políticos, igrejas ou com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

2. Anos 1960: a consolidação do sistema

Os anos 1960 iniciam com a ONU declarando essa como a Primeira Década para o Desenvolvimento. Durante esse período, novas instituições são criadas, consolidando o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento. Entretanto, o surgimento de novos atores aumenta o debate sobre as orientações do desenvolvimento e sobre qual deveria ser o seu enfoque. Nesse processo, os países africanos que vão adquirindo independência passam a defender a necessidade dos países receptores de cooperação, e os países europeus vão somando esforços à ação americana em pautar a atuação dos países doadores de cooperação.

O paradigma da modernização ainda marcava as estratégias de desenvolvimento na década de 1960, com a agenda internacional pautada pela Guerra Fria e pelo avanço do processo de descolonização das colônias europeias, sendo o momento ideal para o surgimento de teorias políticas internacionais pautadas no embate entre as nações e a defesa da segurança

nacional. É o caso de teorias que defendiam que as relações entre os países, incluindo a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, serviam apenas para reforçar as relações de dominação entre eles (LOREDO, 1991).

O surgimento de novos países independentes no cenário internacional promove o Movimento de Países Não Alinhados, que, em 1963, cria a Organização da Unidade Africana, precursora da União Africana (2002).

Essa década vê, em suma, o fortalecimento do debate marcado pela insatisfação dos países em desenvolvimento com os caminhos e a estruturação que vinha tomando o sistema internacional. Essa insatisfação já se havia manifestado em ocasiões como a reunião da Cepal realizada no Brasil em 1954, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, Rio de Janeiro. Na ocasião, esse grupo de países criticou abertamente os termos dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e o pouco poder que os países do Sul tinham na instituição. Como fruto dessa mobilização, lançam-se as bases de um novo banco orientado ao desenvolvimento, gerando a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1960. A criação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, também reflete as demandas desse grupo de países por um sistema de comércio internacional mais de acordo com as suas necessidades.

Na América Latina, enquanto os países se esforçavam por conseguir mais espaço na esfera internacional, as estratégias de desenvolvimento nacionais eram marcadas por políticas de desenvolvimento econômico inspiradas na ISI. Politicamente, o ambiente foi marcado pela redução da prática democrática, com a ascensão de governos autoritários que assumiram o poder durante essa década.

Em 1961, sob o governo Kennedy, os EUA lançam a Aliança para o Progresso, iniciativa marcada pelo temor à expansão do bloco comunista após a Revolução Cubana. Ao mesmo tempo, a posição de primazia que os EUA vinham assumindo como agente da cooperação internacional para o desenvolvimento passa a ser dividida com os europeus, já recuperados dos efeitos da II Guerra Mundial com o apoio do Plano Marshall.

A atuação europeia influencia a criação de organismos como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), em 1960, sediados em Paris. Parte integrante da OCDE, o CAD¹ foi constituído pelos doadores de cooperação e tem como objetivo oferecer orientações e diretrizes para a elaboração da política de cooperação dos países, produzindo estudos sobre o tema, além de avaliações anuais sobre a atuação dos países.

Esse esforço de organização do sistema também tem seu reflexo no Sistema Nações Unidas. As agências da ONU vão se especializando na cooperação técnica e em ações de ajuda financeira de menor orçamento, encontrando entre um dos seus maiores expoentes o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Criado em 1965, após a junção do Programa Ampliado de Assistência Técnica (de 1949) e do Fundo Especial para o Desenvolvimento (de 1958), o Pnud atua junto a governos que solicitam o seu apoio, prestando assistência para a promoção do desenvolvimento dos países.

O surgimento de novas instituições somado aos diferentes enfoques e orientações da cooperação culminam na publicação pelo Banco Mundial, em 1969, do Relatório *Partners in Development*, elaborado por Lester Pearson (UNESCO, 1970). Esse documento questiona o funcionamento do sistema de cooperação e propõe uma revisão para garantir a sua eficácia, declarando que falta ao sistema de ajuda internacional direcionamento e coerência. O relatório defende a necessidade de coordenação das atividades dos atores da cooperação para que se possa alcançar o desenvolvimento.

Nessa década, também se estabelece a definição de países de Terceiro Mundo como principais receptores da cooperação. Essa denominação surge em referência aos países que não se enquadram na definição de Primeiro Mundo (países ocidentais e capitalistas industrializados) ou de Segundo Mundo (países orientais e comunistas).

1 Os membros atuais do CAD são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e União Europeia. O FMI, o Banco Mundial e o Pnud participam como observadores permanentes.

3. Anos 1970: as necessidades básicas insatisfeitas

Durante a década de 70, os efeitos da estratégia de desenvolvimento de base econômica, marcada no campo da cooperação multilateral pelos financiamentos do Banco Mundial a projetos de infraestrutura, começam a ser questionados. Surgem diversas críticas quanto aos limites ambientais do desenvolvimento baseado nos marcos da industrialização e do consumo.

O ano de 1972 é marcado pela realização da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano da ONU, abrindo caminho para a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) no mesmo ano. Além das preocupações ecológicas, a partir da divulgação do Informe Uppsala, em 1975, também são incorporadas à agenda questões sociais, cuja tônica é a defesa das necessidades básicas dos mais vulneráveis.

Em 1976, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, realiza a Conferência Mundial do Emprego e publica o documento *Empleo, crecimiento y necesidades básicas*, ressaltando reflexões e preocupações sobre o desenvolvimento que vão além do enfoque puramente econômico. Até instituições mais ortodoxas, como o Banco Mundial, incorporam esses novos matizes, como pode ser visto na publicação do relatório *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo*, em 1981, que incorpora a necessidade de se ter em conta a justiça social durante o processo de crescimento econômico.

Ainda nessa década, em 1978, o Banco Mundial publica o primeiro Informe sobre o Desenvolvimento Mundial, documento que analisa o contexto internacional, classifica os países a partir do Produto Interno Bruto e passa a pautar a ação de diversos agentes e projetos internacionais de desenvolvimento.

Com a Guerra de Outubro (Guerra do Yom Kippur), em 1973, entre uma coalizão de estados árabes, liderados por Egito e Síria, contra Israel, eclodem a crise do petróleo e a do dólar. Como consequência, a paridade do dólar tem seu fim, causando uma mudança nas linhas de ação do FMI, que passa a vigiar

e supervisionar a economia dos países membros e a reforçar a assistência técnica e financeira. Nesse contexto, nasce a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), formada por países em desenvolvimento, que passam a assumir um novo papel, de mais protagonismo no cenário internacional.

O Movimento dos Países Não Alinhados se intensifica e em 1974 a Assembleia das Nações Unidas aprova a Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que defende uma relação mais igualitária entre os países do Norte e do Sul.

Como forma de organizar as iniciativas de cooperação, novas ferramentas de trabalho são desenvolvidas, sendo elaborada a metodologia do Enfoque do Marco Lógico. Também se consolida a ação por meio de projetos.

4. Anos 1980: os programas de ajuste estrutural

A década de 1980 apresenta uma mudança no cenário da cooperação. Em virtude do aprofundamento da crise econômica mundial, iniciada na década anterior, e da crise da dívida, de 1982, o ambiente favorável à inserção de novos temas sociais e de meio ambiente na pauta de discussão internacional sobre o desenvolvimento sofre um contratempo.

A dificuldade em arcar com os compromissos assumidos com credores privados, bilaterais e multilaterais impactou negativamente o mercado e os agentes financeiros. Para cumprir com o pagamento da crescente dívida assumida pelos países do Sul, eram necessários novos empréstimos, então disponibilizados pelo Banco Mundial e FMI. Para garantir o pagamento, as instituições financeiras internacionais se organizaram e passaram a impor condições de cunho neoliberal aos países, por meio dos Programas de Ajuste Estrutural (PAE). Essa medida pregava a privatização, redução dos gastos públicos, desvalorização da moeda nacional, assim como a liberalização dos salários, entre outros.

Essas orientações passaram a nortear a ação da cooperação internacional. Entretanto, diversas instituições começaram a propor perspectivas paralelas. Em 1980, a Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional apresentou o Relatório Norte-Sul: um programa para a sobrevivência, também conhecido como Relatório Brandt, que defendia um sistema econômico e comercial mais favorável aos países do Sul, além de defender um sistema alimentar mais justo. Em 1987, o UNICEF publica o relatório *Ajuste con rostro humano*, que questiona os PAE ao destacar que eles deveriam garantir a proteção das necessidades básicas da população, como, por exemplo, a saúde e educação dos mais pobres. Nesse mesmo ano, o Relatório *Nuestro futuro común* (Relatório Brundtland) é publicado, defendendo um desenvolvimento mais respeitoso com o meio ambiente.

O ambiente de crise econômica da década impactou negativamente a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, que teve seu fluxo reduzido drasticamente. Além do efeito econômico, essa crise impactou politicamente os países em desenvolvimento, onde a redução do crescimento econômico nacional estimulou a revisão dos regimes políticos, abrindo espaço ao processo de redemocratização dos países da região latino-americana, processo que se estendeu até o fim da década de 1980.

A tônica da década foi regida pelo arrefecimento da Guerra Fria, que culminou com a queda do Muro de Berlim, em 1989. Com o fim do paradigma socialista, a premissa neoliberal passou a ser predominante.

5. Anos 1990: o desenvolvimento humano

A década de 1990 tem início com novos ares soprando para a cooperação internacional para o desenvolvimento, por meio de uma proposta alternativa à tônica neoliberal predominante até o momento. Em 1990, o Pnud publica o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, cuja premissa não era baseada nos ajustes econômicos, e sim na defesa de que a verdadeira riqueza das nações eram as pessoas.

Essa publicação, dirigida pelo paquistanês Mahbub ul Haq, contou com um conjunto de economistas heterodoxos, como Amartya Sen, Frances Stewart e Gustav Ranis, e introduziu ao debate do desenvolvimento o foco no ser humano.

A partir de então, o conceito de desenvolvimento passou a não significar um sinônimo de crescimento econômico, como vinha sendo adotado até o fim dos anos 1960. O desenvolvimento também deixou de significar a satisfação das necessidades básicas e o cuidado com o meio ambiente, levantados durante a década de 1970, ou o cumprimento de políticas de estabilização econômica, privatização e liberalização comercial, defendidas pelo PAE dos anos 1980. O desenvolvimento passou a ter foco no ser humano, no desenvolvimento humano, que foi concebido como

[...] un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. [...] las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. [...] Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos. [...] El desarrollo debe ser, por tanto, algo más que una acumulación de ingresos y de riquezas. Su objetivo central debe ser el ser humano (PNUD, 1990, p. 34).

O desenvolvimento passa então a adquirir uma variedade de componentes, como os sociais (saúde e educação), institucionais (democracia e liberdade política) e econômicos.

Uma das novidades advindas com o Relatório de Desenvolvimento Humano do Pnud foi a classificação alternativa com relação ao desenvolvimento dos países. Até esse momento, a classificação vigente era a do Banco Mundial, baseada no PIB dos países. A partir do relatório do Pnud, instala-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH se apresenta como um índice baseado em três categorias que integram o conceito de Desenvolvimento Humano: a esperança de vida ao nascer (saúde); o acesso à informação e ao conhecimento (educação – taxas de alfabetização de adultos e de matrícula); e a vida digna (o uso do dinheiro, medido pelo PIB *per capita*). Essa nova classificação passa a orientar as ações da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da década de 1990. Entretanto, mesmo com o foco no Desenvolvimento Humano, o CAD da OCDE seguiu utilizando o critério baseado na renda dos países, muito similar ao tradicional critério adotado pelo Banco Mundial.

Quadro 1 - Classificação dos países que orientam a ação da cooperação internacional

Banco Mundial (valores de 2013)		Pnud (valores de 2013)	
PIB	Países de renda baixa: renda igual ou menor a US\$ 1.045	IDH	Muito alto desenvolvimento humano: de 0,808 a 0,944
	Países de renda média baixa: entre US\$ 1.046 e US\$ 4.125		Alto desenvolvimento humano: de 0,700 a 0,790
	Países de renda média alta: entre US\$ 4.126 e US\$ 12.475		Médio desenvolvimento humano: de 0,698 a 0,556
	Países de renda alta: maior que US\$ 12.746		Baixo desenvolvimento humano: de 0,540 a 0,337

Fonte: Elaboração própria, baseado em Eyben e Lister (2004).

O Relatório de Desenvolvimento Humano do Pnud é um documento que se divulga anualmente. Cada relatório traz um tema específico, relevante para o desenvolvimento internacional. Essa estratégia ajudou na divulgação de outros indicadores elaborados pelo organismo, como o IPH1 e o IPH2, ambos relacionados à medição da pobreza no mundo. Outro exemplo que vale a pena mencionar é o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG).

A década de 1990 traz à esfera internacional a intensificação da discussão sobre o desenvolvimento, reforçando o seu caráter multidimensional e incorporando às preocupações elementos para além do progresso econômico. O Sistema Nações Unidas lidera o debate com a realização de diversas conferências internacionais, que vão ganhando o apoio de um número cada vez maior de países, chamando a atenção da opinião pública mundial e dando voz a mais atores, como, por exemplo, o crescimento da participação das ONGs nesses eventos.

Quadro 2 - Conferências das Nações Unidas

Ano	Cidade	Tema principal
1990	Jomtien	Educação
1990	New York	Infância
1992	Rio	Meio Ambiente
1993	Viena	Direitos Humanos
1994	Cairo	População
1995	Beijing	Mulheres
1995	Copenhague	Desenvolvimento Social
1996	Istambul	<i>Habitat</i>
1997	Oslo	Minas
1998	Lisboa	Juventude
2000	New York	Cúpula do Milênio

Fonte: Elaboração própria.

A década de 1990 também assiste ao surgimento de novas modalidades e novos atores, como a cooperação descentralizada – caracterizada pela ação realizada pelas administrações públicas locais – e a intensificação das ONGs nesse cenário. Cabe mencionar também a atuação das empresas, conforme explicitado na iniciativa Pacto Global da ONU.

As diversas conferências mundiais da década de 1990 culminam com a Cúpula do Milênio, realizada em 2000, em Nova Iorque. Nessa ocasião, é definido um

conjunto de compromissos para melhorar as condições de desenvolvimento até 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que contou com a adesão de mais de 187 países. Os ODM são agrupados em oito compromissos relacionados à redução da pobreza e da fome; à melhoria da educação primária; à igualdade de gênero; à redução da mortalidade infantil; à melhoria da saúde materna; ao combate ao HIV; ao meio ambiente; e ao fomento de uma parceria mundial voltada ao financiamento internacional da cooperação e à melhoria do emprego da juventude, entre outros. Esses objetivos estão também vinculados a 18 metas.

Quadro 3 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Objetivo 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	
Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	
Objetivo 2	Lograr la enseñanza primaria universal
Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	
Objetivo 3	Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	
Objetivo 4	Reducir la mortalidad infantil
Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Objetivo 5	Mejorar la salud materna
Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	

continua

Objetivo 6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
<p>Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</p> <p>Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</p>	
Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
<p>Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p>Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable</p> <p>Meta 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>	
Objetivo 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo a desarrollo
<p>Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional</p> <p>Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)</p> <p>Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas</p> <p>Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo</p> <p>Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</p> <p>Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>	

Apesar de enfrentar algumas críticas, os ODM significam o estabelecimento de uma agenda internacional comum. Pela primeira vez, os agentes internacionais do sistema de cooperação, os países, os agentes multilaterais e as instituições financeiras internacionais possuem uma agenda definida, que possibilita o monitoramento do seu cumprimento por qualquer ator, como, por exemplo, as ONGs.

Para efetivar a pauta do desenvolvimento, são necessários recursos. Nesse sentido, a Conferência de Monterrey, realizada no México, em 2002, discutiu formas para financiar as iniciativas de desenvolvimento internacional. Na ocasião, foi solicitado aos países do Norte um aumento do fluxo financeiro dedicado às ações de desenvolvimento destinadas aos países do Sul. Ainda que alguns acordos definidos em Monterrey tenham ficado no papel, outros foram avançando. Uma das iniciativas que merece ser mencionada é a produção e divulgação de diversos estudos feitos pelo CAD da OCDE advertindo os seus membros sobre a necessidade de coerência entre a política exterior dos países, em especial, a política comercial e a política de cooperação para o desenvolvimento.

Em contrapartida, ainda que os ODM tenham gerado uma agenda comum a favor do desenvolvimento, angariando o apoio dos países, de instituições internacionais, de ONGs e da opinião pública, a prática acabou por direcionar geograficamente as ações de cooperação. Ao centralizar a atuação internacional no combate à pobreza, as iniciativas foram sendo direcionadas aos países mais pobres. Com isso, países em condição intermediária, como os países de renda média (segundo a classificação do Banco Mundial) ou de desenvolvimento médio (segundo a classificação do IDH), sofreram um processo de retirada de recursos e de perda de interesse por parte dos agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Levando em conta esse cenário, organismos multilaterais como o CAD/OCDE e agências bilaterais como o DFID britânico passaram a defender a necessidade de se trabalhar com os Países de Renda Média (PRM) como forma de promover Bens Públicos Globais (BPG). Esses bens seriam os valores e elementos necessários para a manutenção da estabilidade e segurança internacional

[...] en un mundo cada vez más interdependiente, los problemas del subdesarrollo afectan cada vez más la gobernabilidad y sostenibilidad del planeta. La consideración de la paz, la calidad medioambiental o la estabilidad financiera internacional como Bienes Públicos Mundiales y su relación con el desarrollo, sitúan en la agenda del sistema de cooperación nuevos retos a los que tiene que buscar respuesta (IGLESIA-CARUNCHO, 2005, p. 37).

Nesse contexto, os PRM, por seu peso e sua influência sobre os países de renda mais baixa, em virtude, por exemplo, do seu território (concentração de reservas naturais) e da sua população (China, Índia e Brasil, por exemplo, concentram um enorme contingente populacional), vão assumindo o papel de líderes regionais necessários para a manutenção dos BPG.

Los PRM revisten importancia sistémica en ámbitos clave con características de bienes públicos globales, como la reducción de la pobreza, la estabilidad financiera, la protección de los recursos medioambientales comunes (globales y regionales), la salud pública, el buen funcionamiento de los flujos comerciales, los movimientos de capital y de mano de obra a través de las fronteras, y el control de la delincuencia transfronteriza, incluido el blanqueo de dinero y el narcotráfico. Los PRM favorables a las reformas son productores de bienes públicos globales (EYBEN; LISTER, 2004, p. 44).

6. A primeira década dos anos 2000

Durante a primeira década dos anos 2000, outras iniciativas a favor da organização dos sistemas de cooperação internacional também foram sendo realizadas. Em 2005, 123 países assinaram a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que também contou com a adesão de diversas ONGs internacionais. Esse documento definiu quatro objetivos:

- a) aumentar a eficácia da ajuda para o desenvolvimento;

- b) adaptar as políticas à situação específica de cada país;
- c) especificar indicadores, calendários e metas no longo prazo;
- d) monitorar e avaliar a realização das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento.

A partir das reuniões internacionais para discutir a eficácia da ajuda internacional, novos atores e novas práticas da cooperação internacional foram se estabelecendo, como o fortalecimento da cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul passou a ser reconhecida em declarações como a produzida pelo III Fórum de Alto Nível (FAN) sobre a Eficácia da Ajuda, ocorrida em Acra, em 2008, consolidando-se com a do IV Fórum de Alto Nível (FAN) sobre a Eficácia da Ajuda, realizada em Busan, em 2011. Nessa prática, cada vez mais países vão assumindo o papel de protagonistas nas ações de cooperação para o desenvolvimento, havendo um forte incremento da cooperação técnica para o fortalecimento de capacidades necessárias para o desenvolvimento.

Entre as práticas derivadas desse movimento, vale destacar o incremento das iniciativas orientadas ao *knowledge sharing* como elemento para a promoção do desenvolvimento, por meio do intercâmbio de práticas realizadas pelos países do Sul. Nessa modalidade, países em desenvolvimento trocam experiências baseadas nas soluções locais encontradas para problemas comuns, como a elaboração e execução de determinadas políticas sociais e produção de dados ou metodologias de avaliação.

Nesse cenário, a cooperação triangular também vem sendo incrementada. Nessa modalidade, associam-se países do Sul e do Norte no trabalho conjunto voltado ao desenvolvimento de regiões do Sul.

Como foi possível observar ao longo deste artigo, a cooperação internacional para o desenvolvimento tem uma trajetória não linear, apresentando diferentes orientações e práticas que refletem o contexto histórico de onde está inserida a iniciativa em estudo. E esse processo continua em andamento. A definição dos

novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que, no momento de fechamento deste texto, continua em discussão, é um bom indicativo para facilitar o entendimento dos rumos que esse campo vai tomar nos próximos anos.

Novos temas, atores e novas modalidades da cooperação são desenhados e implementados periodicamente, o que torna o seu estudo mais rico, complexo e necessário.

7. Referências bibliográficas

EYBEN, R.; LISTER, S. **Cooperación con Países de Renta Media**. Madrid: MAEC; SECI, 2004.

GÓMEZ GALÁN, M.; SANAHUJA, J. A. **El sistema internacional de la cooperación y ayuda al desarrollo**: una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid: CIDEAL, 1999.

IGLESIA-CARUNCHO, M. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: IUDC/UCM, La Catarata, 2005.

LOREDO, M. Aproximaciones teóricas a la cooperación para el desarrollo: la ayuda oficial como instrumento de política exterior. **Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economía Política**, Madrid, n. 19, p. 382-387, jan./jun. 1991.

ONU. **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>>. Acesso em: 11 out. 2014.

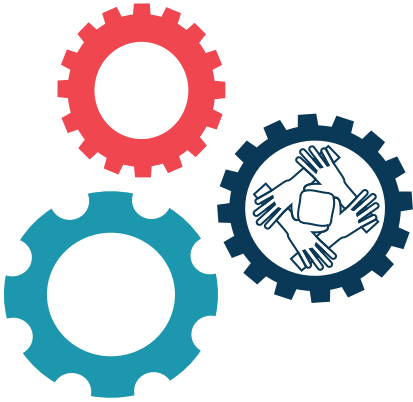
ONU. **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. 20---. Disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/goals_targetsS.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

PNUD. **Informe sobre el Desarrollo Humano**. 1990. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1990>>. Acesso em: 9 set. 2014.

RIST, G. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madrid: IUDC/UCM, La Catarata, 2002.

ROSTOW, W. W. The Stages of Economic Growth. **The Economic History Review, New Series**, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959. Disponível em: <<http://vi.uh.edu/pages/buzzmat/WWR.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

UNESCO. **El Correo de la UNESCO**. Fev. 1970. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/es/unesco-courier/>>. Acesso em: 8 nov. 2014.



Capítulo 2 - Cooperação internacional: um exercício de taxonomia conceitual

Marcelo Fernandes de Oliveira

1. Introdução

A política de cooperação internacional (CI) do Brasil mudou na última década. De uma posição reativa e receptiva, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tornou-se um órgão institucional pró-ativo e indutor da cooperação internacional. Entretanto, a literatura teórica não incorporou a discussão científica sobre o tema em efervescência prática. Isso gerou dois vícios de origem: uma perspectiva excessivamente prática, meramente instrumental, ocupada desde a elaboração de projetos à captação de recursos, combinada a uma exiguidade de discussões teóricas e reflexões mais elaboradas, pouco eficazes à consolidação necessária de uma taxonomia conceitual desses fenômenos. Ambos vícios se retroalimentam e vêm legando como resultado nos últimos anos uma profusão de experiências de CI sem a devida análise e o acompanhamento das suas consequências econômicas, políticas e sociais ao país.

Ciente dessa lacuna, o objetivo central deste capítulo é empreender uma análise teórica prospectiva sobre esses fenômenos, visando realizar um

exercício de taxonomia conceitual da CI. Para uma primeira aproximação à temática, na parte inicial, demonstramos como o adensamento de um sistema de governança global e a mudança crescente do papel do Estado nacional, como consequência dos efeitos da interdependência, que será analisada na parte 2, possibilitaram a multiplicação de experiências práticas de CI.

Em seguida, na parte 3, ao observarmos essas experiências, percebermos a existência de, pelo menos, quatro tipos conceituais de CI: a) cooperação vertical, b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação horizontal; e d) cooperação descentralizada.

A cooperação vertical possui um caráter assistencialista, consistindo na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, que se encontravam em uma situação subalterna. Além disso, os países desenvolvidos utilizavam esse mecanismo para promover interesses econômicos das empresas que se identificavam com eles.

A cooperação técnica *tout court* trata-se de um avanço em relação à anterior, pois, de receptores passivos, os países menos desenvolvidos passaram a agentes ativos do processo cooperativo, sendo capazes de acumular experiência com a solução dos seus problemas locais. Mesmo assim, sugerimos que muitos dos processos cooperativos acabavam sendo inócuos, visto que as soluções propostas partiam de premissas formuladas nos países desenvolvidos sem levar em consideração a realidade dos países receptores.

Já a cooperação horizontal envolve ações entre países em via de desenvolvimento, deixando de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical para incorporar características horizontais. AABC é um exemplo prático de instituições promotoras desse novo tipo de CI entre países em desenvolvimento.

A cooperação descentralizada é aquela que possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-

nação. Isso porque o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças às suas vulnerabilidades, decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas cotidianos das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permite a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária. Em suma, sob o signo de cooperação descentralizada, reúne-se a ampla gama de relacionamentos entre diversos atores não pertencentes ao espectro do Estado-nação. Trata-se de fenômeno recente que tem causado preocupações aos Estados nacionais e, no caso do Brasil, alimentado a necessidade de uma política de CI mais ativa.

Isso posto, consolidamos uma taxonomia conceitual da cooperação internacional para, nas considerações finais, refletirmos sobre as consequências da profusão desse fenômeno para a sociedade brasileira e para o Estado nacional.

2. A ordem internacional contemporânea

Rosenau (1990) sugeriu que o Estado nacional passou a dividir espaço com outros influentes atores privados e públicos no jogo de poder da ordem internacional. Esses, antes circunscritos aos territórios nacionais, tornaram-se, paulatinamente, *players* globais, crescentemente engajados em fazer valer suas demandas para além de suas fronteiras geográficas originais. Essa realidade passou a ser caracterizada como uma incoerência estrutural, porque permitiria a coexistência e sobreposição interativas de lógicas de ação de múltiplos atores que tendem a reproduzir a ordem internacional de forma irregular, complexa e dinâmica.

Como resultado, por um lado, verifica-se uma tendência à descentralização dos locais de ação, o que tende a gerar múltiplos subsistemas, que se opõem/

sobrepõem continuamente. Por outro lado, ocorreria uma centralização das iniciativas de ação, o que demanda coordenação e cooperação entre os diversos subsistemas e seus respectivos atores na ordem internacional.

Em outras palavras, há uma tensão permanente e dialética entre descentralização e centralização. Ela deriva, em um primeiro momento, da perda relativa da capacidade de ação do Estado nacional em cumprir isoladamente sua função, devido ao adensamento de redes de interdependência complexa. Para enfrentar essa questão, a maioria dos Estados nacionais buscou descentralizar suas tarefas tanto para níveis micro – locais – de poder quanto para níveis macro – regionais e internacionais, com o intuito de compartilhar com outros atores responsabilidades que antes eram suas.

Simultaneamente, aproveitando essas oportunidades, novos atores passaram a ocupar crescentemente espaços de poder na política internacional, denotando que a solução dos desafios domésticos demandava a articulação entre as esferas de descentralização micro, bem como a centralização macro de iniciativas de ação múltiplas coordenadas em uma lógica cooperativa internacional entre os diversos subsistemas e seus respectivos atores. Isso tendeu a amenizar a rígida separação interna-externa presente na ordem internacional contemporânea, agudizando a porosidade das fronteiras.

A solução dos problemas locais não caberia mais somente às esferas nacionais, mas poderia ocorrer por meio da centralização de poder em nível global, desencadeando ações compartilhadas e cooperativas de todos atores internacionais envolvidos, obviamente em complementaridade com a ação local e descentralizada.

Segundo Rosenau (2000), essa realidade indicaria claramente a tensão permanente e dialética entre descentralização e centralização existente na ordem internacional contemporânea, que parece se ordenar desde uma estrutura bifurcada com duas esferas distintas e inter-relacionadas: uma esfera estadocêntrica nacional e uma multicêntrica.

A esfera estadocêntrica nacional corresponde à prescrição teórica realista sobre as relações internacionais. Os autores adeptos dessa visão teórica analisam a existência e o funcionamento de um sistema internacional interestatal que, devido à ausência de regras mundiais que disciplinem a ação dos Estados nacionais, é caracterizado como anárquico. Os Estados nacionais, como atores principais, são detentores de soberania plena e buscam concretizar seus interesses, principalmente, o da sobrevivência, garantida por meio da sua secularização ao longo da história. Nessa lógica, a agenda principal acaba incluindo a segurança internacional, as vias da guerra e da paz e as questões da geopolítica. Para essa perspectiva analítica, os governos subnacionais não possuem capacidade de ação internacional (OLIVEIRA; GERALDELLO, 2014).

Já a esfera multicêntrica teria emergido de um conjunto de transformações no pós-Segunda Guerra Mundial e acelerado após a crise dos anos 1970. Entre as principais transformações, podemos citar a Revolução Microeletrônica, a Ordem Pós-Industrial, a revolução nos transportes, o acesso barato à informação, o aumento da financeirização da economia etc. (ROSENAU, 1990). Essa esfera é composta por atores com diferentes motivações, recursos e funções, tais como corporações transnacionais, ONGs, grupos guerrilheiros, elites burocráticas, terroristas, governos subnacionais etc. Em comum, possuem um caráter não soberano e a capacidade de agir para além da soberania estatal, a que estão formalmente submetidos. Tendem a contribuir para a ampliação de espaços transnacionais na ordem internacional contemporânea, nos quais as relações se baseiam no reconhecimento mútuo da “autoridade de iniciar e sustentar ações” (Ibid., p. 261) ao longo do tempo, paralelamente à regulamentação estatal nacional.

Nos interstícios das esferas estadocêntrica e multicêntrica, novos mecanismos institucionais foram elaborados, levando em consideração a dialética entre descentralização e centralização. Em muitos países, a descentralização deslocou muitas das funções de intervenção do Estado-nação para esferas micro de caráter político e social, nas quais há atores com maior capacitação analítica e competência técnica para exercer essas funções do que nas estruturas macro de autoridade, que entraram em crise.

Nessa direção, os macroinstrumentos institucionais de apoio estatal à maximização dos interesses desses atores passaram a serem desenvolvidos tendo em consideração critérios de atuação diversificados, minando os velhos critérios de ação presentes em uma ordem internacional dominada exclusivamente pelo Estado nacional. Isso acabou alimentando transformações nas macroautoridades estatais, que, conseqüentemente, reforçaram a tendência de legitimação e mudança na ordem internacional contemporânea.

Uma das conseqüências foi a transformação das antigas estruturas estatais nacionais, agentes de interesses de atores privados e atores públicos subnacionais e/ou transnacionais, muitas vezes deslocadas da lógica do interesse público geral nacional.

No sentido oposto, o processo de centralização da agenda doméstica e internacional no bojo da emergência da esfera multicêntrica tornou necessário o desencadeamento de mecanismos de controle tanto das ações de Estados quanto de atores não estatais na política internacional. Para tanto, buscou-se combinar duas estratégias complementares: a proposta de governança sem governo e a multiplicação de regimes internacionais.

No tocante à governança sem governo, Czempiel e Rosenau (2000) afirmam que, crescentemente, na política internacional, a ordem vem sendo moldada com ausência de institucionalização. A ordem multidimensional atual é resultado da “[...] capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para se ordenar que elas sejam feitas” (Ibid., p. 335). Ou seja, muitas das questões políticas e econômicas internacionais tendem a ocorrer mesmo com a ausência de um governo mundial instituído.

Partindo dessa premissa, Rosenau caracteriza a contemporaneidade como

[...] ordem global cooperativa, onde as hegemônias declinam. [Porque], se uma ordem pluralista tende a desagregar os centros de decisão, ela também exige um certo grau de governança, [as tais] funções que precisam ser executadas, mesmo que o sistema não

produza organizações e instituições incumbidas expressamente desse exercício (2000, p. 28).

Ou seja, a ausência de autoridade central não é suficiente para evitar que objetivos comuns sejam efetivados via governança sem governo.

Mais recentemente, os países emergentes têm procurado criar mecanismos institucionais próprios para enfrentar os novos desafios da ordem internacional contemporânea. Por exemplo, os países reunidos no BRICS acabaram de criar um banco de investimento e apoio ao desenvolvimento (PANDA, 2013).

Dessa maneira, pode-se afirmar que se acopla à reprodução da ordem internacional, além dos eixos clássicos econômico e estratégico-militar, um terceiro eixo mais político, denominado por Nye Jr. (2002) como eixo transnacional, na lógica do tabuleiro de xadrez tridimensional. Este vem cumprindo a função de cérebro do sistema, na medida em que possui a capacidade de gerar uma influência global, moldando a agenda internacional e, por conseguinte, a nacional, e estabelecendo as bases gerais de regulação de todas as interações na ordem internacional. Nele, ocorre a participação de múltiplos atores, inclusive os apoiadores e os financiadores da cooperação técnica internacional (CTI).

Nessa direção, a arte do bom governo, da boa gestão pública, tem relação com a capacidade do Estado nacional de moldar instituições domésticas que sejam capazes de lidar com essa lógica complexa da ordem internacional. Essas instituições devem ser, simultaneamente, capazes de canalizar interesses nacionais e/ou transnacionais por meio do desenvolvimento de microestruturas no nível doméstico e capazes de articular políticas públicas que transcendam as fronteiras nacionais e possibilitem aos atores sob sua jurisdição usufruírem das oportunidades internacionais abertas pela ordem internacional contemporânea e absorverem os custos advindos dela.

Em outras palavras, o Estado nacional possui hoje o papel de criar microestruturas domésticas capazes de servir como correias de transmissão dos interesses que o representam para as estruturas internacionais de poder,

que vêm cumprindo papel relevante na modelação da ordem internacional por meio de inúmeras organizações multilaterais e regimes internacionais, como OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, Protocolo de Kyoto, G-20, BRICS etc. Devem-se destacar também os processos de integração regional, as redes de cidades, os conglomerados de ONGs globalizadas e os setores econômicos relevantes, que, cada vez mais, criam regras privadas particulares que atingem a vida dos indivíduos e das organizações públicas no mundo inteiro.

A atuação desses novos atores na política internacional tende a gerar demandas para seus governos e suas instituições internacionais, que tendem a se desdobrar em climas de opinião pública mundial em defesa dos seus interesses que serão atendidos na medida em que eles sejam capazes de conquistar mentes e corações ao redor do planeta a aderir à causa. Queremos ressaltar aqui o fato de que, crescentemente, na sociedade internacional, atores não estatais tendem a participar das grandes discussões globais e influenciar na escolha de política externa dos Estados; muitas vezes, alterando seu conteúdo.

Em suma, a ordem internacional contemporânea pode ser considerada como “uma série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial de um momento ao outro” (ROSENAU, 2000, p. 16). Essa série de entendimentos rotineiros produz consensos acerca de questões globais, os quais subsidiam o processo de formulação e implementação de políticas públicas nos diversos Estados nacionais que compõem a sociedade internacional contemporânea.

Essa série de entendimentos rotineiros pode ser entendida como globalização, que, para Keohane e Nye Jr. (2001, p. 229), caracteriza-se como

[...] a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances, linked through flows and influences of capital and goods, information and ideas, people and force, as well as environmentally and biologically relevant substances (such as acid rain or pathogens). Globalization and deglobalization refer to the increase or decline of globalism.

Ou seja, a globalização seria um aumento da velocidade institucional nos adensamentos de redes de interdependência complexa, as quais vêm sendo consolidadas, pelo menos, desde o período das grandes navegações e seriam responsáveis pelas alterações na ordem internacional contemporânea.

3. As redes de interdependência complexa

Como salientamos anteriormente, o conceito de interdependência começa a ser esboçado na década de 1970, quando as relações internacionais começaram a sofrer mudanças que colocavam em xeque os paradigmas clássicos. O conceito de jogo de soma zero, segundo o qual os ganhos de um Estado, na defesa de seus interesses, implicam, necessariamente, a perda de outros, passa a ser questionado, dando origem a novas teorias sobre cooperação internacional. O equilíbrio de poder, que perdurou nas escolas de análise das relações internacionais entre as grandes potências durante décadas, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de um mundo complexo, multicêntrico e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado nacional de geri-las.

Nesse contexto de crise paradigmática, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye Jr. (2001), oferece uma sensível ampliação dos mecanismos de análise para as relações internacionais. O artifício mais importante dessa visão teórica é o conceito de interdependência. De acordo com os autores, “In common parlance, dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries” (Ibid., p. 7). Em miúdos, significa uma condição de dependência mútua entre atores interconectados.

Assim, em um mundo cada vez mais interligado, em que pequenas turbulências econômicas na Ásia podem ter impactos catastróficos nas principais bolsas de

valores do mundo, principalmente dos países mais vulneráveis¹, como aqueles classificados de em desenvolvimento, percebe-se a necessidade de buscar uma forma de cooperação entre os Estados que substitua o jogo de soma zero pelos ganhos múltiplos. Para Vigevani et al. (1994), a teoria da interdependência “altera qualitativamente o conceito de soberania nacional”, dado o surgimento de

novas estruturas de relações (os regimes internacionais), onde a ação dos Estados ficaria reduzida e onde, numa visão grociana ou kantiana, a capacidade de se promoverem situações de vantagens multilaterais, eclipsando as concepções de jogos de soma zero, acabaria prevalecendo de forma definitiva (p. 15).

O conceito de interdependência baseia-se em três características principais: múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar.

A primeira característica são os

Multiple channels connect societies, including: informal ties between governmental elites as well as formal foreign office arrangements; informal ties among nongovernmental elites (face-to-face and through telecommunications); and transnational organizations (such as multinational banks or corporations). These channels can be summarized as interstate, transgovernmental, and transnational relations (KEOHANE; NYE JR., 2001, p. 21).

Os múltiplos canais que caracterizam as redes são consequência principal da revolução tecnológica e da informação gerada pela globalização. Após essas revoluções houve a diminuição de custos das informações e dos transportes e, portanto, o aumento da velocidade de seus fluxos. Isso permitiu que as

¹ Keohane e Nye (2001) afirmam que há países sensíveis e vulneráveis à interdependência complexa. Os sensíveis sofrem os impactos dela, mas têm capacidade de resposta. Já os vulneráveis sofrem os mesmos impactos, mas não têm capacidade de resposta no plano das relações internacionais. Por isso, interpretamos que o ajuste deles aos custos gerados pela interdependência complexa tende a ocorrer a partir de mudanças no nível doméstico.

barreiras entre as sociedades dentro das zonas democráticas diminuíssem consideravelmente, tornando possível mudanças no processo político de vários países. As barreiras geográficas perdem sua rigidez, permitindo uma maior troca de informações entre os atores, o que conduz a um fenômeno de ampliação de suas relações (OLIVEIRA, 2012).

Esses movimentos de fluxos proporcionados pela abertura de múltiplos canais não mais acontecem apenas entre as burocracias estatais. Apesar da preponderância dos Estados nas relações internacionais, a necessidade de reorganizar a estrutura internacional para a compreensão da dinâmica das sociedades inseridas na lógica da globalização tornou-se relevante para analisar a atuação de outros atores, como organizações internacionais (Banco Mundial e FMI), organizações não governamentais, multinacionais, bancos, corporações públicas e privadas etc.

A segunda característica é:

The agenda of interstate relationships consists of multiple issues that are not arranged in a clear or consistent hierarchy. This absence of hierarchy among issues means, among other things, that military security does not consistently dominate the agenda. Many issues arise from what used to be considered domestic policy, and the distinction between domestic and foreign issues becomes blurred (KEOHANE; NYE JR., 2001, p. 21).

Isso significa que as facilidades de trocas multicontinentais permitidas pelas revoluções da informação e da tecnologia transnacionalizaram os temas, que passaram a transbordar as fronteiras domésticas, ganhando espaço nas agendas internacionais, tais como Aids, terrorismo, migrações etc. Por essa razão, essa realidade contemporânea trata-se de uma globalização multidimensional, pois é gerada por um adensamento de redes de interdependência complexa configurada por diversos atores que lidam com diversas temáticas: sociais, políticas, ambientais etc.

Essas duas características explicam os motivos das agendas políticas internacional e doméstica se confundirem, pondo fim à hierarquia de assuntos, transformando totalmente a elaboração das agendas globais e domésticas.

Yet as the complexity of actors and issues in world politics increases, the utility of force declines and the line between policy and foreign policy becomes blurred: as the conditions of complex interdependence are more closely approximated, the politics of agenda formation becomes more subtle and differentiated (Ibid., p. 28).

Essa realidade tende a mudar as opções, escolhas e decisões dos governos, já que causam impactos distributivos sobre a sociedade, deslocando para a esfera pública a discussão sobre a política internacional.

Por fim, essa nova dinâmica gerada pela interdependência complexa, explicada por essas características, parece estar diluindo as fronteiras internas e externas do Estado-nação, pois os novos temas, bem como a atuação desses novos atores, tornaram-se vetores condicionantes do cotidiano das sociedades nacionais e de seus interesses. Isso explica o aumento do espaço para esses novos atores que procuram ampliar e constituir uma sociedade internacional transacionalizada.

A última característica é que “military force is not used by governments towards other governments within the region, or on the issues, when complex interdependence prevails” (Ibid., p. 21). Isso demonstra como a combinação das duas primeiras reforça a tendência à transnacionalização e como isso diminuiu a utilização dos recursos militares entre governos que estão inseridos na interdependência complexa, possibilitado assim uma maior cooperação entre eles.

Essas relações de mútua dependência não tendem a distribuir equitativamente os ganhos e as perdas gerados pela interdependência complexa. Durante esse processo, tendem a prevalecer as assimetrias, ou seja, os resultados

serão diferentes para cada ator. É que os atores atuantes nessa sociedade internacional não são iguais, sobretudo em se tratando de capacidades. Para Di Sena Jr. (2002, p. 25) “[...] os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento sócio-econômico e não controlam os mesmos recursos [...]”.

A interdependência pode ser assimétrica, o que significa que não há distribuição eqüitativa do conteúdo dependente entre os atores, ou seja, em uma relação bilateral de dependência mútua de dois Estados X e Y, o Estado X pode ser mais dependente de Y, do que Y de X. Nesse sentido, logicamente, o Estado Y pode tirar proveito da interdependência assimétrica como força de influência e barganha em relação ao Estado X (SARFATI, 2005, p. 164).

Isso porque as transações na interdependência dependem de constrangimentos e ganhos. Há quem explique isso como “joint gains or joint losses to the parties involved” (KEOHANE; NYE JR., 2001, p. 8), devido, entre outras razões, às diferenças envolvidas nos relacionamentos – o que significa que na interdependência existem assimetrias, pois alguns atores conseguem ter o controle de maiores recursos de poder e, por conseguinte, maiores possibilidades de auferirem ganhos relativos.

Essas assimetrias, muitas vezes, podem ser percebidas avaliando-se o grau de vulnerabilidade e sensibilidade dos Estados. Esses conceitos são construídos a partir da utilização dos recursos de poder, explicados como um recurso para controlar resultados garantidos por quem tiver menores custos, a partir das assimetrias geradas no processo.

Logo,

in terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer cost imposed by external events even after policies have been altered (Ibid., p. 11).

Dessa forma, os países sensíveis sofrem os impactos da lógica da interdependência assimétrica, mas têm capacidade de resposta. Já os países vulneráveis sofrem os impactos maiores advindos da mesma dinâmica, e não têm capacidade de resposta imediata.

Como podemos perceber, provavelmente, por um lado, o principal efeito da interdependência é possibilitar o desencadeamento de um processo de cooperação internacional, fundado na noção de soberania compartilhada, por meio do qual podem-se resolver problemas com caráter de transnacionalidade. Por outro, a incapacidade do Estado de atender às demandas domésticas gera uma segmentação, com diminuição da concentração do poder político central. Devido a essa realidade, alguns autores sugerem que o Estado moderno – enquanto um corpo político isolado, formado por governantes e governados, com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos e uma jurisdição plena sobre um território demarcado, incluindo nessa jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado em que as decisões políticas passariam a estar permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais.

Logo, o papel do Estado transforma-se: ele se torna um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional, reagindo a decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais (HERZ, 1999).

Essa mudança representa um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado, que vê seu poder diminuído, porque a “[...] expansão das forças transnacionais reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos e dos outros povos” (HELD; MCGREW, 2001, p. 34-35). A interdependência crescente, dentro dessa nova realidade marcada pela globalização, questiona a legitimidade e a soberania, porque diminui a capacidade dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações sem apelarem para a cooperação internacional (KRASNER, 2000).

Dessa maneira, vale ressaltar que os problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outras nações ou mesmo

com outros agentes não estatais (KEOHANE; NYE JR., 1984). Essa afirmação pode ser constatada pelo aumento no número de instituições, regimes e ONGs internacionais que surgiram no final do século XX, assim como pelo aumento de atividades nos foros internacionais de formulação de políticas.

O adensamento de um sistema de governança global e a mudança crescente do papel do Estado nacional, como consequência dos efeitos da interdependência, proporcionaram novas possibilidades de atividades entre diversos órgãos governamentais e não governamentais na lógica de redes de cooperação técnica internacional.

Nesse sentido, a seguir, pretendemos promover uma breve discussão teórica a respeito da evolução do conceito de cooperação técnica internacional para auxiliar na consolidação de uma taxonomia conceitual sobre esse recente fenômeno das relações internacionais contemporâneas.

4. Um exercício de taxonomia da cooperação internacional

Como sugerimos na introdução, há quatro tipos de cooperação internacional, que podem ser classificados em uma escala evolutiva conforme a seguinte taxonomia conceitual: a) cooperação internacional vertical; b) cooperação técnica internacional; c) cooperação internacional horizontal; e d) cooperação internacional descentralizada.

O primeiro tipo de cooperação, herdeiro de uma visão pós-Segunda Guerra Mundial, possui caráter assistencial e consiste na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos menos desenvolvidos, o que pressupõe uma postura passiva por parte destes e evidencia suas condições de subalternidade. Apesar da negação constante, é possível constatar que esse tipo de assistencialismo nunca foi desinteressado, uma vez que esteve sempre vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos, principalmente no período da Guerra Fria. A promoção desse tipo de cooperação se enquadra na lógica da inserção internacional passiva

dos países menos desenvolvidos ou em vias de reconstrução no pós-Segunda Guerra Mundial.

A experiência prática do Departamento de Estado dos Estados Unidos, consolidada na USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), a partir de 1961, é um exemplo ilustrativo dessa taxonomia conceitual de cooperação internacional vertical. Inclusive, a USAID e o Departamento de Estado são considerados como mecanismos instrumentais da política externa dos Estados Unidos, cooperando com os países receptores em diversas áreas de políticas públicas, como assistência humanitária, saúde, agricultura etc. Nessa tarefa, a USAID tem sido alvo de críticas, devido ao fato de atuar alinhada à CIA, realizando atividades de inteligência na desestabilização de Estados não alinhados com as políticas estadunidenses.

A cooperação internacional vertical continua existindo, ainda que seja veementemente negada por parte dos agentes que a oferecem. Isso porque, na atualidade, seu viés assistencialista passou a ser condenado mundialmente, gerando um consenso pejorativo sobre seus resultados, sobretudo por não contribuir para a geração de condutas autônomas dos agentes receptores, o que os capacitaria para, no futuro, solucionarem seus problemas cotidianos com maior independência. O maior exemplo disso ocorre com as grandes corporações transnacionais do setor de fármacos, as quais mantêm-se como agentes doadores de cooperação internacional vertical para os países mais pobres a fim de evitar que seus governos invistam recursos na descoberta e fabricação de novos medicamentos para a cura de doenças que afligem suas populações. Na realidade, os agentes doadores repassam seus produtos aos países pobres em troca da manutenção do seu monopólio sobre agentes químicos de alto lucro na indústria farmacêutica. Isso evita a entrada de novos competidores no mercado, bem como a ação pública legítima contra seus monopólios condensados e protegidos pelos mecanismos internacionais de proteção de patentes, tais como o TRIPS na OMC.

Com o passar dos anos, esse tipo de assistencialismo passou a ser considerado uma situação incômoda. Logo, procurou-se substituir o caráter assistencialista

pelo conceito de cooperação técnica *tout court*, que constitui o segundo tipo de cooperação. Isso tornou possível tratar os países em via de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de seus problemas, como agentes intervenientes no processo de cooperação internacional, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. Desde então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, tornaram-se também agentes do processo cooperativo. Esse tipo de cooperação já parece ser uma evolução, representando um meio termo entre as estratégias de cooperação internacional.

Um exemplo ilustrativo desse modelo é a cooperação técnica de tecnologia avançada na perfuração de poços de petróleo em águas profundas oferecida pelo Brasil, via Petrobras, para vários países, tais como a Nigéria. Ou ainda a tecnologia de exploração de gás e construção do Gasoduto Brasil-Bolívia por parte do Brasil para o escoamento dessa *commodity* para o mercado consumidor brasileiro, algo que a Bolívia não teria capacidade de fazê-lo. Nessa lógica, também se insere a experiência da construção da Hidrelétrica Itaipu Binacional (Brasil e Paraguai), que tem gerado benefícios mútuos para o consumo e a produção de energia elétrica.

O terceiro tipo de cooperação internacional surge como evolução da mudança conceitual explicitada anteriormente e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em via de desenvolvimento. A cooperação deixou de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical ou técnica para incorporar características horizontais. Esse tipo de cooperação proporciona aos agentes receptores uma significativa autonomia.

A concretização desse perfil de cooperação internacional Sul-Sul pode vir a se efetivar devido ao fato de o Brasil ter alcançado um nível intermediário de desenvolvimento, que o capacita tanto para receber volumes expressivos de cooperação técnica internacional, como para prestá-la a países menos desenvolvidos da América Latina e da África.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a cooperação internacional mais benéfica se distingue por: (a) focalizar o desenvolvimento da infraestrutura humana; (b) gerar fluxo de conhecimento tanto para a organização prestadora, como também – e principalmente – para a instituição local, de forma a garantir a continuidade dos programas, evitando a dependência permanente e promovendo o desenvolvimento institucional das novas tecnologias absorvidas; e (c) ter custos quase nulos para quem está recebendo.

Dois exemplos significativos desse tipo conceitual são: a Embrapa no setor agrícola; e a flexibilização do TRIPS para a produção de medicamentos genéricos para o tratamento dos doentes de HIV.

No primeiro caso, a Embrapa tem prestado apoio técnico aos países de menor desenvolvimento relativo na África para o aperfeiçoamento da produção agrícola de algodão. Essa experiência foi fruto da ação do G-20 durante a V Conferência de Cancun da OMC, no bojo da Rodada Doha, com externalidades positivas representadas pelas vitórias no contencioso do algodão contra os Estados Unidos e do açúcar contra a UE. O significado simbólico dessa ação foi demonstrar que os países ricos não podem “mais continuar ficando na negativa absoluta nas negociações agrícolas” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004, on-line) em detrimento dos países em desenvolvimento e dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). Na prática, a ação do G-20 e suas externalidades positivas acabariam por consolidar jurisprudência na OMC em favor dos países em desenvolvimento (FINANCIAL TIMES, 2004), podendo ser expandida para produtos semelhantes (LEO; LANDIM, 2004).

Como resultado, os produtores de bens agrícolas nos países em desenvolvimento e nos PMDR podem vir a ganhar maior competitividade internacional. Esta se traduziria no aumento das exportações, na diminuição do desemprego e de suas consequências, entre outros prováveis benefícios, que permitiriam aos países pobres, como Benin, Chade, Mali e os países da África, das Caraíbas e do Pacífico, cuja economia depende em boa parte da exportação de produtos agrícolas, recursos suficientes para o enfrentamento de graves problemas sociais. A base disso tudo é exatamente uma experiência de cooperação internacional Sul-Sul.

Na questão da flexibilização do TRIPS, foi concedida ao Brasil a possibilidade de manutenção da política pública de tratamento dos doentes de Aids. Os negociadores dos Estados Unidos optaram por retirar a queixa na OMC, recuando de sua posição intransigente de defesa de direitos de propriedade intelectual da indústria farmacêutica norte-americana, e negociar uma solução para o problema. Houve ganhos concretos para todos. O Brasil manteve sua política de saúde com economia de recursos. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos. Enquanto isso, a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Brasil para o tratamento dos seus doentes de Aids. Novamente, a partir de programas de cooperação internacional Sul-Sul no bojo do IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul).

Enfim, a cooperação internacional horizontal parece ser a mais adequada do ponto de vista da geração de bem-estar as populações do receptor, visto ser uma das modalidades básicas da cooperação para o desenvolvimento. Embora a cooperação internacional de primeiro e de segundo tipo – assim como suas interfaces – também possam ser importantes e gerar efeitos sinérgicos e de complementação, resulta muito importante conjugá-las sempre no sentido de assegurar a prevalência da cooperação internacional horizontal.

Isso porque ela objetiva a troca de conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns em diversas áreas, como, por exemplo, urbanização, meio ambiente, tratamento do lixo hospitalar, transporte, educação, saúde etc. Nesse sentido, cidades brasileiras têm muitas características em comum com outras localidades no mundo e estão aptas a oferecer cooperação para suas congêneres, bem como a receber auxílio advindo de cooperação internacional horizontal, *tout court* e vertical.

É importante ressaltar que esse tipo de cooperação internacional horizontal não pode, de maneira alguma, ser confundido com a cooperação econômica e comercial, que, em um primeiro momento, propõe auxílio apenas para países em vias de desenvolvimento, mas junto envia um pacote de produtos de empresas originárias dos seus países.

Diante disso, o grande desafio consiste em atuar internacionalmente para transformar seu espaço urbano em lócus privilegiado a fim de estabelecer cooperação internacional horizontal, tendo em vista a capacidade desses municípios gerarem políticas públicas úteis para outras localidades. Isso tem duas consequências práticas: a primeira consiste em estabelecer condições que permitam baratear serviços para o erário público; a segunda reside no fato de a cooperação atuar no sentido de, em um primeiro momento, oferecer melhores condições de vida para os cidadãos para, em seguida, permitir ao receptor utilizar a tecnologia recebida como conteúdo para intercâmbio com outros parceiros, em âmbito nacional e internacional, aumentando com isso a possibilidade de recebimento de outros auxílios de seu interesse. Para tanto, seria necessário aproveitar mais adequadamente a massa crítica de ciência e tecnologia disponível nessas cidades, no âmbito das instituições existentes, como é o caso dos grupos de pesquisa, das universidades, dos hospitais universitários, entre outros.

Vale ressaltar que, mesmo enfatizando o papel das cidades nesse terceiro modelo de cooperação internacional, a figura do Estado nacional é imprescindível, como ficou confirmado quando tratamos da transferência de tecnologia do Brasil para a África do Sul, mediada pela ABC, visando o tratamento dos doentes de Aids daquele país – o que evidenciou a necessidade de mais pesquisa teórica para compreendermos casos específicos de cooperação internacional que envolviam a internacionalização de governos subnacionais sem a intermediação de Estados nacionais.

Ao analisarmos a literatura sobre o assunto, perceberemos a possibilidade de incorporarmos no nível conceitual uma nova modalidade de cooperação internacional, aqui representando nosso quarto tipo: a cooperação internacional descentralizada. Ela possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação². Isso porque, como vimos antes, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças às suas

2 Vale lembrar que, na modalidade horizontal, no caso do Brasil, ainda que haja ampla participação de outros entes federados e atores domésticos, o comando da operação é da Agência Brasileira de Cooperação, alocada junto ao Ministério das Relações Exteriores.

vulnerabilidades decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas do cotidiano das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permite a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária.

Nesse sentido, fomos percebendo a existência de pelo menos três atributos definidores da cooperação descentralizada. O primeiro deles é ser ela qualquer iniciativa promovida por entes que não pertencem à administração central do Estado, tais como associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral etc. A Comissão Europeia compreende a cooperação descentralizada como qualquer iniciativa proposta indiferentemente por organizações não governamentais ou por entes locais. Ou seja, o predominante nessas iniciativas é a reivindicação de autonomia, visibilidade própria e vontade de se diferenciar da administração central por meio de financiamento da cooperação descentralizada.

Inclusive, muitas dessas experiências não possuem legalidade jurídica nos territórios nacionais em que são desenvolvidas. Essas experiências são aquelas que estão para além do controle dos Estados nacionais, porque seus agentes se internacionalizaram partindo de ação e vontade própria sem nenhuma intermediação do governo central. As ações desses agentes estariam criando espaços internacionalizados de relacionamentos não previstos nas relações internacionais mediadas pelo Estado nacional.

Como derivação do primeiro atributo, o segundo é o pressuposto de que todas as partes envolvidas devem ter algo a contribuir na aliança estratégica, elevando a noção de trocas qualitativas pró-desenvolvimento como primordial em todo o processo, que deve ter como fim último servir como mecanismo efetivo para o

desenho e a prática de políticas públicas que solucionem os problemas dos cidadãos. Em outras palavras, os agentes condutores das experiências descentralizadas de cooperação internacional são capazes de gerar políticas públicas mais eficazes por desenvolverem suas atividades em parceria com os cidadãos atingidos por suas ações. Eles partem da noção de que é o cidadão, acostumado à dinâmica de sociabilidade da sua comunidade, que conhece os problemas da localidade em que vive e, portanto, deve participar como agente e receptor dos serviços e das políticas públicas geradas no bojo de uma cooperação internacional descentralizada, o que, como efeito colateral positivo, demanda níveis ampliados de participação política; logo, processos de tomada de decisões mais democráticos.

Isso requer que os sujeitos descentralizados da cooperação sintam-se atores do desenvolvimento local, parte integrante da comunidade local, aspirando a contribuir com o desenvolvimento humano no nível global. A incapacidade do governo central em prover os mesmos serviços oferecidos pelos agentes de cooperação descentralizada o conduz a incentivar essas experiências, inclusive, muitas vezes, por meio de doações financeiras. Em muitas ocasiões, emergem experiências inovadoras, inclusive no tocante à ampliação de experiências democráticas. Entretanto, em outras ocasiões, essa prática pode acabar em corrupção e deve ser bastante monitorada pela sociedade civil.

Por fim, o terceiro atributo definidor da cooperação descentralizada são as boas motivações éticas dos agentes que se envolvem com ela. Na maioria das vezes, eles querem construir um mundo melhor e, para tanto, propõem-se a realizar projetos que visam contornar as condições sub-humanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa, seja como pessoa, seja como organização. Nos últimos anos, visando alcançar esse objetivo, muitos desses agentes passaram a exigir dos governos e das organizações internacionais a construção de mecanismos e procedimentos adequados para dar-lhes o suporte necessário para o cumprimento de suas tarefas. Parece haver experiências bem-sucedidas nessa perspectiva.

Contudo, em muitas outras ocasiões, muitos governos se utilizam dessas boas motivações éticas para repassar para atores sociais tarefas suas,

incorporando-os como *partners* ativos de execução de serviços públicos, mas não na formulação das políticas a serem adotadas para solucionar problemas sociais coletivos. Essa prática limita o aprendizado social desses atores que buscam cooperar com governos e organizações internacionais, cada qual com suas competências e capacidades, na identificação, formulação, negociação e execução de políticas públicas que incidam sobre a qualidade do desenvolvimento humano nas sociedades mais pobres do planeta. Dito de outro modo, as boas motivações éticas dos agentes de cooperação descentralizada não devem ser instrumentalizadas pelos governos para suprir suas responsabilidades, pois, se se desenvolverem nesse sentido, tendem a perder seu caráter político-social.

Diante do exposto, sob o conceito de cooperação descentralizada, podemos incluir iniciativas diversas, que devem constituir

[...] un sistema organizado de partenariados territoriales de desarrollo y solidaridad entre comunidades locales del sur y del norte, con el objetivo de hacer trabajar juntos los propios actores, de manera coordinada, hacia los objetivos y con los métodos del desarrollo humano, tanto a nivel local como buscando enlaces a nivel nacional e internacional (CARRINO, 2003, p. 4).

Isso implica uma eleição estratégica de agentes descentralizados compartilhada e apoiada por estruturas nacionais e organizações internacionais, que devem adotar uma visão do desenvolvimento global fundamentada no desenvolvimento local.

Em resumo, a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global por meio de conexões internacionais entre comunidades locais do Sul e do Norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais. Visa unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. A sua vantagem principal é a

descentralização de ações, reunindo diversos agentes em uma rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. Os receptores dessa cooperação descentralizada dão a ela ampla legitimidade, porque percebem o grau elevado da informação, do diálogo e da transparência na tomada e implementação de suas decisões, algo que não tem ocorrido nas gestões públicas de países em desenvolvimento, em que a prestação periódica de contas à população é quase inexistente.

Para finalizar, queremos apenas reforçar a ideia de que a cooperação internacional descentralizada preconiza um modelo de cooperação mais participativo em que se reconhecem atores não governamentais como parceiros importantes das tradicionais relações Estado–Estado. Ela visa reforçar a participação da população nas ações de desenvolvimento orientadas para a exploração de complementaridades e reforço de redes globais na perspectiva do desenvolvimento local. Porém, como vimos, é essencial uma cooperação de parceria entre operadores variados, como organismos públicos (municípios), ONGs, associações e agrupamentos locais, agentes empresariais, universidades, agências de cooperação internacional etc.³ A cooperação descentralizada surge das transformações na ordem internacional, conforme apresentado na seção 1.

5. Considerações finais

O objetivo central deste capítulo foi empreender uma análise teórica prospectiva sobre as condições internacionais e domésticas que propiciaram o adensamento da cooperação internacional a partir do Brasil com diversos

3 A verificação prática dessa discussão teórica, especificamente no tocante às experiências de cooperação internacional horizontal e descentralizada, foi realizada por meio de dois estudos de caso: o primeiro caso analisado foram os desdobramentos internacionais do Programa Nacional de Combate a Aids do Brasil, ressaltando sua importância para o *softpower* do país nas negociações comerciais internacionais, bem como a consolidação de novas alianças e coalizões internacionais por parte da diplomacia brasileira; em seguida, foi analisado o Projeto Restaurante–Escola como uma experiência de cooperação internacional descentralizada entre a cidade de São Paulo e a *Cities Alliances*, desenvolvida na gestão Marta Suplicy. Ambos estudos empíricos completam a pesquisa e estarão disponíveis em breve no livro de Oliveira e Azevedo: *Gestão Municipal, Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo*. Marília: Oficina Universitária, 2011.

atores no mundo, visando aprimorar e melhorar a gestão pública do país em prol dos interesses de cidadania.

O primeiro resultado que alcançamos foi demonstrar que o adensamento das experiências de cooperação internacional no Brasil foi resultado tanto de transformações sistêmicas internacionais quanto de uma estratégia do governo federal para lidar com os resultados negativos da interdependência econômica sobre o país em uma ordem internacional contemporânea em transformação.

O segundo resultado alcançado foi estabelecermos uma taxonomia conceitual mínima que poderá ser duplamente útil aos gestores públicos e aos acadêmicos. Primeiro, por permitir a eles avaliar, com conhecimento de causa, os tipos de CI disponibilizados pelos futuros parceiros internacionais, possibilitando-lhes verificar a pertinência da adoção ou não deles para seus interesses. Por exemplo, nosso artigo demonstra que essas experiências internacionais só são benéficas enquanto alternativas menos custosas para a solução duradoura de problemas locais, o que só pode ser viabilizado com parceiros que adotam os modelos de cooperação horizontal e descentralizada. Simultaneamente, ficou também evidente que a cooperação vertical e a cooperação técnica internacional mais civilizadas são uma opção, mas não tão adequadas, na medida em que proporcionam alternativas pela via do mercado, da lucratividade, sem atentar para as necessidades das demandas da cidadania.

6. Referências bibliográficas

CARRINO, L. **Cooperación descentralizada, participación y desarrollo humano**. Proyecto Solaria, curso de actualización, 2003. Disponível em: <http://hdrnet.org/355/1/Proyecto_Solaria.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

CZEMPIEL, E-O.; ROSENAU, J. N. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da UnB, 2000.

DI SENA JR., R. Poder e interdependência: novas perspectivas de análise das relações internacionais. **Cena Internacional**, Brasília, Departamento de Relações Internacionais, Funag, ano 4, n. 2, p. 19-42, dez. 2002.

FINANCIAL TIMES. OMC concorda que subsídios para algodão são um escândalo. Editorial. **Financial Times**, Londres, 28 abr. 2004. Tradução de George El Khouri Andolfato. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/fintimes/ult579u1109.jhtm>>. Acesso em: 28 abr. 2004.

FOLHA DE S. PAULO. Bush arma contra-ataque à vitória do Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, seção Mercado, 29 abr. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2904200436.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2004.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HERZ, M. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. **Contexto Internacional**, v. 21, n. 2, p. 259-289, 1999. Rio de Janeiro: IRI-PUC, jul./dez. 1999.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. **Power & Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KRASNER, S. D. Compromising Westphalia. In: HELD, D.; MCGREW, A. (Ed.). **The Global Transformation Reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.

LEO, S.; LANDIM, R. Decisão da OMC não encerra caso do algodão. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 jun. 2004. Brasil, p. A5.

NYE JR., J. S. **O paradoxo do poder americano**: Por que a única super potência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Unesp, 2002.

OLIVEIRA, M. F. **Brasil e Estados Unidos:** Interesses, Informação e Instituições no Processo de Formulação da Política de Comércio Internacional Agrícola. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

OLIVEIRA, M. F.; GERALDELLO, C. S. Clássicos da Política como Base Ontológica do Realismo e do Liberalismo na Política Internacional. In: NEVES, A. L. V. (Org.). **Teoria das relações internacionais:** As questões mundiais em debate. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014. p. 23–71.

PANDA, J. **BRICS Development Bank:** Figuring out the Durban Bid. IDSA website, 8 mar. 2013. Disponível em: <http://www.idsa.in/idsacomments/BRICSDevelopmentBank_jppanda_080313>. Acesso em: 19 mar. 2013.

ROSENAU, J. N. Studying Structures – The Two Worlds of World Politics. In: ROSENAU, J. N. (Ed.). **Turbulence in World Politics:** a Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J. N. Governance in a Globalizing World. In: HELD, D.; MCGREW, A. (Ed.). **The Global Transformation Reader.** Cambridge: Polity Press, 2000.

SARFATI, G. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 155–170.

VIGEVANI, T. et al. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. **Lua Nova,** São Paulo, n. 34, p. 5–26, 1994.



Capítulo 3 - La cooperación Sur-Sur

Bruno Aylón Pino

1. Introducción

El siglo XXI está siendo testigo del ascenso del Sur y del activismo de las denominadas potencias emergentes, especialmente los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que plantean alternativas reales más allá de la retórica para avanzar en un proceso no siempre fácil de reordenamiento geopolítico y geoeconómico. Por otra parte, asistimos a una nueva fase de mayor dinamismo, relevancia, magnitud, complejidad y amplitud en la Cooperación Sur-Sur (CSS), es decir, de la cooperación que, en diferentes dimensiones (política, económica, técnica, científico-tecnológica, etc.), llevan a cabo entre sí los Países en Desarrollo (PeD), incluyéndose también en este grupo a los países emergentes del Sur Global.¹

¹ Para el autor de este texto la CSS es, antes que una modalidad, una filosofía cooperativa, un amplio marco de colaboración entre sociedades y países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y que proporcionan mejores orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo. En esos intercambios y transferencias son centrales los principios de equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda, costes compartidos (cuando sea posible) y la preocupación por garantizar la apropiación, el alineamiento y la compatibilidad de los proyectos y acciones a las políticas públicas de los gobiernos receptores y a los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes.

Al incremento de proyectos y acciones en la cooperación bilateral, triangular, regional e interregional debe añadirse la proliferación de foros y espacios de debate que reconocen las contribuciones de la CSS a la democratización y horizontalidad de las relaciones internacionales, a la diversificación de soluciones de desarrollo y, en definitiva, a la gobernanza de la cooperación. Según el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) se han registrado desde los años 50 del siglo XX un total de 295 eventos que han conceptualizado e impulsado la cooperación entre PeD. En la década de los años 1990, se contabilizaron 32 eventos. En la primera década del siglo XXI ese número ascendió a 83 y alcanzó un record, cuando en un corto espacio de tres años, entre 2010 y 2012, se habían celebrado 114 (SEGIB, 2014).

También el crecimiento cuantitativo de la CSS es un hecho incontestable, aunque cualquier estimación debe ser tomada con precaución. Esto es debido a la ausencia de registros coherentes, de criterios unificados para definir que flujos deben ser contabilizados o por el simple hecho de que, al contrario de lo que se piensa popularmente, la CSS es en su mayoría de carácter técnico y no financiero, por lo que no implica, salvo excepciones, la concesión de créditos concesionales o la transferencia de recursos monetarios de país a país.

Incluso existe una tendencia a exagerar en medios académicos y periodísticos de los países del Norte esas cantidades con la finalidad, más o menos explícita, de presionar a los países emergentes para que compartan la carga de la financiación del desarrollo con los países en crisis de la OCDE que han recortado sus presupuestos de ayuda internacional (BESHARATI, 2013). Según estimaciones indicativas del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que no reflejan su escala e impacto reales, en 2011, la CSS alcanzó alguna cifra comprendida entre 16.100 y 19.000 millones de dólares, el equivalente para este mismo año al 10% del total de la cooperación internacional para el desarrollo, incluyéndose en esta última los flujos públicos y privados (ECOSOC, 2014).

El informe de la cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) supone el único intento consolidado, pero limitado, de analizar los

flujos de CSS en ese espacio regional tan peculiar.² Para superar esta carencia de registros fiables, existen en la actualidad al menos dos propuestas, una parcial y otra global. La primera, surgida en el seno de la CEPAL, fue liderada por Colombia y otros países latinoamericanos, Brasil entre ellos, que han constituido, en junio de 2014, un grupo de trabajo para la cuantificación de la CSS.³ La segunda, presentada por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en la última reunión del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en julio de 2014, pretende, a partir de la experiencia iberoamericana, añadir los datos de un grupo de 35 países africanos y asiáticos que cubra el 90% del universo de la CSS. La finalidad es elaborar un reporte a partir de la definición de un conjunto mínimo de variables comunes que será presentado en 2016.⁴

Igual de importante es la atención que le dedican a la CSS los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE), los organismos multilaterales de carácter financiero, especialmente el Banco Mundial, y los mecanismos minilaterales como el G-20. De la misma forma, la producción científica y divulgativa sobre la CSS se ha multiplicado exponencialmente, de manera más acelerada y bien financiada, en los centros de investigación de los países del Norte y, en menor medida, pero en una progresión igualmente creciente, en los países del Sur Global, especialmente en las universidades y *think tanks* de los BRICS.

En el panorama actual de la CSS reina la heterogeneidad y la diversidad⁵, pues a la evolución y los avances en los procesos de desarrollo de los países del Sur le ha acompañado la transformación de la cooperación que ha brindado

2 Consultar: <http://www.cooperacionsursur.org/informes/historico-de-informes.html>.

3 Consultar: <http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/3/53123/CE13-GT-CooperacionSur-Sur.pdf>.

4 Consultar: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf14/DCF_ecosoc_rivero.pdf.

5 No es posible por las limitaciones de un texto de estas características profundizar en las diferentes prácticas de la CSS en el siglo XXI. En realidad, la gran diferenciación en cuanto al nivel de desarrollo y ritmos de crecimiento económico y peso geopolítico entre los países emergentes, y entre estos y los otros PeD, es demasiado grande como para seguir hablando de "la" cooperación Sur-Sur cuando sería más adecuado hablar de "las" cooperaciones Sur-Sur. Para actualizarse sobre las prácticas de "las" CSS consultar Vazquez, 2014; Naciones Unidas, 2014; Brant, 2011; Lengyel y Malacalza, 2010; Mawdsley, 2012; Morais, 2009; Quadir, 2013; Tres, 2013; Surasky, varios años.

a otros PeD, ampliando así “la gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes” (ECOSOC, 2014, p. 12).

2. La CSS en el siglo XX: de Bandung al Plan de Acción de Buenos Aires

La CSS posee un importante bagaje histórico, práctico y en menor grado teórico, que le confiere una entidad propia y diferenciada que hace, por lo tanto, que no deba ser considerada ni nueva, ni emergente, ni mucho menos una moda pasajera.⁶ El origen de las primeras iniciativas de CSS se suele situar a mediados de los años 1950, cuando algunos países del Sudeste Asiático (Tailandia, 1954) ejecutaron acciones puntuales de cooperación técnica que fueron imitadas y reproducidas por Corea del Sur, India y Singapur, todos ellos países que compatibilizaron su rol como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el de incipientes cooperantes en sus entornos próximos. China también registró iniciativas de cooperación técnica bilateral desde el inicio de la década de cincuenta (IGLESIAS, 2010; SEGIB, 2008).

Pero las raíces políticas de la CSS deben ser procuradas unos años antes, en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se producen los procesos de descolonización afroasiáticos y se renueva la conciencia latinoamericana en lo referente a su atraso estructural impulsada por la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948. En esa época, las tensiones políticas se desplazaron del escenario europeo, o del centro capitalista, a la periferia en desarrollo, como demostraban las guerras anticoloniales de Argelia e Indochina y las revoluciones en América Latina o África. La polarización ideológica entre comunismo y capitalismo se

⁶ El texto final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978) recordaba en aquél entonces que “esta forma de cooperación no es nueva [...] lo que sí es nuevo es que la CTPD es considerada ahora por esos países como un elemento cada vez más importante para la promoción de un desarrollo firme” (NACIONES UNIDAS, 1978, on-line).

extendía por el mundo a partir del inicio de la Guerra Fría, y al conflicto Este-Oeste se añadía el conflicto Norte-Sur, en una época de radicalidad dicotómica y antagónica. Si el primero representaba un conflicto ideológico, el segundo añadía además la variable central del subdesarrollo económico y sus consecuencias de pobreza y atraso tecnológico e industrial.

Los países y regiones en desarrollo no fueron tenidos en cuenta durante el diseño del orden económico internacional en Bretton Woods (1944). Como reacción a esta exclusión los PeD, numéricamente superiores en el seno de la Asamblea General de la ONU, consiguieron introducir el tema del desarrollo en la agenda internacional y, en los años 1950, lograron que las potencias occidentales aceptasen crear un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El fondo destinaría recursos de los países ricos a diferentes proyectos de infraestructura en países pobres. A pesar del relativo éxito los PeD, siempre fueron muy críticos respecto a la ayuda al desarrollo, a la que consideraban un simple paliativo de problemas estructurales.

La articulación política de los PeD obtuvo algunos resultados en la reorientación, al menos retórica, de la Cooperación Norte-Sur (CNS), como se plasmó en la Resolución nº 1.383, de 1959, de la Asamblea General. Esa resolución revisó el concepto de asistencia técnica y lo sustituyó por el de cooperación técnica, retomando el ideal de una cooperación en bases más equitativas, dotando al término de un significado que presuponía la existencia de países más y menos desarrollados que interactuaban en una relación de intercambios e intereses mutuos. De esta forma, los PeD conseguían afirmar una posición común respecto a la cooperación, considerada un instrumento para impulsar sus procesos de desarrollo y no mera asistencia técnica vinculada a fines político-estratégicos, o a la recepción de recursos (VALLER, 2007).

No es posible comprender la lógica de la CSS sin hacer referencia, a partir de algunos hitos importantes, al proceso de surgimiento de la conciencia del Sur y de su manifestación en las relaciones entre los PeD. Este proceso se inició con los armisticios de las guerras de Corea e Indochina. En 1954, se celebró la Conferencia de Colombo, donde se reunieron los primeros ministros de

Ceilán, Birmania, India, Pakistán e Indonesia, para afirmar el reconocimiento de los intereses y problemas comunes que empujaban a la concertación y a la cooperación política regional.

Pero fue la aproximación en 1954 de la India y China el hecho que marcó un hito en la historia de la CSS. La visita de Zhou Enlai, Primer Ministro chino, a la India en abril de ese año, con el objetivo de negociar la resolución del conflicto bilateral del Tibet, sirvió para afirmar los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica: el respeto mutuo de la integridad territorial y la soberanía; la no agresión mutua; la no injerencia mutua; la igualdad y el beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica. Los cinco principios se debatieron posteriormente en la Conferencia de Bandung (1955)⁷, en Indonesia, y se convirtieron después en el núcleo principal del Movimiento de los No Alineados (MNOAL)⁸.

La dinámica de aproximación entre India y China y el buen clima político entre los PeD se extendió a otras naciones asiáticas, dentro de los estrechos márgenes que la Guerra Fría ofrecía. Este proceso culminó en una primera fase, en la ya mencionada Conferencia de Bandung, momento fundacional de la solidaridad entre los PeD. Las relaciones Sur-Sur fueron consideradas, al mismo tiempo, como un instrumento y un objetivo compartido que debía propiciar el diálogo político y la articulación entre PeD con la finalidad de ganar peso en las organizaciones internacionales y reducir las asimetrías del sistema económico mundial.

En Bandung, varios líderes políticos de los PeD idearon vías alternativas al Primer Mundo capitalista y al Segundo Mundo socialista, bajo el postulado de cohesionar a los países del Tercer Mundo. En total 29 países asiáticos y africanos y cerca de treinta movimientos de liberación nacional enumeraron varios principios que deberían guiar su cooperación y recomendaron varias medidas destinadas a incrementar el peso y la influencia política de los PeD. Se propuso además la cooperación técnica entre países en desarrollo, concebida como un mecanismo solidario para lograr un progreso económico-social independiente.

7 Celebrada entre el 18 y el 24 de abril.

8 Estos principios fueron adoptados por las Naciones Unidas después de la aprobación por la Asamblea General de la Resolución sobre Coexistencia del 11 de diciembre de 1957.

Esta aspiración estaba asociada a consensos políticos básicos en lo referente a una posición equidistante frente al conflicto bipolar, rechazando todo colonialismo o racismo y apostando por el fomento conjunto del desarrollo económico. La declaración final reflejó estos consensos, en la medida que los líderes de los PeD expresaron su voluntad compartida de liberarse de los lazos de dependencia económica que los mantenían atados a los países industrializados. Para ello, el intercambio horizontal de expertos, la asistencia técnica, la pericia tecnológica, el establecimiento de instituciones regionales de investigación y la capacitación podían ser instrumentos idóneos. El espíritu de Bandung inauguró una época de solidaridad estimulante convirtiéndose en referencia clave que los líderes del Sur Global emplearon para vincular sus políticas exteriores a los principios de no interferencia y no alineamiento (BRAVEBOY-WAGNER, 2009; HIRST; ANTONINI, 2009).

Los lineamientos de Bandung pueden considerarse todavía la brújula orientadora de la CSS a modo de principios ideales. El espíritu de Bandung tuvo la virtud de influenciar las mentalidades de las elites de los PeD en el sentido de superar sus diferencias y de avanzar en la cooperación política entre sociedades con características similares que se ubicaban en la periferia del sistema internacional. Su importancia política puede resumirse en la asociación de un grupo de países jóvenes que buscaban caminos alternativos para su inserción independiente y autónoma en el mundo de la Guerra Fría, a partir de la identificación de intereses mutuos y del rechazo al colonialismo y a sus manifestaciones económicas, políticas e intelectuales. Se configuró una identidad propia equidistante de los dos bloques del mundo bipolar inaugurando un proceso de coordinación de acciones entre PeD en temas de interés común, fundando la solidaridad de los pueblos del Sur (AMIN, 2003; MILANI, 2012; SOARES, 2011).

En esos años y en las décadas siguientes, la relaciones Sur-Sur y la cooperación entre PeD fueron elaboradas e invocadas por intelectuales y líderes políticos como Pérez-Guerrero (Venezuela), Nehru (India), Nkrumah (Ghana), Sid-Ahmed (Argelia), Cizelj (Yugoslavia), Nyerere (Tanzania), Echeverría (México) o Mahathir (Malasia); por organismos internacionales, destacadamente la ONU; y por otras agrupaciones de PeD como el MNOAL o el G-77 (BOBIASH, 1992). También por

destacados economistas, muchos latinoamericanos (Prebisch, Pinto, Sunkel, Furtado, etc.) que renovaron y cuestionaron con aportaciones conceptuales y políticas los fundamentos de las políticas de desarrollo y del papel que le correspondería a la ayuda tal y como habían sido formuladas por los teóricos de la modernización capitalista.

Pero el discurso y el pensamiento de las relaciones Sur-Sur trascendieron la retórica y abrieron paso a la práctica, con expresiones políticas y traducciones a nuevas propuestas de cooperación económica y técnica. Algunos de estos principios se tradujeron en la cooperación ofrecida de manera incipiente por esos países. Por ejemplo, en el caso de China, siguen rigiendo hasta la actualidad (al menos en el discurso) los ocho principios formulados en 1964 por el Primer Ministro Zhou Enlai en su famoso discurso de Accra. Según estos principios, al ofrecer su ayuda, el gobierno chino se basaba en la igualdad y el beneficio mutuo, sin considerarla nunca como una acción asistencial. En el caso de India el país inició en 1964 su Programa de Cooperación Técnica y Económica que ha aportado desde entonces unos US\$ 2.000 millones a otros PeD (AGUIRRE, 2011; REALITY OF AID, 2010).

El espíritu de Bandung trascendió el contexto afro-asiático y superó sus dimensiones geográficas. En los años siguientes, se incorporaron a este grupo de los países del Sur las naciones latinoamericanas y la agenda temática se amplió a los problemas del desarrollo económico, el verdadero factor aglutinador en las siguientes décadas. Sin embargo, trataron de remover los obstáculos, lo que no implicó que el contenido político desapareciese de la CSS. Al contrario, se reafirmó en principios como la autonomía, la autosuficiencia o la independencia y tuvo su concreción en las décadas del desarrollo de la ONU. En el decenio de los sesenta, se sentaron las bases para la CSS y se aclararon conceptos y procedimientos. En los setenta, proliferaron los proyectos y se propuso la configuración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En el tercer decenio de los ochenta, los flujos de comercio e inversión Sur-Sur se expandieron y, en 1986, se aprobó la resolución sobre el Derecho al Desarrollo (NIVIA-RUIZ, 2010).

Buena parte de las primeras demandas formuladas por los países del Sur a partir de Bandung se articularon en torno al tema de las asimetrías en los intercambios

comerciales internacionales. Se quería modificar la agenda del desarrollo y dotar de contenido a las propuestas del MNOAL y del G-77, foros que se convirtieron en altavoces de las aspiraciones del Tercer Mundo. En este contexto la ONU, especialmente su Asamblea General, jugó un papel clave, como demostró la institucionalización de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en 1964.

La UNCTAD auxilió a los países del Sur en la formulación de políticas comerciales y permitió el intercambio de experiencias en sus sesiones plenarias. Su instauración en la conferencia de Ginebra dio origen a otro organismo clave para la CSS: el G-77, formado por 77 países en desarrollo que firmaron una declaración en la cual reclamaban un nuevo marco de comercio internacional compatible con las necesidades de industrialización acelerada. Se comprometían a mantener y fortalecer la unidad y solidaridad del grupo, intensificando las consultas entre sí, a fin de explorar objetivos comunes y acordar programas de acción conjunta. Aunque de estructura simple, disponiendo de una presidencia rotatoria anual bajo criterio de distribución geográfica, encargada de la coordinación de las acciones del grupo, el G-77 contribuyó al avance institucional de la CSS. A diferencia del MNOAL, el G-77 se concentró en la agenda económica del Sur Global más que en los temas políticos. Consiguió interactuar y negociar con los países desarrollados, aunque con un éxito relativo, debido a su poca adaptabilidad a los cambios en la economía globalizada, a su agenda proteccionista incapaz de enfrentar la agenda liberal y al declive de la UNCTAD frente a la OMC (BRAVEBOY-WAGNER, 2009; SOARES, 2011).

El MNOAL también contribuyó a aglutinar a otros PeD. Constituido en la Conferencia de Belgrado (1961), contó inicialmente con 25 países miembros y tres países latinoamericanos observadores (Ecuador, Bolivia y Brasil). Tres años más tarde, en la Conferencia del Cairo, ya tenía 47 países miembros y 11 países observadores, la mayoría latinoamericanos. Aunque la cooperación no fue un tema central en la agenda del MNOAL, sus principios políticos influyeron notablemente en un considerable número de PeD. Sin embargo, con la excepción de Cuba, pocos consiguieron poner en marcha acciones de

cooperación técnica. En el caso de Yugoslavia, se llegó a crear, en 1974, un Fondo Solidario para No Alineados y otros PeD (MAWDSLEY, 2012).

En la 3ª conferencia del MNOAL, en Lusaka, en septiembre de 1970, se adoptó el concepto de autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*) que implicaba el reconocimiento de que el Sur no podría aguardar más la benevolencia y sensibilidad de los países ricos. La autosuficiencia exigía medidas internas, responsabilidad de los países del Sur (mayor control de sus recursos naturales, busca del desarrollo científico y tecnológico propio, mejoras en sus sistemas educativos) y medidas externas (mayor cooperación económica y técnica entre esos países, asociaciones e incremento de intercambio comercial, etc.). A esta elaboración conceptual le sucedió la proclamación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Segunda Década para el Desarrollo, en la resolución 2626/XXV de 24 de octubre de 1970.

En la 4ª conferencia del MNOAL de Argel, en septiembre de 1973, los jefes de Estado y de gobierno de los países no alineados solicitaron al Secretario General de la ONU, por intermedio del presidente argelino Bumedian, la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Asamblea General para reflexionar sobre los problemas que hacen referencia a las materias primas y al desarrollo. Apenas un mes después estalló la crisis del petróleo que contribuyó a radicalizar las posturas y aceleró la adopción, el 1 de mayo de 1974, de la Declaración relativa a la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional, a la que se acompañó un Programa de Acción. Todo indicaba que el comienzo de los años setenta marcaba “el final de la hegemonía occidental sobre los países del Sur” (RIST, 2002, p. 168-169).

Aunque tanto la fundación del MNOAL como el establecimiento de la UNCTAD fuesen claras manifestaciones de la emergencia del Sur, es necesario considerar otras iniciativas, por ejemplo, las de carácter interregional. Entre las más relevantes, aunque efímeras, estaba la Organización de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina (OSPAAAL), creada en La Habana (1966), con el objetivo de ser un espacio de convergencia de los movimientos revolucionarios y de los gobiernos ideológicamente afines para enfrentar la dominación capitalista (CHATURVEDI, 2012; ZULUAGA, 2006).

Durante los años posteriores a la creación de la UNCTAD arrojaron las críticas al modelo de cooperación de los países del Norte, cuestionándose las bases asistencialistas sobre las que se asentaba, los determinantes políticos y estratégicos que la condicionaban y los intereses de todo tipo que los donantes incorporaban, sin considerar las prioridades de los países beneficiarios. La escisión de los proyectos de las agencias y organismos internacionales de medidas robustas que favoreciesen otras dimensiones del desarrollo, como el comercio, hizo sospechar a muchos PeD de la eficacia de semejante instrumento. Por este motivo, algunos autores sostienen que el nacimiento de la CSS puede, en cierto grado, asociarse a las “frustraciones con el modelo de cooperación vigente” (IGLESIAS, 2010, p. 76-77) y a la concientización de los PeD de la necesidad de “ser socios integrales en el proceso de solución de sus problemas y no apenas receptores pasivos de ayuda externa” (PLONSKI, 1994, p. 371).

Los años setenta marcaron el auge de la CSS en sus dimensiones simbólicas y retóricas. La agenda de desarrollo económico, antes concentrada en el comercio y la ayuda al desarrollo, se hizo más ambiciosa. Se trataba de demoler el viejo orden internacional visto como perjudicial para los PeD. No bastaban reformas o mejoras. Era necesario sustituir las estructuras por una nueva arquitectura institucional que garantizase la igualdad de oportunidades. El colapso del sistema de Bretton Woods con el abandono por los Estados Unidos del patrón oro; la elevación del precio de las *commodities* primarias; la política de distensión entre Washington y Moscú; la unidad teórica en torno de las teorías de la dependencia; la tercera y cuarta conferencias del MNOAL; y la conclusión del proceso de descolonización afro-asiática fundamentarían una mayor osadía de los países del Sur en la defensa de sus demandas (SOARES, 2011).

La ONU, y más específicamente, su Asamblea General, tuvo un papel destacado en la promoción de la CSS. En 1972 se constituyó un grupo de trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En 1974, se estableció una Unidad Especial de CTPD, adscrita al PNUD, para coordinar los trabajos preparatorios de una conferencia *ad hoc* que convocaría las Naciones Unidas. Desde entonces la Unidad se convirtió en el punto focal de la CTPD en el ámbito

del sistema ONU al promoverla, gestionarla y coordinarla, estableciendo el eslabón entre el PNUD y el G-77.

Cuatro años después de la llamada del NOEI, en 1978, los PeD se reunieron en la Conferencia de la ONU sobre CTPD, celebrada en Buenos Aires, con el convencimiento de que la CSS y la autoconfianza/autosuficiencia que promovían eran complementos esenciales de la CNS, pero nunca un mecanismo substitutivo.⁹ Dos factores contribuyeron a esa empresa conjunta: la frustración con la cooperación de los países desarrollados y la toma de conciencia sobre la necesidad de buscar soluciones a sus problemas en las experiencias de otros PeD (IGLESIAS, 2010).

En la conferencia se proclamó, el 12 de septiembre, el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)¹⁰ para la promoción y realización de la CTPD, fecha que la ONU adoptó como Día Internacional de la CSS. El 19 de diciembre de 1978, mediante la resolución 22/134, la Asamblea General asumió el contenido del PABA. Su elaboración fue fruto del trabajo de un grupo de peritos que durante cinco años, en reuniones intergubernamentales preparatorias, detallaron las necesidades de la CTPD.¹¹ El PABA consagró un nuevo concepto de cooperación técnica basado en la horizontalidad y en el intercambio de informaciones y pericia entre PeD. Se trató del primer esfuerzo colectivo de identificación y sistematización de las posibilidades que ofrecía la CTPD y de las modalidades que adoptaba, además de impulsar una mayor institucionalización de la CSS en el sistema de las Naciones Unidas.¹²

9 Asistieron 138 países y 45 ministros, 41 viceministros y 81 directores de departamentos de cooperación y planificación.

10 Consultar el texto integral del PABA en: http://www.cooperacionsursur.org/images/descargas/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf.

11 La CTPD fue definida como un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo.

12 En 1979 se creó el Comité de Alto Nivel para la CSS, órgano subsidiario de la Asamblea General. Se trata del proceso intergubernamental para la revisión de los procesos de cooperación entre PeD y es la principal entidad normativa en materia de CSS dentro del Sistema de las Naciones Unidas. El Comité está integrado por representantes de la mayor parte de los Estados miembros que participan en el PNUD.

Como bien ha señalado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Plan destacó el carácter horizontal de la CSS frente a la verticalidad de la AOD y reconoció las capacidades de los PeD para crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo (FAO, 2014). Por todo eso, el PABA constituye hasta hoy el documento básico que estableció los principios orientadores de la CSS en su modalidad técnica. Fue el más exhaustivo y detenido intento de fijar algunos conceptos y definiciones que siguen siendo referencia fundamental (MENON, 1980; URIBE, 2009).

3. La CSS en el siglo XX: de Buenos Aires a la Cumbre del Milenio

El final de la década de los setenta planteó un escenario desfavorable a los esfuerzos de la CSS en un periodo de transición sistémica y reordenamiento del poder internacional. En el campo económico, la reestructuración del sistema capitalista, simbolizada por el fin del patrón dólar/oro, la crisis energética y el choque del petróleo abrieron paso a la determinación estadounidense de retomar el control de la hegemonía mundial durante la administración Reagan. El impacto del desafío neoliberal se hizo sentir en las pretensiones de los PeD de implantar un NOEI. La política exterior de Washington, anclada en la elevación de los tipos de interés, el proteccionismo comercial y en la Segunda Guerra Fría, con cuantiosos gastos en defensa, desequilibraron las cuentas externas de los PeD y los desestabilizó políticamente, exponiéndoles a la vulnerabilidad económica, política y social (PAUTASSO, 2011; SOARES, 2011).

Esos factores desarticulaban las visiones políticas compartidas y la unidad forjada en décadas anteriores entre los PeD. La fase de desmovilización de la CSS ha sido interpretada como un periodo de transición entre un mundo caracterizado por los embates de la Guerra Fría, las políticas económicas de corte keynesiano y el agotamiento del modelo de prácticas comerciales de sustitución de importaciones en los PeD, y otro mundo regido por la unipolaridad estadounidense y la globalización neoliberal. En una perspectiva positiva, el letargo que sufrieron las relaciones Sur-Sur permitió engendrar fuerzas para su renovación en el siglo XXI (MORAIS, 2009).

La desarticulación del Sur en la década perdida de los años 1980 y la disminución del ímpetu de la CSS pueden explicarse además por la necesidad que sintieron los PeD de concentrarse en el plano doméstico y gestionar los planes de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras multilaterales. Por otra parte, se inició un proceso de deslegitimación de las políticas de los PeD. Autores identificados con los postulados neorrealistas negaron la superioridad moral de los países del Sur en sus reivindicaciones, afirmando que sus gobiernos buscaban lo mismo que los países del Norte: riqueza, poder y control de los organismos internacionales. El NOEI debía ser rechazado, pues no había necesidad de cambiar el sistema económico internacional, dado que eran las políticas de los propios PeD las responsables de su pobreza. La propia idea de CSS se consideró un concepto romántico, una elaboración de los desposeídos del sistema internacional que se oponían a la penetración de los países del Norte en sus economías. También en el Sur se cuestionó intelectualmente el concepto de Tercer Mundo y se dudó de su utilidad como instrumento de acción, análisis corroborado por la percepción de la creciente heterogeneidad de situaciones entre los PeD (COLACRAI et al., 2011; JOY-OGWU, 1982; KRASNER, 1989).

En la década de los ochenta, la CSS no consiguió retomar su impulso anterior. Hubo iniciativas prometedoras que avanzaron muy lentamente por las dificultades de todo orden, especialmente las financieras. Un ejemplo lo brindan las experiencias de cooperación regional a través de las cuáles “los países periféricos buscaron el medio de acceder al reconocimiento internacional, salvaguardar su identidad y conseguir mercados en el Norte” (KABUNDA, 2008, p. 294). De esta forma, la regionalización en términos de alianzas estratégicas podrían enfrentar el “multilateralismo truncado por los más poderosos y desfavorable u opuesto a la emergencia de los más débiles” y convertirse en “la única alternativa para la supervivencia política y económica” de los países del Sur (BUTLER, 1997, p. 417-418).

En buena medida, si el PABA supuso un logro considerable, el contexto de la siguiente década invalidó hasta cierto punto el esfuerzo realizado. El impacto de la crisis de la deuda y el ajuste macroeconómico dificultaron las capacidades financieras de muchos PeD con la voluntad política suficiente de impulsar su

cooperación. En algunos casos ni siquiera se pudo enfrentar “la financiación de las más elementales acciones de CTPD, por ejemplo, el pago de los gastos de subsistencia de expertos en el país receptor de la cooperación” (ABARCA, 2001, p. 171).

En esa década, se destacaron la celebración de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), en Venezuela (1981), que originó el Plan de Acción de Caracas; la constitución del Fondo Pérez Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo, administrado por el PNUD y el G-77; y la primera ronda de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales, iniciada en Brasilia y concluida en Belgrado en 1987, con la participación de más de 40 países. En 1988, coincidiendo con el décimo aniversario del PABA, diferentes instituciones pusieron en marcha proyectos para verificar los progresos en la ejecución del Plan. Especialmente en Latinoamérica, la CEPAL, la Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y Caribe de la UNESCO y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) incidieron en la necesidad de sistematizar información sobre las capacidades, experiencias previas, arreglos institucionales, procedimientos, modalidades de funcionamiento y existencia de puntos focales en los PeD como precondition para impulsar la CSS. Igualmente, identificaron obstáculos a su ejecución y ampliación como la necesidad de un mayor respaldo técnico, la excesiva burocratización, la falta de coordinación en el plano nacional, el carácter difuso e improvisado de las demandas de cooperación técnica y la escasez de recursos (ATRIA, 1991).

Otro hecho relevante fue la constitución de la Comisión del Sur, en 1987. Originada en el seno del MNOAL, durante la conferencia de Harare, en septiembre de 1986, estuvo formada por expertos, intelectuales y ex políticos de PeD y fue presidida por el expresidente tanzano Julius Nyerere. Su misión consistió en analizar los problemas del Sur y proponer soluciones a los mismos desde el presupuesto de que “el Sur no conoce al Sur” (RAMÍREZ, 2008, p. 23-123). El elemento presente en todas las recomendaciones del informe final presentado en 1990, titulado *Desafío para el Sur*, fue el reconocimiento y la clara afirmación de que “la responsabilidad del desarrollo del Sur estriba en el Sur y está en manos de sus pueblos” (RIST, 2002, p. 228-234).

La Comisión sugirió la articulación de las nuevas fuerzas conductoras de la CSS, entre las que se identificaron la emergencia de complementariedades entre los países del Sur, la existencia de excedentes de capital en algunos países que podrían ser invertidos en otros PeD o la necesidad de tratar problemas comunes como el medio ambiente y la ciencia y la tecnología. Según el grupo de expertos congregados en la Comisión, la CSS se consideraba como una de las metas de la política exterior de los PeD. Su éxito dependería de las condiciones para enfrentar el desafío de reforzarla y diversificarla a partir de dos esferas de actividades: una primera orientada a fortalecer los cimientos en los que debía descansar (los principios) a partir del fomento del sentimiento de pertenencia al Sur y de la liberación del potencial de recursos humanos; y una segunda esfera funcional o temática en ámbitos como las finanzas, comercio, industria, servicios, transporte, seguridad alimentaria, ciencia y tecnología, medio ambiente o la información y comunicación (COMISIÓN DEL SUR, 1991; OHIORHENUAN; RATH, 2000).

Al impulso que supuso la descolonización y el conflicto Norte-Sur, que marcaron los orígenes de la CSS, se sucedió, a finales de los años ochenta, una pérdida de aliento en los intentos de generar una conciencia del Sur y de propiciar la unidad de acción de los PeD en el ámbito multilateral. La crisis de la deuda, las diferentes visiones sobre las concepciones del desarrollo y el rol de la cooperación o la creciente heterogeneidad en los ritmos de crecimiento económico de los PeD acabaron por abrir brechas en la identidad colectiva del Sur y favorecer la fragmentación y el predominio de los intereses particulares. En los años noventa, el corolario fue el giro adaptativo en el que la CSS no se definió ya como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal (COLACRAI et al., 2011). El mejor ejemplo del giro adaptativo de la CSS lo ofreció el Comité Ejecutivo del PNUD, en 2000. El Segundo Marco para la CTPD (2001-2003) propuso un nuevo modelo como instrumento de adaptación al orden mundial sin plantear la posibilidad de su transformación (LEVI; ELISSETCHE; SURASKY, 2013).

Se puede responsabilizar a los propios PeD por su limitado interés en el potencial de la CSS por causas objetivas, tales como las tensiones políticas y las diferentes estrategias de desarrollo adoptadas, por la debilidad de los vínculos y canales

de comunicación, por la baja complementación entre sus economías y por la ausencia de instituciones rectoras de la cooperación. Por otra parte, hubo una cierta dependencia psicológica de la ayuda que hizo a los gobernantes mirar más hacia el Norte y sus modelos de desarrollo y apostar por el fortalecimiento de las relaciones con las antiguas metrópolis o con el centro capitalista en vez de buscar el debilitamiento de los lazos coloniales por medio de estrategias de autoconfianza colectiva (BOUTROS-GHALI, 2006; TANDON, 2009).

Con el correr de los años, la dimensión política que tuvo la CSS en sus orígenes fue perdiendo peso a favor de sus componentes más económicos y técnicos, aunque se alertó del peligro de que las propuestas tecnocráticas estuviesen condenadas al fracaso sin un fuerte movimiento político que las impulsara. De esta manera, la práctica de la CSS se impuso a su dimensión más performativa y a sus objetivos primigenios de denuncia y transformación del sistema internacional. Si en los años cincuenta y sesenta no existían las suficientes condiciones financieras y técnicas para su materialización, al finalizar la década de los ochenta, los avances institucionales y la acumulación de conocimientos y capacidades tecnológicas en muchos PeD permitieron la implementación de iniciativas de cooperación más regulares y a mayor escala. Sin embargo, el componente ideológico que, en sus inicios, hizo de la CSS un símbolo de solidaridad entre los PeD, dejó de constituir el motor principal de su expansión al finalizar el siglo XX (BANCET, 2012; LOPES, 2010; UL HAQ, 1980).

A partir de la mitad de los años noventa, la CSS recupera lentamente su vigor, impulsada por el crecimiento económico de algunos PeD más avanzados y por el fortalecimiento de sus capacidades internas. Al mismo tiempo, el desplazamiento de estos países como receptores de AOD hizo de la CSS una alternativa complementaria a la cooperación tradicional. Nuevamente la ONU lideró el papel de institución promotora de la CSS al divulgar el documento elaborado por el Comité de Alto Nivel con el título de Nuevas Orientaciones de la CTPD. Se inició una renovada fase de dinamismo en la CSS, cuyo protagonismo cabría a los denominados países pivote (*pivotal countries*), considerados como palancas de apoyo al crecimiento económico en sus respectivos entornos regionales y, en casos muy concretos, en el ámbito global. Estos países, un

heterogéneo grupo de 22 naciones, fueron identificados como aquellos con más posibilidades reales de cooperar; en otros términos, como los países catalizadores de la ejecución de acciones de cooperación técnica.¹³

El documento de Nuevas Orientaciones propuso una definición de la CTPD considerada como “un modelo de actividades de carácter polifacético realizadas por una amplia gama de participantes, incluidos los gobiernos nacionales, las instituciones regionales, los organismos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado” (NACIONES UNIDAS, 1995, p. 12). Entre las principales recomendaciones del documento se señaló la necesidad de integrar operacionalmente la cooperación técnica y económica; el apoyo a la formulación de políticas nacionales para la CTPD diferenciadas según los niveles de desarrollo, inclusive a través de organismos regionales y subregionales; una mayor colaboración con centros especializados de investigación y creación de proyectos innovadores en torno a la CTPD, con especial énfasis en universidades, centros de profesionalización y redes de investigación; la recopilación de información sobre proyectos exitosos e innovadores que se pudieran transferir; el empleo de los avances en las tecnologías de la información para el mejor intercambio de conocimiento; la promoción de acuerdos de cooperación triangular (Ibid.).

En el año 2000 se celebró la 1ª Cumbre del Sur, en La Habana, en el marco del G-77 + China, con la constatación de que “los países del Sur no han podido participar de los beneficios de la mundialización en pie de igualdad con los países desarrollados” en un contexto de “intensificación de las asimetrías y los desequilibrios en las relaciones económicas internacionales” (Id., 2000, p. 5). En la declaración final se enfatizó el papel de la CSS como “instrumento eficaz [...] para promover el desarrollo mediante la movilización y distribución de los recursos y conocimientos especializados con que cuentan nuestros países”

13 Estos países eran: Brasil, Chile, Colombia, México, Costa Rica, Cuba, Perú y Trinidad y Tobago en América Latina; China, India, Indonesia, Malasia, Turquía, Egipto, Túnez, Corea del Sur, Tailandia en las regiones de Asia-Pacífico, Oriente Medio y Norte de África; Nigeria, Gana y Senegal en África; a los que se añadían a pequeños países de otros ámbitos, como Malta e Islas Mauricio.

(Ibid., p. 12).¹⁴ Apenas unos meses después, los PeD no hicieron oír su voz en el texto final de la Declaración del Milenio de la ONU (septiembre, 2000), que no realizó ninguna referencia a la CSS. Este hecho puede interpretarse como un síntoma de la poca importancia que, hasta ese momento, los gobiernos de los PeD, muchos de ellos bajo el signo neoliberal, otorgaban a la CSS como herramienta de desarrollo.

4. La CSS en el siglo XXI: el ascenso del Sur y el reconocimiento del Norte

En el siglo XXI, los países emergentes y otros PeD más avanzados se encuentran en un proceso de incremento y organización de su oferta de cooperación. La intensificación de la CSS puede considerarse el resultado de un proceso acumulativo y gradual que es el resultado de, al menos, cuatro factores interconectados:

- a) Las tasas sostenidas de crecimiento económico que han alcanzado muchos países emergentes en términos de PIB nominal y las proyecciones que indican la ampliación de su peso en los procesos de creación y distribución de la riqueza global. Así se reconoce en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2013), titulado El Ascenso del Sur, en el que se señala el profundo cambio que han experimentado las dinámicas globales con el rápido progreso de los PeD y la importante implicación de este fenómeno para el desarrollo humano. Además, estos países en ascenso y en proceso de “rápido desarrollo” se constituyen en “fuentes de políticas sociales y económicas innovadoras” cada vez más importantes para otros PeD gracias al incremento del comercio, las migraciones y las inversiones Sur-Sur (PNUD, 2013, p. iv). Sus programas y proyectos de CSS son una alternativa para disminuir la dependencia de la AOD del Norte y, a la vez, emergen como referencias e inspiraciones “por igual para la política del desarrollo” (Ibid., p. iv);

¹⁴ Declaración de la Habana. ONU, Asamblea General (A/55/74), 12 de mayo de 2000.

- b) La puesta en marcha en estos países de un conjunto de exitosas políticas públicas en materia económica, social y científico-tecnológica, que han tenido como base diferentes aprendizajes y experiencias nacionales de desarrollo. En este proceso ha sido fundamental la decisión política de los emergentes de apostar por una inserción soberana en el mundo, con base en la recuperación de las capacidades reguladoras del Estado como impulsor del desarrollo y del fortalecimiento del papel de las instituciones nacionales para gobernar los mercados. En otras palabras, la CSS en el siglo XXI gana fuerza por la revigorización del papel del Estado que encuentra en esta cooperación un instrumento para privilegiar su rol “como organizador del desarrollo” (KERN; WEISTAUBB, 2011, p. 90);
- c) La formulación y ejecución de políticas exteriores más afirmativas que han diversificado las opciones de inserción internacional de los países emergentes y de otros PeD a través de su articulación en coaliciones Sur-Sur. Este factor recupera, después de décadas de una cierta dispersión en la acción colectiva del Sur, una modalidad de cooperación política que, al igual que en los orígenes de las relaciones Sur-Sur,

apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales para obtener mayor poder de negociación conjunto en defensa de sus intereses [...] a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional para afrontar y resolver los problemas comunes (LECHINI, 2009, p. 67).

Los grupos de países emergentes y de PeD como los BRICS, el G-20 comercial, IBSA, CELAC, etc. inciden en foros y regímenes internacionales donde cuestionan las reglas de la política y la economía internacional definidas por las potencias occidentales. Sin embargo, lo hacen en un contexto radicalmente diferente al espíritu de las relaciones Sur-Sur de Bandung. Si en aquella época la lógica fue la búsqueda de alternativas políticas en el mundo de la Guerra Fría, en la actualidad la lógica que lleva a los emergentes y a otros

PeD a intensificar la CSS es la de promover su inserción internacional a través de la generación de mecanismos de diálogo político y empoderamiento económico. Este proceso ha sido impulsado por los flujos financieros y por el comercio entre PeD que se ha multiplicado en los últimos cinco años (TRES, 2013).

- d) La combinación virtuosa en algunos países del Sur de fuertes liderazgos; de voluntad política para estrechar los lazos políticos y económicos con otros PeD; de recursos financieros para dinamizar estas relaciones y de fortalecidas capacidades institucionales. Estos elementos han posibilitado que gracias a la intensificación de la CSS se estén compartiendo los conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos así como las experiencias, prácticas y soluciones que pueden contribuir a la superación de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible de los PeD.

Así pues el ascenso político y económico del Sur y la difusión del poder mundial constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI. En el terreno económico, las relaciones Sur-Sur están conduciendo a cambios profundos en las estructuras del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales y empiezan a arrojar resultados en materia de desarrollo, pues algunos países del hemisferio Sur constituyen, en la actualidad, una fuerza poderosa en la economía mundial.

No obstante, la proyección de su crecimiento económico y su traducción en poder político es un proceso en curso. A pesar de la espectacularidad de su desempeño y de las cifras y magnitudes macroeconómicas que han llevado a algunos analistas a interrogarse por la reconfiguración del orden económico internacional, no es seguro que los países de la OCDE pierdan en el corto plazo su poder e influencia (STEINBERG, 2011). Sigue habiendo una falta de correspondencia entre la pujanza económica de los emergentes, que parece dar señales de agotamiento, y su reducida presencia global en dimensiones de poder duro (capacidades militares, defensa) y de poder blando (cultura, turismo

e incluso cooperación) así como las por ahora muy débiles bases con que están construyendo su proyección global (OLIVÉ; MOLINA, 2011).

En definitiva, tanto la emergencia de nuevas potencias en el sistema internacional como la importancia creciente de una nueva clase media de países tienen consecuencias en la distribución del poder a escala global y en otras dimensiones de las relaciones internacionales como la cooperación para el desarrollo. En la medida que cambia esa configuración internacional, con países en declive y países en ascenso, se incrementan las posibilidades y oportunidades de ampliar el abanico de las formas tradicionales de cooperación, derivadas de los espacios abandonados por los países de la OCDE, de las responsabilidades que asumen los emergentes en las tareas del desarrollo mundial y de la riqueza de sus experiencias alternativas. Estas son algunas de las claves de interpretación del crecimiento de la CSS.

Cambiando de registro, el inicio del siglo XXI va a suponer un gran impulso a la CSS como consecuencia del esfuerzo mundial en la lucha contra la pobreza, de la celebración de decenas de conferencias internacionales y de la incorporación definitiva de la CSS en la agenda de la eficacia de la ayuda, lo que se tradujo en su transversalización en cualquier acontecimiento mundial sobre la cooperación o el desarrollo (SEGIB, 2014).

Uno de los primeros momentos de este renovado protagonismo de la CSS se produjo a partir de la Conferencia de Monterrey de la ONU sobre Financiación del Desarrollo (2002), coincidiendo con una etapa en la que los Países de Ingreso Medio (MIC, por sus siglas en inglés) perdieron peso como receptores de AOD. La declaración final dedicó dos apartados a alentar la CSS y la cooperación triangular como modalidades que facilitan el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito en la lucha contra la pobreza y como instrumentos para la prestación de asistencia (puntos 19 y 43).

Desde la OCDE se inició en 2003 un reconocimiento generalizado sobre el potencial de la CSS como instrumento eficaz para la movilización, creación y desarrollo de capacidades nacionales. Se afirmaron ampliamente las

contribuciones de la CSS y de los países emergentes a la nueva arquitectura de la ayuda y a la gobernanza de la cooperación, que los países de la OCDE y los organismos financieros internacionales pretendieron articular a partir de las declaraciones y programas de acción emanados de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda de Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

El telón de fondo del creciente interés en los países del Norte por la CSS, después de décadas de indiferencia, puede explicarse por al menos cuatro factores: en primer lugar, por el sentimiento de amenaza del Sur en los países desarrollados. En palabras del ex Secretario General de la ONU, Boutros-Ghali, por el potencial competidor de algunos PeD en los mercados nacionales, regionales y globales en cuanto a las oportunidades de inversión. En segundo lugar, por el cambio gradual en los donantes de la OCDE que no habían reconocido positivamente a la CSS al considerarla una modalidad marginal en la cooperación internacional. En tercer lugar, por el desconocimiento existente en el ámbito académico de los centros de investigación de los países desarrollados. La atención y el número de estudios sistemáticos sobre la CSS eran escasos.¹⁵ En cuarto lugar, por la creciente preocupación entre los donantes de la OCDE sobre los efectos perturbadores que la penetración de los donantes emergentes en regiones como África podría generar en la aplicación de los principios e indicadores acordados en la agenda de eficacia (BOUTROS-GHALI, 2006; AYLLÓN, 2009).

Para responder a estas inquietudes y producir conocimiento sobre la CSS se pusieron en marcha varias iniciativas. En 2003 fue creado, en el seno del CAD/OCDE, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF por sus siglas en inglés), al que se invitó a participar a varios PeD, a donantes emergentes, a instituciones multilaterales y regionales, parlamentos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de establecer mecanismos de diálogo. El programa del CAD Puertas Abiertas (*Open Doors*) supuso otra manifestación del interés de la OCDE por atraer hacia el debate de la eficacia y

¹⁵ Bancet (2012) registra los estudios en Francia y Canadá de Lemperière (1983) y Bobiash (1988, 1992) que indagan sobre los impactos de la CSS, la formación de alianzas entre PeD y los estudios de caso sobre la cooperación técnica de China, India, Corea del Sur, Brasil y Cuba en países africanos.

la proliferación de donantes a los PeD más activos en la CSS, favoreciendo así la mutua comprensión.

Por otra parte, como fruto del proceso de reflexión iniciado en los años noventa por el CAD/OCDE y por el Banco Mundial para corregir las deficiencias de la cooperación, se celebró en 2003, en Roma, el I Foro de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia de la ayuda. Este encuentro fue la manifestación de un primer esfuerzo internacional sustancial para aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo. En 2005, se convocó el II FAN, que originó la Declaración de París (DP), rubricada por más de 90 países. Un mes antes de que se celebrase ese segundo foro, una reunión organizada por la OCDE y el PNUD sobre el partenariado para una cooperación al desarrollo más eficaz desencadenó el reconocimiento del papel de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda, debido a su predisposición a fomentar la apropiación y las asociaciones inclusivas (CABRAL; WEINSTOCK, 2010). Sin embargo, cuando se aprobó la DP, un mes después, no se hizo ninguna alusión a la CSS, pese a que su potencial de mejora de la efectividad de la ayuda había sido reconocido en los foros preparatorios que precedieron al II FAN.

El III FAN, realizado en Accra, en septiembre de 2008, supuso una novedad respecto a los dos encuentros anteriores en lo referente al reconocimiento de la CSS. Ese avance se produjo gracias al protagonismo de los países emergentes, lo que facilitó que en el Programa de Acción de Accra (PAA) se reconociera, primero, su papel como proveedores de ayuda y, segundo, las particularidades de la CSS (SEGIB, 2009). El texto del PAA recordó la importancia y las particularidades de la CSS y los aprendizajes que se derivaban de la experiencia de los PeD, cuyas aportaciones constituían un valioso complemento de la CNS (SANÍN; SCHULZ, 2009). Adicionalmente, se recomendó un mayor desarrollo de la cooperación triangular. El PAA situó a la CSS en el foco de las atenciones por el papel destacado que se reconocía a los países emergentes y a los países de renta media, pero generó mayor

presión internacional en el sentido de presentar evidencias empíricas sobre su eficacia.¹⁶

Entre Accra y el siguiente FAN de Corea del Sur, en 2011, se registraron nuevos reconocimientos a la CSS por parte de los países desarrollados y un evento de especial significación organizado por la ONU con motivo del 30 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires.

En efecto, a partir de 2007, el G-8 inició un proceso de diálogo con el G-5 en la Cumbre de Heiligendamm, con el objetivo de discutir con los países emergentes los desafíos cruciales para la economía mundial, entre ellos el desarrollo y la cooperación. El llamado *Dialogue Partners* debatió sobre las políticas e instrumentos de la CSS y de la CNS, reconociendo sus respectivos roles, fortalezas y diferencias. Se identificaron complementariedades entre los dos enfoques y se establecieron mecanismos para fomentar el mutuo aprendizaje. En la Declaración final de la Cumbre de L'Aquila (Italia, 2009) se incorporó un punto específico sobre el desarrollo y la importancia de la CSS y triangular.

El G-20 también incorporó el debate sobre la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda. En la Cumbre de Seúl (2010), la CSS fue incluida entre los nueve pilares definidos en el Consenso del Desarrollo para un Crecimiento Compartido, como parte de los principios de desarrollo del G-20, en la sección cuestiones sistémicas globales o regionales. Se reconoció la necesidad de una acción coordinada colectiva, incluso a través de la CSS y triangular, para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo. El Plan Multianual de Acción del Consenso asume explícitamente en su noveno pilar que compartir experiencias de desarrollo a través de iniciativas Norte-Sur, Sur-Sur y triangulares de intercambio de conocimiento, contribuye a la adopción y adaptación de las soluciones de desarrollo más pertinentes y eficaces. Los líderes del G-20 invitaron a las organizaciones internacionales, al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo a profundizar su trabajo en este ámbito.

16 PAA (2008). Punto 19: "Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo".

En cuanto a la ONU su papel fue decisivo en el resurgir de la CSS en el siglo XXI, no sólo por el trabajo cotidiano de sus agencias y programas.¹⁷ También por su apuesta en la definición conceptual y terminológica¹⁸ y en el reforzamiento institucional de los espacios y conferencias internacionales para debatir la CSS. Desde el año 2008, el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC¹⁹ ha encabezado los esfuerzos a favor de una coordinación de los debates sobre la CSS y la eficacia de la ayuda, en clara competencia con las iniciativas de la OCDE. Sus informes han remarcado la importancia de la CSS y la necesidad de fortalecer a la ONU como foro de debate, convirtiéndose en referencia ineludible para la comprensión de los puntos de vista que los PeD desean extender sobre las particularidades y diferencias de la CSS.

En el siglo XXI, el hito más relevante liderado por la ONU fue la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS, conmemorativa del 30º aniversario del PABA.²⁰ Este encuentro se realizó en Nairobi, en diciembre de 2009, y produjo una declaración, posteriormente ratificada por la resolución 64/222 de la Asamblea General. La importancia política de esta conferencia estuvo marcada por la reafirmación de los principios tradicionales de la CSS (respeto a la soberanía nacional, apropiación, asociación entre iguales, no condicionalidad, mutuo beneficio y no injerencia en asuntos internos); por la reivindicación de la autonomía de los PeD para dirigir la agenda de la CSS; y por una tímida incorporación de las recomendaciones sobre eficacia que emanaron de los Foros de Alto Nivel promovidos por la OCDE en torno a cuatro principios operativos: mutua responsabilidad y transparencia; eficacia del desarrollo, coordinación y gestión

17 Un indicador de la apuesta de las Naciones Unidas por la CSS es el crecimiento exponencial en la última década de estrategias para la promoción de la CSS en sus programas, agencias y organismos especializados, de manera destacada en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), o la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), donde la elección como director de José Graziano da Silva fortaleció la dimensión Sur-Sur.

18 En 2003, la Asamblea General mediante la resolución 58/220 recomendó sustituir el término CTPD por el de CSS, integrando así las tres dimensiones que la constituyen: la política, la técnica y la económica.

19 Consultar: <http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/index.shtml>.

20 Consultar website oficial de la Conferencia de Nairobi: <http://southsouthconference.org/>.

basada en resultados y un enfoque *multistakeholder*. Junto con el PABA, la declaración de Nairobi, se erige como el marco político y operativo de la CSS (VAZQUEZ, 2014).

La ventaja comparativa de la ONU en la promoción de la CSS radica en su mayor legitimidad y sensibilidad hacia los problemas del desarrollo; en su apuesta por el apoyo al desarrollo de capacidades; en su estructura descentralizada que favorece el acceso más rápido a la realidad de los PeD; en su neutralidad y experiencia; o en el énfasis en el monitoreo y evaluación objetiva de iniciativas de desarrollo Sur-Sur. Todo ello a pesar de que su labor se ve muy limitada por la disminución de los recursos presupuestarios para el pilar del desarrollo, a lo que se añade una cierta parálisis decisoria y la relativa lentitud en la puesta en marcha de acciones que demandan celeridad. La conciliación de las agendas y prioridades de los países interesados en la CSS con los mandatos de las diferentes agencias de la ONU, así como la duplicidad y la rigidez burocráticas son otros factores que conspiran contra una mayor eficacia de la ONU en la promoción de la CSS (MUSSI, 2007; ROSENTHAL, 2014).

De nuevo en el marco de la agenda de la eficacia, el IV FAN de Busan (2011) dedicó atención especial a los donantes emergentes, aunque en un contexto radicalmente diferente de los encuentros anteriores, en la medida que la crisis económica suscitaba tensiones sobre la distribución de la carga de la financiación del desarrollo. Los países latinoamericanos mostraron una creciente preocupación por esta tendencia que podía implicar para la región la aceleración de la retirada de donantes, alegando éstos que la CSS debería ocupar ese espacio con la garantía del apoyo, a través de la cooperación triangular, de los países desarrollados.²¹ La declaración final subrayó las diferencias de la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades de la CSS respecto a las aplicadas a la CNS, las perspectivas alentadoras que ofrece la pluralidad de enfoques en la práctica de la cooperación, los recursos adicionales que aporta y el enriquecimiento de los conocimientos y aprendizajes que incorpora.

21 Esta idea aparece explícitamente manifestada y reiterada de diferentes maneras en el Informe Final de la Fase 2ª de la Evaluación de la Declaración de París, hecho público en mayo de 2011, y que está accesible en <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>.

El principal elemento que caracterizó el IV FAN residió en su meta final de establecer una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. Se afirmó en la declaración final que el conjunto de los principios y objetivos definidos en Busan constituían el marco de referencia de los países involucrados en la CSS, aunque esa adhesión tenía un carácter voluntario. Esa última cláusula resultó de las negociaciones políticas que permitieron que las potencias emergentes endosasen el documento final. Para la OCDE, la reunión de Busan fue exitosa por la diversidad de las delegaciones participantes y por la evidencia de que los principios de la DP seguían siendo actuales. Según la organización, al ratificar el documento final, Brasil, China e India, asintieron en aplicar los principios de Busan en el ámbito de la CSS.²²

El último episodio del reconocimiento de la CSS en el marco de la agenda de la eficacia aconteció en México, durante la 1ª Reunión de Alto Nivel de la AGCED, del 15 al 16 de abril de 2014, sin grandes novedades respecto a Busan, salvo un mayor énfasis en la diferenciación de la CSS respecto a la CNS²³; en la necesidad de mejorar la disponibilidad de información sobre alcances, resultados y acciones de la CSS; en la voluntariedad de los principios de la eficacia, apenas referencias para los socios de la CSS; y en una mención explícita al documento final de la Conferencia de Nairobi, ausente en la declaración de Busan, como base fundacional de la CSS²⁴.

5. Conclusiones: la CSS en el marco de la crisis de los países desarrollados

El ascenso de los países del Sur y la crisis económica que ha derribado mitos sobre la superioridad del modelo y las prácticas de los países desarrollados

²² http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_3236398_50314459_1_1_1_1,00.html.

²³ Frente a la preocupación por remarcar las diferencias entre CSS y CNS, es interesante contrastar esa perspectiva con la de autores más interesados en subrayar los puntos comunes. Ver Tortora, 2011.

²⁴ Comunicado de México disponible en: http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/07/ENG_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf.

constituyen algunas de las fuerzas profundas que están modificando la fisionomía de las relaciones internacionales. En este contexto la CSS representa una alternativa a la CNS que progresa en intensidad y relevancia.

Los PeD con amplia experiencia en la práctica de la CSS, y en particular los emergentes, pueden ser grandes aliados a la hora de repensar el sistema de cooperación. Conocen la realidad de la CNS y el juego político que implica. Pueden dar una visión más amplia e integral de los procesos y mecanismos que se requieren y pueden ser más útiles en la promoción del desarrollo en los países del Sur Global. Los países emergentes y otros PeD, y entre estos los latinoamericanos, han marcado la pauta en el renovado auge de la CSS durante el siglo XXI, diseñando mecanismos propios de colaboración que son mucho más favorables a sus realidades y necesidades.

Muchas cosas han cambiado desde el surgimiento de la CSS en Bandung. Hace sesenta años hubiera sido impensable afirmar lo que el Secretario General de la ONU manifestó, a saber, que el liderazgo de los países emergentes y su “notable resistencia frente a la crisis económica” fueron los responsables de la mejora de “la fortuna económica de los países más pobres” (NACIONES UNIDAS, 2011, p. 2). Son cambios que han sido propiciados por el ímpetu de las relaciones Sur-Sur y que han producido modificaciones profundas “en la estructura de las relaciones internacionales” (Ibid., p. 3). Esas transformaciones estarían generando resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países del Sur y al aumento de la demanda por su cooperación, en sus diferentes modalidades.²⁵

Esta realidad de la CSS y de sus diferencias respecto a la CNS ya se proclama unánimemente como manifestación de la existencia de otros modelos y alternativas de desarrollo que reflejan los cambios en la geopolítica mundial y en la geografía del crecimiento económico. Así lo manifestó la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en el discurso de apertura de la 66^a Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011, cuando abogó por un “nuevo tipo de

25 Naciones Unidas: Estado de la Cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, (A/66/229), 3 de agosto de 2011.

cooperación, entre países emergentes y desarrollados” que sea “la oportunidad histórica para redefinir, de forma solidaria y responsable, los compromisos que rigen las relaciones internacionales” (ROUSSEFF, 2011, on-line).

Desde otra perspectiva, no soplan buenos vientos a favor de la cooperación para el desarrollo. La crisis económica no es la única causa. Estamos ante un proceso de más hondo calado derivado, entre otros factores, del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación para producir resultados de desarrollo que sean emancipadores, durables y vigorosos. No se trata apenas de la fatiga del donante, como fue conocida la abrupta caída de los flujos de AOD en la década de los noventa. Nos encontramos en una fase de agotamiento del modelo occidental de desarrollo y, como consecuencia, de la cooperación que se realiza desde el ámbito de la OCDE para expandirlo. Ese modelo enfrenta hoy otras alternativas, como el Buen Vivir en Ecuador, que evidencian la quiebra del pensamiento único y de las prácticas estandarizadas, del tipo *one size fits all*, en el debate y la práctica sobre el desarrollo (AYLLÓN; DOLCETTI, 2014).

El ascenso del resto, conocido rótulo para señalar la llegada de los países emergentes como uno de los tres cambios tectónicos del poder en los últimos quinientos años, ha modificado los términos de la ecuación de la economía, la política y el desarrollo sostenible. Ya no es posible despejar las incógnitas de un sistema internacional “sobrecargado con exceso de contradicciones, presiones y dilemas” sin emprender ajustes que demandarán “un Occidente dispuesto a entender el mundo y no a moldearlo según su inercia y antojo” (TOKATLIAN, 2014, on-line). O sin considerar la miríada de siglas (BRICS, EAGLES, CIVETS, BRICSAM, etc.) en las que intentamos agrupar a países como Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Sudáfrica, Turquía o Vietnam, por citar algunos de los que se estima ocuparán los veinte primeros puestos del PIB mundial en el año 2050, o incluso antes.

El resurgimiento de la CSS, después de dos décadas de pérdida de aliento, ha abierto el juego de la oferta cooperativa, diversificando los abordajes y las formas de asociación entre PeD, complementando los enfoques, facilitando

la financiación y, en suma, quebrando el oligopolio de la cooperación de los países de la OCDE. La disminución de la dependencia de los flujos de AOD que propicia la CSS permite a los PeD esquivar la condicionalidad y las imposiciones, acceder a tecnologías adaptadas y respetuosas con los usos locales en sectores abandonados por los donantes tradicionales (desarrollo agrario y rural, energía), satisfacer demandas de desarrollo sin respuesta en campos cruciales (infraestructura, ayuda para el comercio, generación y fortalecimiento de capacidades negociadoras), reducir costes, incrementar la eficiencia de la cooperación y flexibilizar la rigidez en los procedimientos de las agencias financiadoras.

Pero la CSS no es panacea ni garantía de eficacia por ejecutarse entre PeD. En los últimos años ha emergido una interesante literatura acerca de las dinámicas de la CSS que se ha concentrado en examinar sus posibilidades y límites en contraposición con las prácticas habituales de la CNS. Se ha criticado la práctica de la CSS por parte de algunos países emergentes evidenciando las incongruencias existentes entre sus principios ideales y la persistencia de patrones jerarquizados de cooperación.

Frente a un tipo de CSS fundamentada en el presupuesto de que los PeD cooperan para resolver sus desafíos con base en “identidades compartidas, esfuerzos comunes, interdependencia y reciprocidad”, como forma de resistencia al modelo Norte-Sur en un proceso equilibrado, cuyas premisas serían “el reconocimiento mutuo, el respeto a la pluralidad de saberes y la construcción conjunta del sentido que debe atribuirse al desarrollo”, surge la pregunta de si determinadas prácticas de la CSS, por ejemplo en África, representarían una ruptura con ese paradigma. Si esa ruptura fuese real en algunos casos entonces se verificaría la “reproducción de la lógica instrumental” subyacente a las acciones de la CNS y la réplica de modelos de dominación con otras etiquetas (ULLRICH; MACHADO, 2013, p. 79–81).

Incluso se han cuestionado las alegaciones de diferencia de la CSS. No en el sentido de que las mismas no describan adecuadamente su realidad, sino en cuanto se presentan como elementos discursivos o enunciados políticos

de los países que la realizan, hasta el punto de afirmar su superioridad como consecuencia de sus principios de acción formulados en oposición al modelo de ayuda al desarrollo del Norte sin considerar que “muchas de las críticas dirigidas justamente a la CNS también podrían ser dirigidas a la CSS” (SANAHUJA, 2010, p. 19). Sin embargo, desde la perspectiva discursiva, en el campo de las instituciones multilaterales, el énfasis no se pone en la oposición y si en la complementariedad respecto a la CNS, además de “en las ventajas de la CSS basadas en su conocimiento experto para aplicar soluciones supuestamente mejor adaptadas a los problemas del Sur”. En definitiva, todo dependerá de cómo definamos la CSS y la propia noción de Sur o Sures, construida normalmente en clave maniquea de oposición al Norte o a los Nortes (CESARINO, 2012, p. 4).

Lo cierto es que los PeD están construyendo sus propios discursos sobre la CSS. En este punto la heterogeneidad es lo habitual, lo que responde a su diversidad y a la pugna entre modelos más ideologizados y otros más pragmáticos. En este sentido, una razón para celebrar la CSS es el avance registrado en su práctica cotidiana gracias al fortalecimiento de las capacidades y de los sistemas nacionales de gestión. La CSS se presenta como una parte integrante de las políticas exteriores de casi todos los PeD, siendo todavía nítidamente instrumental, al servicio de estrategias para incrementar su presencia regional o global y fortalecer relaciones bilaterales. Sería deseable transcender ese carácter instrumental para considerar la CSS como una política pública institucionalizada, al mismo nivel que otras políticas, como un servicio público básico e indispensable para los PeD, con las ventajas que tiene su potencial de alineación a las políticas nacionales de desarrollo (PIFCSS, 2014).

Así pues, los PeD se enfrentan al reto de concebir y construir una CSS como política pública de cooperación sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus autoridades o de la sensibilidad cooperativa de sus líderes políticos. Es recomendable, dada la importancia cuantitativa y cualitativa que va adquiriendo, definir estratégica y operativamente aquellos elementos de la CSS que permitan a sus instituciones y a la sociedad constituir una política pública de Estado, con carácter permanente y participativo.

Demasiadas veces este proceso de definiciones es discontinuo y depende de liderazgos políticos y técnicos que no siempre permanecen.

Es necesaria la construcción de modelos de cooperación autóctonos, anclados en características institucionales, culturas administrativas, realidades sociales, históricas y políticas propias que se han ido definiendo en esa senda histórica que ha llevado a los PeD a transitar desde la condición de receptores de AOD a socios oferentes de CSS que comparten experiencias en bases diferentes a la CNS. En este proceso de construcción, la participación de otros agentes nacionales (más allá de cancillerías o presidencias), como la academia, la sociedad civil y el sector empresarial, pero también internacionales, como los organismos multilaterales o las instituciones técnicas de cooperación especializadas en sectores muy concretos, como el IICA, es decisiva.

La CSS se presenta también como una realidad heterogénea y fragmentada. No todos los países comparten los mismos principios en los que se basa, ni tampoco las mismas formas (y propuestas) de cuantificarla. La evidencia muestra la existencia de visiones diferentes entre quienes proponen modelos más vinculados a un estado fuerte y centralizador, los que abogan por planteamientos o modelos más atados a las lógicas del libre mercado o los que entienden la CSS primordialmente como un instrumento subordinado a su política exterior. Este análisis se corrobora al evaluar las preferencias de los destinos geográficos hacia los que se dirigen los intercambios cooperativos entre los países que realizan CSS, vinculados a los modelos heterogéneos descritos.

Siendo una realidad, la CSS todavía vive en un estado de construcción, a la búsqueda de respuestas a necesidades cruciales y urgentes para los PeD, como pueden ser la mejora de las instituciones políticas, el acceso a fuentes de alimentación, la energía, la salud de la población, el dominio de tecnologías, la adaptación al cambio climático o la prestación y gestión de servicios públicos de calidad por citar unos pocos. En conclusión, la CSS enfrenta el desafío de consolidarse. Los países que la practican buscan sus propios caminos no siempre convergentes con la senda de los donantes tradicionales. No hay un

único modelo, pero parece evidente que van generándose consensos en torno a principios básicos y a la necesaria articulación con otros agentes del desarrollo, independientemente de su origen geográfico.

En definitiva, los países del Sur Global han planteado propuestas alternativas de desarrollo y las han difundido a través de un complejo entramado de enunciados políticos, prácticas y acciones en formatos de CSS en sus dimensiones políticas (coordinación, concertación y fortalecimiento de relaciones), económicas (inversiones, comercio y financiación) y técnicas (intercambio de conocimiento, políticas públicas) con modalidades de trabajo que se desplegaron bilateralmente y en el marco de procesos de cooperación e integración regional e interregional. Con el horizonte del año 2015, fecha conmemorativa de la Conferencia de Bandung, y fecha señalada para el cumplimiento de las Metas del Milenio, y con la más que probable proclamación de una nueva agenda que integre objetivos de lucha contra la pobreza y la desigualdad y metas de desarrollo sostenible, resulta imperioso contar con la experiencia de los países del Sur que tan útil puede ser, ahora más que nunca, también para muchos países del Norte.

6. Referencias bibliográficas

ABARCA, E. El nuevo rostro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y las nuevas tendencias internacionales. **Revista de Ciencias Sociales**, Costa Rica, v. IV, n. 94, p.169-188, 2001.

AGUIRRE, P. China: luces y sombras de un donante emergente. In: SANTANDER, G. (Coord.). **Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur**: estudios de caso. Madrid: ICEI/UCM, 2011. p. 109-156.

AMIN, S. Refundar a solidariedade dos povos do Sul. In: SANTOS, T. dos (Coord.). **Os impasses da globalização** – hegemonia e contra hegemonia. Rio de Janeiro: PUC-RJ/Edições Loyola, Cátedra REEGEN, 2003.

ATRIA, R. Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: notas para la discusión. In: BID/SECAB/CINDA. **La Cooperación Internacional y el Desarrollo Científico y Tecnológico**: balance y perspectivas. Santiago de Chile: Cinda, 1991. p. 253–267.

AYLLÓN, B. **Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda**. Madrid: FRIDE, jun. 2009.

AYLLÓN, B.; DOLCETTI, M. El Buen Vivir del Ecuador. Crisis del Desarrollo y de la Cooperación Internacional. **Mural Internacional**, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 28–37, 2014.

BANCET, A. **Análisis de la Cooperación Triangular**: discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción. Madrid: IUDC-UCM, jan. 2012. Documento de trabajo.

BESHARATI, N. A. Common goals and differential commitments. The role of emerging economies in global development. **Discussion Paper**, Johannesburg, n. 26, 2013.

BOBIASH, D. **South-South development assistance**: West African case studies. Ottawa: IDRC, abr. 1988

BOBIASH, D. **South-South Aid**. How Developing Countries Help Each Other. New York: St. Martin Press, 1992.

BOUTROS-GHALI, B. La Unión hace la fuerza. **Red Voltaire**, 17 maio 2006.

BRANT, P. **South South Cooperation**: a concept paper. Beijing: IPRCC, 2011. Working Paper Series.

BRAVEBOY-WAGNER, J. **Institutions of the Global South**. London: Routledge, 2009.

BUTLER, F. Regionalism and Integration. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. (Eds.). **The Globalization of World Politics**. New York: Oxford University Press, 1997.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazilian technical cooperation for development**. London: Overseas Development Institute, set. 2010.

CESARINO, L. Cooperação Sul-Sul: que potencial analítico para a antropologia? In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 28., 2012, São Paulo. **Anais...**

CHATURVEDI, S. Development Cooperation: contours, evolution and scope. In: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. **Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?** London: ZedBooks, 2012. p. 13–36.

COLACRAI, M. et al. **Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires**. Buenos Aires: CICI+D, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/DGCINT, 2011.

COMISIÓN DEL SUR. **Desafío para el Sur**. México D.F.: FCE, 1991.

ECOSOC. Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General. In: FORO SOBRE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2010, Nueva York. **Proceedings...** Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/2010/93>. Acesso em: 15 maio 2014.

FAO. Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur para la Alimentación y la Agricultura en América Latina y el Caribe. In: CONFERENCIA REGIONAL, 33., 2014, Santiago de Chile. **Anais...**

HIRST, M.; ANTONINI, B. **Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el Desarrollo**. Buenos Aires: DGCIN, 2009. Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur.

IGLESIAS, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995–2005. Brasília: Funag, 2010.

JOY-OGWU, U. La Cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente. **Nueva Sociedad**, n. 60, p. 27–38, maio/jun. 1982.

KABUNDA, M. Apuntes críticos sobre la Cooperación Sur-Sur. In: PIQUERAS, A. (Coord.). **Desarrollo y Cooperación**. Un análisis crítico. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2008. p. 289–313.

KERN, A.; WEISTAUBB, L. El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior argentina. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, Universidad Complutense de Madrid, n. 27, p. 83–95, 2011.

KRASNER, S. **Conflicto Estructural**. El Tercer Mundo contra el liberalismo global. Buenos Aires: GEL, 1989.

LECHINI, G. La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina. **Relaciones Internacionales**, n. 12, p. 55–81, out. 2009.

LEMPERIERE, J. Portée limitée des groupements régionaux dans le Tiers Monde mais nouvelles possibilités de coopération Sud-Sud. **Tiers Monde**, v. 24, n. 96, p. 733–746, 1983.

LENGYEL, M.; MALACALZA, B. **¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur?** Conceptos, actores y agenda de investigación. Buenos Aires: FLACSO/Argentina, abr. 2010.

LEVI, J.; ELISSETCHE, O.; SURASKY, J. **La Cooperación Sur-Sur en la construcción de la agenda post 2015**. Aportes para el debate. Buenos Aires: PNUD, 2013.

LOPES, M. **Prática comentada da cooperação internacional**. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Edição do autor, 2010.

MAWDSLEY, E. **From Recipients to Donors**. Emerging Powers and the Changing Development Landscape. London: Zed Books, 2012.

MENON, B. P. **Bridges Across the South**: Technical Cooperation Among Developing Countries. New York: Pergamon Press, 1980.

MILANI, C. 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, maio/ago. 2012.

MORAIS, M. South-South Cooperation: Past and Present of this Conceptualization and Practice. In: CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, G. (Ed.). **South-South Cooperation in Education and Development**. New York: Columbia University, 2009. p. 39-62.

MUSSI, C. **Cooperação Sul-Sul**. Conceitos, tipologia e desafios. Brasília: mimeo, out. 2007. Nota conceitual do Sistema das Nações Unidas.

NACIONES UNIDAS. **Plan de Acción de Buenos Aires**. Asamblea General, A/33/134, 19 dez., 1978.

NACIONES UNIDAS. **Nuevas orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)**. Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD, 7 abr. 1995.

NACIONES UNIDAS. **Declaración de la Cumbre del Sur**. Asamblea General, A/55/74, 12 maio 2000.

NACIONES UNIDAS. **Estado de la Cooperación Sur-Sur**. Informe del Secretario General. Asamblea General, A/66/229, 3 ago. 2011.

NACIONES UNIDAS. **Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones de la CSS y el documento final de Nairobi.** Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, SSC/18/1, Nueva York, 31 mar. 2014.

NIVIA-RUIZ, F. La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y Caribe. Una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. **Revista de Economía del Caribe**, n. 5, p. 188-236, 2010.

OHIORHENUAN, J.; RATH, A. The History and Urgency of South-South Cooperation in Science & Technology. **Cooperation South**, n. 1, p. 6-28, 2000.

OLIVIÉ, I.; MOLINA, I. **Índice Elcano de Presencia Global.** Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2011.

PAUTASSO, D. O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Revista Conjuntura Austral**, NERINT-UFRGS, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 48-62, out./nov. 2011.

PIFCSS. **Aportes en relación al 2º borrador de la I Reunión Ministerial de la Alianza Global de Cooperación al Desarrollo.** Ciudad de México: 15 abr. 2014.

PLONSKI, G. A. A administração de projetos ligada à cooperação técnica internacional: visão de conjunto. In: MARKOVITCH, J. (Org.). **Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão.** São Paulo: Edusp, 1994. p. 367-384.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 2013.** El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. New York: PNUD, 2013.

PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA. In: FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO, 3., 2008, Accra. **Anais...**

QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? **Third World Quarterly**, v. 2, n. 34, p. 321-338, 2013.

RAMIREZ, J. M. Las nuevas propuestas sobre el desarrollo. Viejos y nuevos elementos desde los años noventa. In: PUERTO, L. M. (Coord.). **Economía para el Desarrollo**. Lecturas desde una perspectiva crítica. Madrid: La Catarata, 2008. p. 79-133.

REALITY OF AID. **South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?** Manila, 2010.

RIST, G. **El desarrollo, historia de una creencia occidental**. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, 2002.

ROSENTHAL, G. El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿una presencia debilitándose? In: DEVLIN, R.; ECHEVARRIA, O.; MACHINEA, J. L. **América Latina en una era de globalización**. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias. Madrid: CAF/Edición Cero, 2014. p. 111-130.

ROUSSEFF, D. Discurso de abertura. In: ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 66., 2011, Nova Iorque. **Anais...** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 5 maio 2014.

SANAHUJA, J. A. Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean. **Poverty in Focus**, Brasília, IPC-UNDP, n. 20, p. 17-19, 2010.

SANIÍN, M. C.; SCHULZ, N.-S. **La CSS a partir de Accra**: América Latina y Caribe. FRIDE, mar. 2009.

SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. **Estudios SEGIB**, Madrid, n. 3, 2008.

SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. **Estudios SEGIB**, Madrid, n. 4, 2009.

SEGIB. **Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur**. Un aporte desde Iberoamérica. Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, documento de trabajo n. 5, 2014.

SOARES, P. **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: Funag, 2011.

STEINBERG, F. ¿Se está reconfigurando el orden económico internacional? **ARI Real Instituto Elcano**, Madrid, n. 156, 2011.

SURASKY, J. Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, IUDC-UCM, n. 24-30, 2009-2012.

TANDON, Y. **En finir avec la dépendance à l'aide**. Genève : CETIM, 2009.

TOKATLIAN, J. G. Tiempos de crispación y antagonismo. **El País**, Madrid, 5 ago. 2014. Disponível em: http://elpais.com/elpais/2014/07/28/opinion/1406562335_801235.html. Acesso em: 5 set. 2014.

TORTORA, P. Common Ground Between South-South and North-South Co-Operation Principles. **Issues Brief**, OECD/DAC, out. 2011.

TRES, J. El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo. **Resumen de Políticas**, Washington, BID, mar. 2013.

UL-HAQ, M. Beyond the Slogan of South-South Co-operation. **World Development**, v. 8, p. 743-751, 1980.

ULLRICH, D.; MACHADO, R. Em análise a Cooperação Sul Sul: ruptura ideológica ou reprodução? **Política & Sociedade**, v. 12, n. 25, p. 65-84, 2013.

URIBE, R. **Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – CTPD**. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009.

VALLER, W. **O Brasil e a Crise Haitiana**. A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Funag, 2007.

VAZQUEZ, K. What future for South-South Cooperation? In: UNDP-TIKA INTERNATIONAL CONFERENCE INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: TRENDS AND EMERGING OPPORTUNITIES – PERSPECTIVES OF THE NEWACTORS, 2014, Istanbul. **Proceedings...**

ZULUAGA, J. Una Tricontinental del conocimiento: un espacio para la Cooperación Sur-Sur. In: BORÓN, A.; LECHINI, G. **Política y Movimientos Sociales en un mundo hegemónico**. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 399-405.



Capítulo 4 - Uma abordagem de mercado para a cooperação técnica

Mauro Márcio Oliveira

1. Introdução

Acreditando que a cooperação técnica internacional possa ser abordada pela teoria dos mercados, vou fazer diferentes considerações de caráter analógico a esse mecanismo social. Especificamente, vou tratar dos seguintes temas: concorrência *versus* cooperação; segmentação de mercado; e regulação.

Dou início à abordagem, perguntando: como definir o mercado de cooperação técnica internacional? Ele se define pela via institucional ou pela mercadoria que nele circula?

Estabelecendo a primeira analogia da abordagem, proponho enquadrar o mercado de cooperação técnica internacional como um segmento de mercado, com o que o mercado de cooperação técnica internacional seria equivalente, por exemplo, ao mercado de lácteos e ao mercado de veículos automotores.

A expressão mercado de lácteos é suficientemente ampla para ser considerada um gênero, do qual os mercados da manteiga, do iogurte, do queijo, entre outros, são as espécies. O mesmo se aplica ao mercado de veículos automotores, já que ele abriga o mercado dos carros de passeio, caminhões, utilitários, tratores etc. Dessa reflexão, extraio a concepção de que um mercado a que podem ser aplicados os conceitos e as relações abrigados pela correspondente teoria deve estar associado a uma determinada mercadoria ou a um grupo relativamente homogêneo de mercadorias que possam estabelecer a concorrência entre seus fornecedores perante o consumidor. Ao aplicar essa compreensão ao objeto do interesse das presentes considerações, sou levado a compreender que a mercadoria-tipo do mercado de cooperação técnica internacional é, em especial, o Projeto de Cooperação Técnica (PCT), com o que visualizo o mercado de PCTs.¹

Entretanto, o quadro institucional e legal que conforma o mercado de cooperação técnica internacional não me faz crer que seja razoável, no quadro legal-histórico-institucional do Brasil, fazer referência a um mercado de PCTs. Isso porque não existe concorrência direta entre PCTs. Existiria um mercado de PCTs se o Estado nele os contratasse, por exemplo, por meio de editais. Nesse caso, diferentes instituições de cooperação técnica internacional concorreriam no certame e uma delas sairia vencedora. Com isso, as entidades de cooperação técnica estariam elaborando seus PCTs e disputando mercado com as congêneres por meio desse instrumento, que seria a mercadoria concretamente configurada da cooperação técnica internacional.

A Portaria MRE nº 717/2006, em seu art. 9º, estabelece o conceito do PCT:

O projeto de cooperação técnica internacional caracteriza-se pela promoção, no País, do desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não comerciais e em todas as áreas do conhecimento (BRASIL, 2006, on-line).

¹ Um PCT pode ser desdobrado em objetivos; e estes, em produtos. Não vou considerar os produtos de um PCT como mercadoria, pois tal desdobramento não se faz no mercado, mas depois que ele é contratado.

Nesse artigo, a portaria nega, coerentemente com o que já foi tratado na discussão entre bem público e bem público derivado, o caráter comercial dos produtos dos projetos de cooperação técnica, embora não afirme que se trate de bens públicos.

Estabelecido esse entendimento inicial, digo que a expressão mercado de cooperação técnica internacional faz referência válida ao conjunto de entidades que prestam cooperação técnica internacional, entre elas, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a FAO (*Food and Agriculture Organization*), o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a JICA (*Japan International Cooperation Agency*), a GIZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica), a USAID (*United States Agency for International Development*), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), e não à mercadoria propriamente dita. Isso não exclui a importância dos PCTs, pois será pela avaliação de seus resultados ao longo do tempo que as diversas agências do Estado manterão relações contratuais com essa ou aquela instituição de cooperação técnica internacional.

Com isso, respondo à pergunta inicial, negando a formatação do mercado de cooperação técnica internacional por sua mercadoria e afirmando sua base institucional. Como disse, esse mercado, por ser fortemente regulado, poderia ser conformado pela mercadoria PCT se suas regras fossem alteradas no sentido mencionado.

2. Da natureza do bem produzido pela cooperação técnica internacional

Como sabemos, a designação de uns bens como públicos serve para fazer contraponto aos considerados privados. Os bens públicos:

[...] distinguem-se dos demais principalmente pela indivisibilidade de consumo, isto é, devem ser consumidos por todos independentemente

de manifestação individual de preferências. [...] A principal característica dos bens públicos, e que os distingue dos privados, refere-se à impossibilidade de excluir determinados indivíduos ou segmentos da população de seu consumo uma vez definido o volume da produção. A não exclusão implica que o consumo de bens públicos é exercido coletiva e não individualmente. Já no caso de bens privados, o consumo por parte de um indivíduo imediatamente reduz a quantidade disponível para consumo dos demais (FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DOM ANDRÉ ARCOVERDE, 19--?, on-line).

Enquanto os bens privados são desfrutados por seus compradores, os bens públicos são indivisíveis, não exclusivos (estão disponíveis para o consumo de todos) e não rivais (seu uso por uma pessoa não reduz sua disponibilidade para os outros).²

Um bom exemplo de bem público é um parque nacional aberto a todos. Em princípio, seu uso por algumas pessoas não reduz a chance de que outras dele desfrutem. De fato, muitos aspectos da preservação ambiental se ajustam à categoria de bens públicos, porque virtualmente todos têm um interesse em um ambiente saudável.³ Outros exemplos de bens públicos citados pela literatura são o sistema de estradas e a defesa nacional.

Na Economia, os bens públicos encontram a plenitude de seu significado quando focalizados desde a demanda. Nesse contexto, o Estado ocupa o polo da oferta e a população, o da demanda, como consumidores. As três características essenciais dos bens públicos, a saber, indivisibilidade, não exclusividade e não rivalidade, estão todas reportadas ao consumo. Assim, a indivisibilidade está referida ao consumo coletivo e não ao individual. No limite, poderia dizer que

2 Outras manifestações sobre bem público na literatura técnica: “uma mercadoria ou serviço que se ofertado a uma pessoa pode ser feita disponível para os outros sem nenhum custo extra” (PEARCE, 1992 apud HARRIS; ROACH, 2013, on-line). Um bem público puro é aquele em que os produtos não podem excluir ninguém de consumi-lo. Portanto, para um bem público puro, o consumo é não rival e não exclusivo (HARRIS; ROACH, 2013, on-line).

3 Tecnicamente, um parque nacional deixa de ser um bem público puro se cobrar taxa de entrada, já que com essa atitude pode excluir não pagantes.

a caracterização de um bem público, como a segurança pública, considera a existência de um consumidor coletivo que consome em bloco o referido bem público. Por sua vez, a não exclusividade descarta que uma parte dos consumidores não possa ter acesso a esses bens. Por fim, a não rivalidade indica que os consumidores não se opõem uns aos outros em relação ao consumo de um determinado bem público, ou seja, seu uso por um consumidor não reduz a disponibilidade do bem público para os demais consumidores.

Passando do geral para o particular, considero que a cooperação técnica internacional não seria propriamente um bem público, na medida em que as instituições (internacionais) que a geram não são propriamente públicas (no sentido legal nacional) e, assim, não podem ocupar o polo da oferta geradora de bens públicos.

Se eu tomasse a ordem estatal em seu sentido mais amplo, poderia supor que uma instituição (internacional) de cooperação técnica internacional integra a ordem estatal e, em decorrência, estaria instalada no polo da oferta dos bens públicos. Ainda assim, abrigada generosamente sob o amparo de uma suposição, a instituição de cooperação técnica internacional não ofertaria seus produtos e serviços diretamente à população, i.e., aos consumidores dos bens públicos. Por essa razão, esse tipo de instituição se encaixa, mais corretamente, como fornecedora de produtos e serviços especializados aos Estados nacionais. Por isso, a menos que haja uma relação explícita e direta entre uma instituição de cooperação técnica internacional e a demanda final, a classificação da cooperação técnica internacional como bem público merece uma reflexão mais aprofundada para dirimir as divergências.

Já no campo do direito, o foco do conceito de bens públicos repousa sobre a noção de propriedade, ou melhor, de domínio. Nesse caso, são bens públicos todos aqueles que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta. Todos os demais são considerados particulares. “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002, on-line).

É pouco produtivo discutir o aspecto jurídico neste texto, já que o interesse central é a abordagem econômica. Isso posto, retorno à abordagem econômica da cooperação técnica internacional para concluir que, pacificada a posição do Estado no polo da oferta, os serviços das instituições de cooperação técnica internacional servem de insumo aos bens públicos ofertados pelo Estado à população de um determinado país. Dessa forma, uma política pública que produza um determinado bem público sob a forma de serviço à população terá, quando for o caso, um componente de cooperação técnica internacional formulado e fornecido por uma instituição especializada, razão pela qual classifico tal instituição como uma fornecedora do Estado.

Dados os vários elementos trazidos à consideração, proponho caracterizar a cooperação técnica internacional como um bem público derivado (BPD), o que permitiria caracterizá-lo de forma mais rigorosa, bem como estabelecer a relação que ele mantém com um bem público (BP) propriamente dito, tal como definido pela literatura. Para simplificar a notação, designo a cooperação técnica internacional como um BPD. Dessa forma, passo a dispor de dois tipos de bens: BPD e BP, que estabelecem a ponte entre as instituições de cooperação técnica internacional e o Estado e entre este e a população. A representação desse entendimento é mostrada a seguir.⁴

Figura 1 – Bens públicos e bens públicos derivados em sua relação com as instituições de cooperação, com o Estado e a população



4 Uma vez estabelecida essa base, novos avanços poderiam ser alcançados. Um deles seriam diferentes formas de classificação da cooperação técnica internacional. Assim, a contribuição da cooperação técnica internacional para a oferta de um BP poderia ser classificada como direta ou indireta ou, ainda, como de 1º, 2º ou 3º grau, considerada a essencialidade da cooperação técnica internacional para a oferta do bem público.

3. Concorrência versus cooperação

Vencidas as questões preliminares, como posso entender a lógica da demanda e da oferta de um BPD? Um BPD (como a cooperação técnica internacional) não pode ser comprado e vendido da mesma forma que um bem privado; ainda assim, sua oferta adequada é de crucial importância para a sociedade.

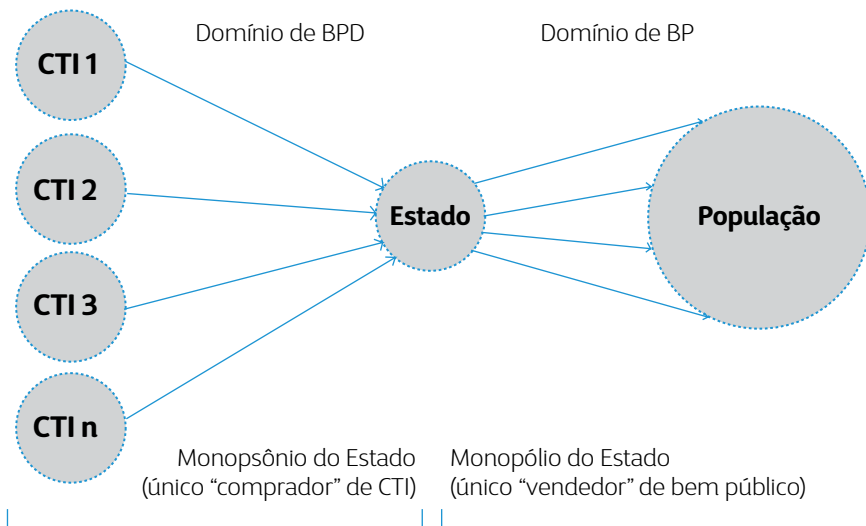
Para encaminhar a resposta à questão colocada, inicio dizendo que a provisão desse tipo de bem é fruto de uma decisão de política externa de um dado país com repercussões no plano nacional, que, em termos de mercado, representa a demanda nacional. Por seu meio, a adesão de um país a acordos e tratados que tratam em seu bojo da cooperação técnica internacional revela uma decisão de caráter político desse mesmo país, mesmo porque a aprovação definitiva desses acordos e tratados é matéria de decisão parlamentar.

No caso, o Executivo toma a decisão, no suposto de que representa o interesse do conjunto da população. Uma vez tomada a decisão, resulta um compromisso financeiro do país com a instituição de cooperação técnica internacional, saudado por todos os cidadãos por meio do pagamento de impostos. Esse compromisso se desdobra em duas partes: uma fixa, determinada por tratado, que representa a cota anual de participação do país na instituição; e outra, variável, conquistada dia a dia pela instituição de cooperação técnica internacional, que dá a medida de sua participação no mercado nacional de cooperação técnica internacional. Em ambos os casos, a ação do Estado é essencial, já que é dele que provêm os recursos que sustentam as instituições de cooperação técnica internacional e, portanto, sua oferta e demanda como BPD.⁵

Já em termos de configuração do mercado, destaco que, em uma situação pura, o Estado é monopolista da oferta de BP e monopsonista da demanda de BPD. No mundo real, essas condições são flexibilizadas, podendo haver bastante variação entre um caso e outro.

5 O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é quem paga tal cota em nome do Brasil.

Figura 2 – Configurações de mercado para BP e BPD



Como não existe uma centralização da compra de cooperação técnica internacional por parte do Estado, o monopsônio termina não sendo facilmente caracterizável. Em seu lugar, o que se percebe é a diluição da demanda estatal por diferentes órgãos do Estado (ministérios federais, secretarias estaduais, prefeituras municipais, estatais e paraestatais) pela cooperação técnica internacional.

Dessa configuração institucional dos agentes do mercado emerge a manifestação da concorrência entre entidades de cooperação técnica internacional, como ofertantes, frente à demanda do Estado ou de seus órgãos. Tal concorrência está longe de ser próxima do modelo da concorrência perfeita, em que o número muito grande de participantes evita que a ação individual de um deles afete as condições da oferta (preço e quantidade). A condição de concorrência perfeita não se realiza por duas razões: a) a quantidade de entidades de cooperação técnica internacional em um dado país é relativamente pequena; e b) a quantidade de entidades de cooperação técnica internacional por tema, especialidade ou assunto é ainda menor.

Especialmente, essa segunda condição revela que o mercado de cooperação técnica internacional é segmentado. Essa segmentação não é imposta pelo Estado, mas pela natureza e especialização das entidades de cooperação técnica internacional segundo temas. Assim, entre as que atuam no Brasil, há delas especializadas em agricultura, crianças, educação e cultura, saúde, trabalho, meio ambiente etc.

Dessa forma, a concorrência entre as entidades de cooperação técnica internacional corresponde àqueles modelos de mercado em que são poucos os participantes. A situação que melhor poderia caracterizar o mundo real da cooperação técnica internacional no Brasil é o da concorrência imperfeita, que ocupa uma posição intermediária entre a concorrência perfeita e o monopólio. Algumas das forças que movem esse tipo de mercado são a diferenciação de produtos, a publicidade e o *dumping*.

Em termos de modelos, merecem ser destacados a concorrência monopolística e o oligopólio.⁶

A concorrência monopolística é a “situação de mercado caracterizada pela existência de duas ou mais empresas, cujos produtos são muito semelhantes sem serem substitutos perfeitos um do outro, de forma tal que cada empresa pode manter certo grau de controle sobre os preços” (SANDRONI, 1985, p. 81).

Segundo esse modelo de mercado, a competição se baseia na diferenciação do produto, o que leva a aceitar que seus produtos sejam mais heterogêneos que homogêneos. Cada produtor busca diferenciar seu produto de modo a conseguir que ele seja percebido como único pelo consumidor. A ideia básica é a busca pela diferenciação dos produtos, seja pela propaganda, pela embalagem, pelo desenho, entre outros recursos, do que resulta, teoricamente, um monopólio para cada produto no mercado.

6 Uma das fontes que respaldam as considerações sobre modelos de mercado é Ferguson (1976).

Se considerado apenas o segmento de mercado da cooperação técnica internacional voltado para a agricultura, imperaria uma situação próxima à da competição monopolística entre seus atores, especialmente entre IICA e FAO. Dessa configuração, ressalto a diferenciação como um recurso para obter maior parcela de mercado com seus produtos. Essa diferenciação, como estabelece a teoria, pode ser dada pelo desenho, pela propaganda, pela embalagem, entre outros recursos. Entretanto, devo advertir que, diferentemente do que diz a teoria aplicável ao caso, não será possível manter certo controle sobre os preços se, por preço, entender-se o percentual arrecadado pelas entidades de cooperação, já que ele é fixo e determinado pelo agente regulador do mercado.

Outro recurso, com amparo na literatura, mas que não se aplica ao caso, é a atitude de exibir excesso de capacidade como forma de criar uma barreira à entrada de novos competidores, já que isso implicaria aumento de custos, o que vai contra a incapacidade de elevar preços.

Por sua vez, o oligopólio é um:

Tipo de estrutura de mercado em que poucas empresas detêm o controle da maior parcela do mercado. O oligopólio é uma tendência que reflete a concentração da propriedade em poucas empresas de grande porte [...] Se algumas poucas empresas dominam um mercado, elas podem dividir entre si a área de atuação, limitando os custos de concorrência e fixando preços que ampliem muito a margem de lucro (Ibid., p. 305).

A situação de oligopólio seria mais útil para descrever o mercado de cooperação técnica internacional em geral e não, por exemplo, um segmento temático como a saúde ou a agricultura. Nesse caso, o mercado estaria composto por um número maior de ofertantes (superior ao da concorrência monopolística), mas suficientemente limitado, de tal forma que propicie acordos entre os participantes. Embora, inicialmente, esse modelo de mercado possa ser um bom descritor da situação do mercado no Brasil, ele é falho porque seus participantes dificilmente dispõem e vão dispor da capacidade de dividir entre si a área de atuação para limitar custos, fixar preços e ampliar a margem de lucro.

4. Segmentações de mercado

O tema das segmentações de mercado já foi introduzido na seção anterior como elemento necessário ao tratamento dos modelos ali estudados.

A partir do ponto já trazido à consideração, devo dizer que a segmentação segue a especialização das instituições de cooperação técnica internacional, do que resulta uma segmentação de tamanho variável ao longo do tempo e que responde às prioridades da política pública, especialmente da federal.

Em princípio, quando um determinado tema se torna prioridade governamental, o correspondente segmento de mercado da cooperação técnica tende a receber mais recursos públicos, fazendo com que o respectivo setor da cooperação técnica internacional, um segmento do mercado, cresça proporcionalmente mais do que os demais. Quando, ao contrário, um tema deixa de ser uma prioridade, é muito provável que o correspondente segmento cooperação técnica internacional encolha e reduzam as chances de obter recursos expressivos.

Um segundo aspecto corresponde à consideração da rigidez *vis-à-vis* a flexibilidade da segmentação de mercado. Sempre que a segmentação de mercado aceitar uma interpretação mais flexível, novas áreas de trabalho podem se abrir e tornar o respectivo segmento mais competitivo, porque novos atores passarão a nele atuar. Isso se dá, por exemplo, quando se acoplam ações de agricultura familiar com o combate à pobreza e o desenvolvimento territorial, especialmente em regiões mais pobres. Outra alternativa favorável é quando o tema central de uma dada entidade de cooperação técnica internacional está a cargo de mais uma agência governamental. Nos dois casos, a segmentação deixa de ser um limite rígido para a expansão da entidade de cooperação internacional que atua nessas áreas temáticas.

Outro tipo de segmentação percorre o desenho federativo do Brasil. Nesse caso, o mercado de BPD segmenta-se pelas ordens federal, estadual e municipal.

Houve momentos na história da gestão pública brasileira em que a ação federativa repercutia diretamente nos estados, o que criava inúmeros desdobramentos para o mercado de BPD. O exemplo mais expressivo dos últimos quarenta anos é o dos polos – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), Programa de Desenvolvimento dos Cerrados na região Centro-Oeste (Polocentro), Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb), Programa de Desenvolvimento da Grandes Dourados e Programa de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan) – e, muitos anos depois, o do Projeto Áridas. No presente, pode-se apontar o dos Territórios da Cidadania e o do Combate à Desertificação. Todos eles implicaram e implicam replicar projetos nacionais em unidades federativas, o que abre oportunidade para que as entidades de cooperação técnica internacional se façam presentes em níveis descentralizados. Essa descentralização indica que as entidades de cooperação técnica não parecem dispor, diretamente, da capacidade de abrir mercado na esfera estadual e municipal, confiando que a replicação de projetos federais nesses âmbitos crie as oportunidades desejadas. Nos dois casos do passado, a atuação de financiamento do Banco Mundial também estimulou o mercado de BPD na esfera federativa.

Entretanto, já há alguns anos que os mecanismos de interação federativa estão adormecidos no Brasil. O País esgotou o ciclo dos planos nacionais de desenvolvimento (PND) sem estimular o lançamento de planos correspondentes nos estados. Em seguida, partiu para o lançamento de planos com nomes fantasia – Avança Brasil (governo FHC), Brasil, um País de Todos (governo Lula) e País rico é país sem pobreza (governo Dilma) – dos Planos Plurianuais (PPA), que, igualmente, não trazem nenhuma motivação para se construir a vinculação com planos estaduais e municipais. A partir de 2007, o país conta com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que segue na mesma toada da preponderância da União na ordem federativa. Essa conformação isolada do planejamento público no Brasil torna bastante limitadas as oportunidades de interiorização e descentralização dos mercados estaduais de BPD. Por fim, essa emulação é muito mais difícil quando se trata da órbita municipal. A crônica situação financeira dos municípios brasileiros não deixa praticamente margem para a ampliação do mercado de cooperação técnica internacional.

5. Regulação do mercado

No final do século passado, o governo federal implementou um conjunto de mudanças na administração pública para dar maior agilidade às ações até então estatais, transferir algumas ações da esfera estatal para a área privada, permitir a participação da sociedade civil, entre outras finalidades. Para tanto, adotou o conceito de agência reguladora como um órgão público para regular a matéria específica a ela atribuída.

Adaptando o conceito de Sundfeld (1998, p. 134 apud NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p. 30), a regulação implica criar normas para habilitar os entes regulados a desempenhar suas atividades, assim como aprovar, acompanhar e fiscalizar suas ações e seus resultados, dirimir conflitos entre regulados e, no limite, aplicar sanções.

Esse arco de ações é cumprido por uma diversidade considerável de órgãos públicos que se dedicam à ação regulatória, não havendo razões incontestáveis para que só possam ser executadas no âmbito exclusivo das agências. Ainda assim, no âmbito brasileiro, as agências foram e vêm sendo instituídas para combater falhas de mercado, assegurar a competitividade, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes regulados, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores.

Desde então, foram criadas várias agências federais; umas, como autarquias especiais – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Comercial (ANC). A elas deve ser agregada a Agência Espacial Brasileira (AEB), como uma autarquia não especial. Nos estados, há diversas agências, e até nos municípios foram criadas algumas.

É muito diversa a finalidade dessas agências no Brasil. Algumas cuidam de serviços públicos propriamente ditos, como Aneel e Anatel; outras tratam de atividades econômicas em sentido estrito (como a ANP); outras, ainda, de serviços públicos facultados aos particulares (Anvisa); por sua vez, a Ancine fomenta e fiscaliza atividades privadas; já a ANA regula o uso de um bem público.

Para o mercado da cooperação técnica internacional foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em setembro de 1987, por meio do Decreto nº 94.973, como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Conforme estabelecido no regimento interno do MRE, compete à ABC planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações (BRASIL, 20--).

Do ponto de vista estrito do mercado, pode-se considerar tal mercado como intensamente regulado, isto é, submetido a dispositivos legais que tratam das condições de funcionamento, das restrições, das formas de execução e dos preços e dos bens intercambiáveis. Além das competências da ABC, usualmente há ponderável participação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) nesse mercado.

O arcabouço legal que regula o mercado de cooperação técnica internacional encontra na Constituição Federal sua primeira peça: "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] cooperação entre os povos para o progresso da humanidade [...]" (BRASIL, 1988).

Outras peças legais vitais são os decretos legislativos, que aprovam uma convenção entre o Brasil e cada um dos organismos internacionais em atuação no país. Como parte da legislação específica, destacam-se os instrumentos legais que

promulgam o compromisso do país em cumprir e executar a convenção; os decretos que tratam de privilégios e imunidades e relações institucionais. Segue-se a definição dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e para a aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Esses, de fato, são um dos mais importantes instrumentos da regulamentação do mercado de cooperação técnica internacional ou de BPD. Nele, ficam fixados os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de acordos básicos firmados entre o



Um dos mais conhecidos mercados regulados (ou ambiente de contratação regulada) no Brasil é o da energia elétrica. Nele, os distribuidores adquirem a energia elétrica para atender seu mercado formado de consumidores cativos, em leilões públicos promovidos pelo poder concedente (Aneel) e operacionalizados pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Esse processo começa com a identificação das fontes de geração de mais baixo custo e a aplicabilidade dela no atendimento ao sistema consumidor para otimizar o conjunto de custos tanto da geração como dos sistemas de transmissão. Esse trabalho é realizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) sob coordenação do Ministério de Minas e Energia (MME). Os leilões promovem a competição entre os agentes de geração. A dinâmica de leilão apresenta preços decrescentes, definindo como ganhadores aqueles empreendimentos que, somados, apresentem a quantidade demandada de energia elétrica ao menor preço. Com esses mecanismos, o governo brasileiro assegura a menor tarifa possível para o consumidor. A compra e venda de energia é formalizada por meio de contratos bilaterais. Em contraposição, existe o mercado livre de energia elétrica (ou ambiente de contratação livre), em que os agentes (geração, produção independente, importação) negociam livremente com consumidores livres e especiais a contratação da energia elétrica por meio de contratos bilaterais. Nesse caso, o preço da eletricidade é definido não pela entidade reguladora, mas pelas empresas e consumidores. Nesse ambiente, o consumidor negocia o preço da sua energia diretamente com os agentes geradores e comercializadores. Dessa forma, o cliente livre pode escolher qual será o seu fornecedor de energia (CELESC GERAÇÃO, 19--?, on-line).

governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes. Chamo a atenção para a restrição anunciada, já que por ela fica excluída a cooperação técnica oferecida.⁷ Uma das condições reguladas é a remuneração financeira, que, no caso, fica limitada a 5% dos recursos aportados pelos projetos a serem implementados sobre a modalidade de execução nacional.⁸ Outro aspecto fundamental do citado decreto é a fixação da modalidade execução nacional para a implementação da cooperação técnica internacional.

Além do acompanhamento, a ABC ocupa o centro desse mercado regulado, já que a celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional depende de sua prévia aprovação.

Além do papel ativo da ABC no funcionamento desse mercado regulado, os órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal têm a competência de auditar e fiscalizar o cumprimento das disposições do referido decreto.

6. Estimativas da dimensão do mercado de cooperação técnica internacional no Brasil

Segundo Matos, Bernardi e Silva (2010), o tamanho do mercado de cooperação técnica internacional no Brasil, era, em 2006, de 438 PCT. Dos dados conhecidos, 36% estavam avocados ao Pnud, 19% à UNESCO, 16% ao UNICEF e 7% ao IICA. A maior participação da UNESCO e do UNICEF pode se dever à prioridade dada pelo governo federal aos programas sociais a partir do 1º governo Lula.⁹

7 Por essa restrição, sou levado a crer que a regulação de mercado é feita no país demandante, daí a referência à expressão cooperação técnica oferecida. Sendo essa a lógica da regulação, a cooperação técnica oferecida seria regulada pelo país demandante, que a receberia como oferecida.

8 A fixação do preço na modalidade teto abre a possibilidade da prática de preços inferiores. Como já considerado, na organização de mercado mais aproximada à situação das entidades internacionais de cooperação técnica, a concorrência em preço poderia determinar uma queda generalizada de preços para todos os participantes.

9 A fonte dos dados oferecidos não informa a distribuição dos 22% restantes de PCT (100% - 36% - 19% - 16% - 7%). Lembrando que a mesma fonte informa serem 26 instituições internacionais que compõem o mercado, é de supor que esses 22% distribuem-se entre as outras 22 instituições não mencionadas (MATOS; BERNARDI; SILVA, 2010).

Em termos especulativos, fiz um exercício para estimar o tamanho máximo potencial do mercado de cooperação técnica internacional em seu segmento agrícola/rural, trabalhando no polo da demanda, em que se situam as entidades que recebem a cooperação técnica internacional. Sequencialmente, são apresentados dois resultados: o primeiro, com estimativa extensiva; e o segundo, com estimativa restritiva. Observe que somente foram considerados como demandantes os entes públicos, o que se justifica frente ao conceito de BP e BPD.

Na primeira tabela, é lançada a estimativa extensiva da quantidade de entidades públicas demandantes de cooperação técnica internacional no Brasil. Como resultado, ficam configurados 5.753 entes demandantes em potencial.

Tabela 1 - Estimativa extensiva do tamanho de mercado de cooperação técnica internacional no Brasil

Demandantes	Federal	Estadual (27 UFs)	Municipal
Ministérios	38	-	-
Vinculadas	50	50	-
Secretarias	-	54	-
Prefeituras	-	-	5.561
Total	88	104	5.561
Total geral	5.753		

Já na segunda tabela, apresento a estimativa restritiva. A grande diferença dos números em relação à estimativa contida na tabela anterior se deve basicamente às prefeituras municipais como demandantes, embora para todos os valores tenha sido feita uma redução. Como a grande maioria daquele parceiro eventual não tem condições técnicas e financeiras para tocar um trabalho conjunto de cooperação técnica internacional, otimistamente considero apenas 5% das prefeituras como parceiras das entidades de cooperação técnica internacional. Aplico 10% aos estados. Para órgãos federais, reduzo a 40% a quantidade de entes. Com isso, o número máximo potencial de parceiros públicos para a Representação do IICA no Brasil (RIB) cai de 5.753 a 590, o que representa uma queda de quase 95%.

Tabela 2 - Estimativa restritiva do tamanho de mercado de cooperação técnica internacional no Brasil

Demandantes	Federal	Estadual (27 UFs)	Municipal
Ministérios	15	-	-
Vinculadas	20	5	-
Secretarias	-	5	-
Prefeituras	-	-	278
Total	35	10	278
Total geral	323		

Mesmo assim, ainda se trata de um grande número de parceiros potenciais.

Em termos de estratégia de ação e do ponto de vista da oferta, a ação dos entes regulados poderia abordar os parceiros federais e estaduais com projetos individualmente customizados. Já os 278 demandantes municipais, por se tratar de um grande número, deveriam ser tomados como um alvo coletivo ao qual a(s) entidade(s) de cooperação técnica internacional ofereceria(m) poucos produtos relativamente padronizados, tais como construção e uso de bases de dados municipais georreferenciados; *softwares*; cursos a distância; e alguma forma de capacitação a distância.

7. Um novo segmento de mercado?

As emendas parlamentares vêm se constituindo em uma tradição de alocação dos recursos públicos no Brasil. São bastante combatidas pelo personalismo e uso político-partidário que lhes dá o lastro. Ainda assim, existem muitos parlamentares que buscam a aplicação criteriosa dos recursos daí advindos.

Para se ter uma ideia de valores, a imprensa informa que, em 2011, o valor das emendas parlamentares federais foi fixado em R\$ 13 milhões para cada um

dos 513 deputados e 81 senadores, o que gera um valor total da ordem de R\$ 7,5 bilhões. Naquele ano, o relator-geral do Orçamento, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), previu alocar R\$ 6 bilhões para esse fim na peça orçamentária, conforme Salomon (2011).

Segundo estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios, entre 1999 e 2005 foram apresentadas emendas parlamentares individuais e coletivas que somadas produziram a média anual de, aproximadamente, R\$ 5,5 bilhões. O empenho chegou a 50% desse valor e o pagamento efetivo alcançou 30% dos valores iniciais, ou R\$ 1,7 bilhão (ZIULKOSKI, 20--).

Evidentemente, trata-se de um mecanismo polêmico de uso do orçamento público. Se, entretanto, forem excluídas aquelas carregadas de personalismo e de uso político-partidário, ainda assim restará um volume razoável de recursos que mereceriam ser considerados como integrantes do mercado da cooperação técnica internacional no Brasil.

Tomando apenas 10% do valor efetivamente pago como base, estaria identificado um fundo anual de R\$ 170 milhões, o que corresponderia a R\$ 8,5 milhões de arrecadação de taxas à base de 5% do valor total por ano. Evidentemente, esse, como qualquer valor que se possa estimar, atende a inúmeras áreas temáticas.

Os aspectos com potencial para uma ação específica da RIB no campo das emendas parlamentares são especialmente dois: a) muitas das emendas são municipalistas e tratam do desenvolvimento na escala mais baixa do planejamento público; e b) os entes de cooperação estariam desenvolvendo uma articulação inédita com o Parlamento brasileiro.

No primeiro caso, os entes de cooperação técnica estariam se aproximando dos municípios e, com isso, podendo divulgar seu trabalho e captar demandas ainda não caracterizadas de cooperação técnica internacional. No segundo caso, embora não se cogite do ente de cooperação técnica trabalhar diretamente com os parlamentares, as bancadas e a direção das duas casas do Congresso

Nacional, mesmo porque a realização material dos recursos das emendas tem de ser viabilizada pelos ministérios e seus órgãos vinculados, haveria uma relação indireta com essas Casas, o que poderia vir a ser uma alavanca poderosa de divulgação da cooperação técnica internacional no Brasil. Essa proposição tem a finalidade precípua de proporcionar uma base técnica consistente à alocação dos recursos de emendas parlamentares, o que hoje não ocorre.

Faço notar que há experiências indiretas no trato do assunto, já que em alguns ministérios há um forte trabalho para viabilizar a aplicação dos recursos de emendas parlamentares que alimentam a realização de políticas nacionais.

A possibilidade sugerida vai ao encontro do interesse da Confederação Nacional de Municípios, que defende o uso de critérios técnicos na escolha dos objetos a serem beneficiados por tais recursos. A conferência acredita, inclusive, que um trabalho sério qualificaria o trabalho de muitos parlamentares que fazem uso responsável desses recursos. Caso se entenda mais adequado, a relação institucional poderia ser estabelecida entre os entes de cooperação técnica internacional e a citada confederação. Creio que a preparação de projetos para dar consistência aos valores orçamentários e financeiros das emendas parlamentares viria a ser o cerne da ideia aqui apresentada.

8. Conclusões

Dessa breve recuperação da teoria e de dados dos mercados, resultam alguns *insights*:

- a) As entidades de cooperação técnica internacional não parecem produzir BP, já que esse é uma função exclusiva do Estado. Tais entidades produzem o BPD;
- b) As entidades de cooperação técnica internacional não controlam o preço de seus serviços no mercado de BPD no Brasil e nem o fixam em nível mais alto do que o valor da taxa de remuneração

estabelecida pelo governo. Poderiam, hipoteticamente, reduzi-lo, como uma estratégia para aumentar sua participação no mercado. Segundo a teoria dos oligopólios, essa iniciativa poderia desencadear um movimento geral de queda da taxa de remuneração por parte dos demais integrantes do mercado, com o que se alcançaria uma posição final com o mesmo grau de concorrência e menos receita para cada um deles. Não espero que as entidades de cooperação técnica promovam uma concorrência de preços;

- c) A impossibilidade de fixar preços leva a que cada entidade de cooperação técnica internacional busque seguir, guardadas as proporções e sua natureza própria, a conduta das empresas nos mercados de concorrência imperfeita. Uma dessas condutas é a diferenciação de produtos. Nesse particular, parece recomendável diferenciar o desenho de seus produtos; atuar com propaganda; mudar a apresentação dos produtos; e agregar produtos complementares e conexos ao produto principal (PCT);
- d) Destaco que uma parte da execução de ações de desenvolvimento localizado é realizada com recursos das emendas parlamentares. Embora se trate de recursos federais particulares, seria de grande valia estudar sua especificidade, pois pode gerar um volume importante de recursos e levar as entidades reguladas a atuar nas esferas estadual e municipal;
- e) A limitação da atuação na esfera federativa dos estados é notável, porque o grau de interação programática entre os governos federal e estaduais é bastante restrito. O mesmo, de forma mais aguda, ocorre na órbita municipal;
- f) Devem ser estudadas as consequências da mudança da regulação da cooperação técnica internacional no Brasil, segundo a qual o Estado lançaria editais para a contratação de PCT. As entidades que possam oferecer um produto diferenciado em relação às concorrentes seriam mais bem avaliadas.

9. Referências bibliográficas

BENS PÚBLICOS. In: FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DOM ANDRÉ ARCOVERDE. **Dicionário da Economia**. 19--?. Disponível em: <http://www.faa.edu.br/cienciaseconomicas_dicionario_b.php>. Acesso em: 28 out. 2014.

BRASIL. **Constituição** (1988). Art. 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Histórico da Agência Brasileira de Cooperação**. 20---. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Código civil**. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Capítulo 3, Livro 2, art. 98. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria MRE nº 717, de 9 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTARIA_717.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2014.

CELESC GERAÇÃO. **O mercado de energia**. 19--?. Disponível em: <<http://novoportal.celesc.com.br/portal/index.php/celesc-geracao/comercializacao/o-mercado-de-energia>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976. 616p.

HARRIS, J. M.; ROACH, B. **Environmental and Natural Resource Economics: A Contemporary Approach**. 2013. Disponível em: www.neema.ufc.br/GERNPA_HARRIS_5.pdf. Acesso em: 31 jul. 2014.

MATOS, A. da C.; BERNARDI, C. C.; SILVA, H. S. **Gestão de projetos de cooperação técnica internacional: A experiência do IICA no Brasil**. Brasília: IICA, jul. 2010. 233p.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. **Agências Reguladoras no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, Universidade Cândido Mendes, 2007. 44p. Documento de Trabalho n. 65. Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_65.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

SALOMON, M. Valor de emendas parlamentares sobe 371% em 6 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,valor-de-emendas-parlamentares-sobe-371-em-6-anos,773582,0.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Coleção “Os Economistas”.

ZIULKOSKI, P. **As distorções causadas pelas emendas parlamentares na execução orçamentária da União**. Confederação Nacional dos Municípios, 20-- . 4p. Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br/images/CNM_estudos_emendas_parlamentares.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2014.



Capítulo 5 - A interculturalidade no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento: uma chamada à garantia dos direitos humanos

Ana Lúcia E. F. Valente
Ângela Pires Terto

1. Introdução

Há muito tempo, o lócus da construção das estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento tem sido aquele do ente externo ao lócus de destino. Isso significa dizer que o trajeto que tem sido tradicionalmente percorrido pelas iniciativas de cooperação é o de fora para dentro – nascendo a partir de um agente rumo a outro. Também se pode dizer que a cooperação tradicional tem adotado uma abordagem verticalizada (*top-down*), que consiste no ditar de regras e modelos, estabelecendo a relação doador-receptor de cooperação, em que o doador é quem possui a legitimidade de determinar o que é bom ou ruim e, conseqüentemente, o que deve ser feito para promover o desenvolvimento.

Nesse contexto, sequer é questionado o conceito de desenvolvimento atribuído por cada uma das partes da cooperação, mas ele é tido como inequívoco e, certamente, é determinado pelo doador. Uma suposta uniformidade de percepção quanto ao que seria desenvolvimento é o que tem levado a abordagens inadequadas, indesejáveis e ineficazes no campo de ação da promoção do desenvolvimento.

A cooperação para o desenvolvimento rural pode ser tomada como exemplo na esfera do debate em torno do significado da cooperação internacional para o desenvolvimento, a partir do impasse entre a permanência de uma visão agrária do espaço rural e o viés de política social (FAVARETO, 2010), ressaltando contradições e jogos de manutenção do poder a partir do exercício da alteridade. A questão do reconhecimento das diferenças sem a atribuição de valores constitui um dos principais desafios atuais, em que a cultura aparece como elemento a ser destacado na busca por relações horizontais e, portanto, de cooperação.

O processo cultural é inseparável da condição social humana. Porque se transforma ao longo do tempo, é histórico e, por ser comum a todos, é considerado universal. Porque implica o conhecimento e o aprendizado, é educacional. A indissociabilidade entre história, sociedade, trabalho e cultura implica que se negue a concepção dessa última como produto, abandonando-se a explicação do modo como é produzida.

A cultura constitui um processo em que os homens orientam e dão significado às suas ações por meio da manipulação simbólica. Desse modo, a análise de fenômenos culturais é a análise do processo de reorganização desses significados, ao mesmo tempo condição e produto da prática social. Dado que na sociedade capitalista essa prática é diferenciada em decorrência da estrutura de classes, como diferenciadas são as condições de existência, qualquer análise deve partir da constatação da heterogeneidade cultural. A manipulação simbólica diversa, no sentido de expressar particularidades, torna necessária a reconstituição da realidade de uma formação cultural, a partir da consciência que têm dela os produtores da cultura.

A partir de abordagem interdisciplinar que traz as contribuições, sobretudo, da Antropologia, do Direito e das Relações Internacionais, o artigo apresenta a interculturalidade como um dos desafios da cooperação internacional para o desenvolvimento no mundo contemporâneo. Além da introdução e das considerações finais, o texto divide-se em três partes. Na primeira, propõe-se um histórico sobre a educação intercultural. Na segunda, consideram-se as relações entre a cooperação internacional e os direitos humanos, nos quais a autodeterminação dos povos, a participação e a diversidade cultural emergem como elementos que merecem atenção. Na terceira parte, discute-se a interculturalidade na cooperação internacional, de maneira a apontar para uma mudança de paradigma que valorize os saberes locais.

2. Um histórico sobre a educação intercultural

O que vem sendo chamado de educação intercultural na Europa ou de estudos interculturais em Ciências Sociais tomou impulso a partir dos anos 1960, no momento em que, nos Estados Unidos, dois campos do conhecimento se aproximaram: Educação e Antropologia. Segundo Mauviel (1985), por volta da década de 1970, quando os americanos definiam as grandes linhas do multiculturalismo em educação, a reflexão francesa nesse domínio era praticamente inexistente. Para o autor, dificuldades epistemológicas e teórico-ideológicas teriam impedido a presença da França no debate internacional das pesquisas interculturais.

Considerando o contexto da produção científica norte-americana no campo da Antropologia, marcada por uma tradição denominada culturalista, pode-se ter uma noção da base teórica das propostas voltadas para a educação intercultural. Em linhas gerais, tal corrente de pensamento representou um avanço em relação às perspectivas etnocêntricas e evolucionistas do início do século. No entanto, ao propor a análise de aspectos da cultura de sociedades diferentes do modelo ocidental segundo sua lógica interna – sendo, pois, relativos ao seu modo de funcionamento –, seus defensores muitas vezes incorreram nos mesmos equívocos que pretendiam superar. Isso porque logo

percebeu-se que o relativismo cultural não apenas eliminava a possibilidade de qualquer estudo comparativo, como eliminava a possibilidade de qualquer mudança cultural nas sociedades pesquisadas, imobilizadas em certos modelos ou padrões construídos pelos pesquisadores que, no limite, justificavam o tratamento diferenciado, dominador e paternalista das sociedades avançadas.

A perspectiva culturalista que inspira os estudos franceses sobre o intercultural evidencia-se na noção de cultura proposta por Camilleri, psicólogo estudioso da questão. Para ele,

[...] A cultura é o conjunto mais ou menos fortemente ligado às significações adquiridas mais persistentes e partilhadas pelos membros de um grupo, que por sua filiação são levadas a distribuir de maneira incisiva sobre os seus membros as significações adquiridas mais persistentes e partilhadas sobre estímulos do meio ambiente e de si mesmos, induzindo ao estímulo de atitudes, de representações e comportamentos comuns valorizados, que tendem a assegurar a reprodução por vias não genéticas (1989, p. 27, tradução nossa)¹.

Seguindo essa mesma linha, também os estudos de Cohen-Emerique (1989) que propõem a formação dos profissionais que trabalham junto à população estrangeira em comunicação intercultural são tomados como base das propostas interculturais belgas. A psicóloga francesa acredita que no trabalho desses profissionais tende-se a proceder de maneira a colocar em risco qualquer possibilidade de compreensão aprofundada do outro. Segundo ela, interpretando-se classifica, categoriza-se quase imediatamente em função de seu pressuposto, eliminando assim a coleta de outros dados que não entram na elaboração de seu sistema explicativo, excluindo automaticamente a possibilidade de construção de outras hipóteses de explicação de condutas, sem levar em conta que o uso instrumental da língua francesa pelo imigrante

¹ Original francês : [...] La culture est l'ensemble plus ou moins fortement lié des significations acquises les plus persistantes et les plus partagées que les membres d'un groupe, de par leur affiliation à ce groupe, sont amenés à distribuer de façon prévalente sur les stimuli provenant de leur environnement et d'eux-mêmes, induisant vis-à-vis de ces stimuli des attitudes, des représentations et des comportements communs valorisés, dont ils tendent à assurer la reproduction par des voies non génétiques.

ou intérprete não possui os mesmos significados culturais que aqueles dos profissionais que os escutam.

Por isso, seria preciso que esses profissionais procedessem como o antropólogo quando em face de uma sociedade diferente da sua que pretenda investigar, em um procedimento que implica três fases: descentralizar-se para tomar consciência de seus próprios quadros de referência e valores; compreender o sistema do outro, sua cultura, reconhecendo o seu valor; e negociar com vistas a construir uma plataforma comum (COHEN-EMERIQUE, 1994).

Gaudier (1990), antropólogo belga, é bastante radical quando critica essa fonte de inspiração teórica. Para ele, a ideologia intercultural que reclama o apoio da ciência antropológica para justificar-se, na realidade, é absurda ao olhar dessa última. Dois episódios da história da Antropologia seriam suficientes para demonstrar essa assertiva. Um deles diz respeito ao momento culturalista da Antropologia americana, desenvolvida entre os anos 1930-1955, ultrapassada e mesmo renegada por seus principais representantes. No entanto, ela sobreviveu no interior de disciplina com vocação explicitamente comercial – a comunicação intercultural – nos Estados Unidos, que teve seus esquemas divulgados na Europa a partir dos anos 1970, graças ao sucesso das obras de E.T. Hall.

O outro episódio lembra o compromisso conceitual e auxiliar da velha etnografia colonial com a dominação metropolitana. Ao definir uma etnia por sua cultura e esta pelo fato de que caracteriza uma etnia, a ideologia interculturalista pretende reabilitar o indígena, a partir de um retrato que constrói dele. Essa imagem imutável serve ao controle e à dominação (Ibid.). Contudo, embora a inspiração culturalista seja dominante nos estudos franceses, tudo indica que se procurou – nem sempre com o empenho necessário – evitar a reprodução dos mesmos problemas apontados pela crítica e incorporar novas reflexões, como aquelas de Barth (1995), que avançaram na perspectiva de compreensão da diversidade cultural.

Abdallah-Pretceille (1989) insiste sobre a ideia de que a educação intercultural deve evitar as armadilhas do relativismo absoluto. A educadora parece

preocupar-se com a panaceia que se tornaram as propostas da escola face ao desafio do pluralismo e com os riscos de certo ativismo. Ao promoverem atividades interculturais no quadro da escolarização dos filhos de migrantes, nem sempre fizeram um uso consequente das ideias norteadoras da interculturalidade, procurando reduzir a instituição a uma nova Torre de Babel, aumentando os quadros disciplinares de referência e subdividindo o público escolar em subgrupos específicos. Para ela, não são as culturas, nem mesmo as relações entre grupos e indivíduos pertencentes a culturas diferentes, que constituem a noção de “intercultural”, mas a maneira como a análise leva em conta o parâmetro cultural com todas as incidências teóricas, epistemológicas e metodológicas que interferem, especialmente, nas perspectivas subjetivista, interacionista e situacional (Ibid.). No entanto, todos os alertas não bastaram para evitar o distanciamento progressivo que foi sendo operado entre teoria e prática da educação intercultural e os riscos de banalização.

Segundo Liauzu (1989), a bibliografia francesa sobre a questão intercultural não apenas é abundante como difícil de dominar, na medida em que um campo de estudo é definido em função de interrogações de origens múltiplas e não a partir de uma ciência social constituída. Do mesmo modo, zonas de sombra e uma explosão de problemáticas resultam das distorções entre empirismo e miséria teórica, entre demandas dos poderes e necessidades sociais, do hiato nas pesquisas sobre imigração, sobre as sociedades de origem e sobre a França. Na mesma linha de reflexão crítica, Henry-Lorcerie (1989) afirma que os estudos sobre a escola e a imigração têm caráter militante, produzidos por pessoas engajadas em experiências de escolarização dos filhos de imigrantes e dirigidos àqueles que estão convencidos de sua necessidade. A ausência de pesquisas científicas sobre o assunto poderia ser explicada pelo fato de a escola como meio social não ter sido alvo privilegiado de estudo² e pela dificuldade de dirigir um olhar crítico distanciado sobre essa questão no contexto francês atual – da consideração de que a causa da militância é justa apesar da fragilidade tateante de sua prática e das solicitações feitas por diversos protagonistas sob a forma de julgamentos e recomendações.

2 A não ser as análises da sociologia da reprodução de base marxista, as quais nada de novo poderiam dizer sobre o assunto senão confirmar as correlações estabelecidas entre a estratificação social das famílias e a posição escolar das crianças imigrantes.

A leitura de textos e artigos dedicados ao tema confirma a avaliação dos dois estudiosos e conduz à conclusão de que a educação intercultural constitui-se um campo de estudo em que não se alcançou consenso por ser informado por perspectivas práticas e teórico-metodológicas de matrizes inconciliáveis, que, entretanto, convivem em uma orgia eclética. Há, contudo, uma perspectiva norteadora dominante; ao que tudo indica, devido à inspiração culturalista, que considera o terreno do intercultural despojado de contradições e conflitos.

Prenhe de boas intenções, todas as propostas nessa direção são também carregadas de ingenuidade militante e, na grande maioria dos casos, expostas à manipulação consequente daqueles que querem despolitizar a cultura e toda a vida social. Nesse sentido, elas escorregam na lógica que, paradoxalmente, pretendem combater. Consideramos falaciosa a compreensão da educação intercultural como sinônimo de uma educação harmônica de respeito às diferenças, tal como emerge dessas propostas.

Na verdade, trata-se de dar uma conotação nova e positiva ao fenômeno das relações entre as culturas, o qual sempre esteve marcado pelo signo da dominação. De maneira recorrente, os textos escritos a propósito da educação intercultural deixam de considerar de que sociedade estamos falando e que mecanismos de alcance global estão em jogo. Porém, negar a existência de forças sociais que se impõem contra o desejo de construção de uma sociedade feliz não basta para transformá-la.

Passados tantos anos, ao que tudo indica, nada mudou.

3. A perspectiva dos direitos humanos

A cooperação internacional para o desenvolvimento e as relações estabelecidas entre países, no contexto da globalização, não podem negligenciar a discussão sobre os direitos humanos ou resgatar o contexto histórico do surgimento dessa preocupação em termos universais. Nessa perspectiva, somos obrigados a admitir seu caráter ainda jovem, de pouco mais de 50 anos.

A discussão sobre direitos humanos toma corpo no século XIX, com o estabelecimento da ordem burguesa, cujo marco de maior expressão foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, uma das conquistas da Revolução Francesa. Entretanto, é somente em 1948, com o término da Segunda Guerra Mundial, que, criada a Organização das Nações Unidas (ONU), os direitos humanos passam a fazer parte da agenda internacional.

Com base na Declaração Universal e com a aprovação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e de outros textos importantes, em 1966, os direitos humanos passaram a integrar instrumentos jurídicos vinculantes, trazendo responsabilidades concretas aos estados-partes. Em que pese o fato de que o debate sobre a responsabilidade dos estados no contexto da cooperação internacional ainda estar em estágio embrionário (TEIJO GARCÍA, 2009), a cooperação internacional como instrumento de realização de direitos é prevista em vários tratados internacionais³. Para o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 1991), a própria Carta das Nações Unidas traz essa obrigação⁴. Apesar da sua natureza não vinculante, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) também reforça o dever dos estados na promoção da cooperação internacional para a realização do desenvolvimento. No contexto da cooperação internacional, portanto, a análise dos direitos humanos se coloca no âmbito das obrigações extraterritoriais do estado (SALOMON, 2010; SKOGLY, 2006), no sentido de que os direitos dispostos nos instrumentos obrigam os estados dentro e fora do seu território. Na perspectiva do direito internacional dos direitos humanos, portanto, haveria um conjunto de direitos estreitamente relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento.

3 Por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, entre outros.

4 O Comitê trata do tema em seu Comentário Geral no 3, em seu parágrafo 14, cujo original em inglês dispõe: “in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States”.

Dada a amplitude adotada quanto ao conceito de desenvolvimento⁵ e a interdependência dos direitos humanos, o rol de direitos associado ao processo de desenvolvimento também é amplo, abrangendo os direitos à autodeterminação, participação, liberdade de expressão, opinião, associação, assembleia, aos direitos culturais, a um padrão adequado de vida, entre outros.

O direito à autodeterminação, disposto na Carta das Nações Unidas de 1945 e no artigo 1º de ambos Pidesc e PIDCP, dentre outros tratados internacionais, por exemplo, ressalta o direito de todos os povos “realizarem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”, apoiados nos demais direitos estabelecidos nesses instrumentos. A esse respeito, em sua Recomendação Geral nº 21, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial afirma que:

O aspecto externo da autodeterminação implica que todos os povos tenham o direito a determinarem livremente seu status político e seu lugar na comunidade internacional baseados no princípio da igualdade de direitos e exemplificados pela liberação dos povos do colonialismo e pela proibição de subjugar povos à subjugação, dominação e exploração estrangeira (COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, 2003, tradução nossa)⁶.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 2009), por sua vez, destaca no contexto da cooperação internacional que os estados, ao realizarem negociações com instituições financeiras ou no âmbito de acordos bilaterais, devem garantir que os direitos culturais não sejam vulnerados, especialmente quando relacionados a populações tradicionalmente marginalizadas. É, pois, consubstanciado o caráter universal e singular dos direitos humanos. E, nessa

5 O preâmbulo da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento reconhece o desenvolvimento como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, o qual visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (1986, preâmbulo, § 2).

6 Original em inglês: “The external aspect of self-determination implies that all peoples have the right to determine freely their political status and their place in the international community based upon the principle of equal rights and exemplified by the liberation of peoples from colonialism and by the prohibition to subject peoples to alien subjugation, domination, and exploitation”.

perspectiva, recoloca-se o problema central não apenas da Antropologia, que se dedica ao estudo da diversidade cultural, mas de outras áreas do saber científico e acadêmico: de um lado, pensar a humanidade formada por seres que compartilham uma mesma e única natureza, como uma coisa só; de outro lado, compreender e definir essa natureza humana em relação à diversidade sociocultural produzida como sua marca distintiva e necessária.

Em que pese o fato de não se poder abrir mão do conhecimento sobre o cotidiano específico de grupos sociais que compõem a população dos diferentes países, não se pode furtar ao compromisso de inserir tais microrrealidades em um contexto mais amplo de compreensão. Nessa perspectiva, reflexões há muito feitas por autores europeus, muitas de cunho pragmático, porque relacionadas com táticas políticas a serem desenvolvidas na estratégia da transformação social, sinalizaram que a conjunção do singular, do particular e do universal poderia potencializar um novo modelo de integração. Supõe-se idealmente que cada um se reconheça em uma visão política comum, para além das diferenças individuais e de grupo, porque a democracia não é possível senão quando um direito comum regula a coexistência das liberdades individuais e particulares.

Por isso, não bastaria afirmar a pluralidade do universal, mas seria preciso buscar respostas para as possibilidades de articulação dos valores universais e das especificidades culturais. Não se trataria mais de apenas pensar a construção de sociedades democráticas, mas de salvaguardar os seus princípios como prática e como ideia, posto que a “democracia está à prova, lá mesmo onde se acreditava que estivesse solidamente instalada” (WIEVIORKA, 1993, p. 10). Isso porque a desafiam o nacionalismo, o populismo, a etnicidade, o racismo, as violências urbanas, a exclusão e a grande pobreza que marcam a nossa época.

Como diagnostica Touraine (1994, p. 10),

[...] O Estado nacional [...] que era, sobretudo, um conjunto de mediações entre a unidade da lei ou da ciência e a diversidade das culturas, se dissolveu no mercado ou, inversamente, se

transformou em um nacionalismo identitário intolerante que desemboca no escândalo da purificação étnica e condena as minorias à morte, à deportação, à violação ou ao exílio. Entre a economia mundializada e as culturas agressivamente fechadas sobre si mesmas e que proclamam um multiculturalismo absoluto pleno de recusa do outro, o espaço político se fragmenta e a democracia se degrada.

Nos termos explicitados por Wieviorka (1994, p. 111), as respostas que devem ser buscadas referem-se à seguinte interrogação:

[...] é possível rearticular a razão e a cultura, o universal e os particularismos, não viver num universo pós-moderno no qual as tribos se esbarrariam ou se enfrentariam enquanto que as estratégias das grandes empresas, passando por sobre a cabeça dos Estados, viveriam sem comunicação com as forças tribalizadas das sociedades por toda a parte atomizadas e individualistas?

Para Giraud (1994), a crise de legitimidade e de identidade nacional poderá ser enfrentada na invenção de novas modalidades de regulação social e política, de novas formas de exercício da democracia. Trata-se de ver se “é possível emergir um ‘novo modelo republicano’ que permita conjugar o singular, o particular e o universal, ao invés e no lugar da disjunção atual dessas realidades, e que constituiriam uma via mediana entre assimilacionismo e pluralismo” (p. 120). Ou, ainda, para Gosselin (1994), “o ‘direito à diferença’ não pode constituir-se em fundamento do Estado de direito se ele não é ligado ao que chamaria de um pacto de cidadania” (p. 133-134). Desse modo,

[...] o apelo aos valores universais, em primeiro plano nos quais a unidade do homem - que funda os limites do relativismo cultural - permite assim, suscita e mesmo exige, uma pedagogia dessa relatividade, um aprendizado das diferenças. Fora dessa afirmação ética, como ser partidário de uma ‘sociedade pluricultural’ sem renunciar ao Estado de direito? (GOSELIN, loc. cit.).

Ou, ainda, “como ser partidário de um mundo rico de suas diferentes culturas sem renunciar à identidade mesma do homem, à sua igualdade na dignidade?” (Ibid., p. 137).

Assim, importa sensibilizar também a cooperação internacional para a necessária articulação com os direitos universais, especialmente os direitos à autodeterminação, à cultura e à diferença. Não deixa de ser uma tarefa árdua e complexa, na medida em que é terreno atravessado por conflitos, contradições e ausência de consenso. Contudo, essa discussão deve ser enfrentada, apesar de prevalecer na cooperação internacional uma perspectiva liberal e positivista de equilíbrio entre forças políticas e econômicas desiguais.

4. A propósito da interculturalidade na cooperação internacional

A cooperação internacional para o desenvolvimento, realizada a partir do paradigma positivista, concebe doadores e receptores de forma distinta e independente. Entretanto, atribui aos doadores a legitimidade para:

[...] identificar, qualificar e atuar sobre um coletivo de receptores que se constituem como objeto de conhecimento e destinatário de sua ação; e por outro, um coletivo de receptores passivo, sem capacidade para tomar parte nas decisões que aquele adota sobre ele (SÁNCHEZ PÉREZ, 2010, p. 30-31, tradução nossa).

A dinâmica entre os agentes da cooperação ocorre, portanto, a partir do papel atribuído a cada um deles. Além disso, o paradigma positivista tem em ambos agentes da cooperação sujeitos livres de condicionamentos sociais e culturais – ainda que reconheça que os doadores os possuam, mas que teriam a habilidade de neutralizá-los –, sendo que os receptores da cooperação são tidos como incapazes de “gerar conhecimento objetivo sobre si mesmos e [...] para participar na tomada de decisões das políticas de cooperação” (Ibid., p. 31, tradução nossa). A adoção do paradigma positivista na cooperação internacional relega, portanto, características inerentes à identidade das partes. Se, por um

lado, tenta camuflar a ação dos doadores com suposta neutralidade, por outro, impõe uma lógica perversa no agente receptor da cooperação, que é resumido a um agente meramente passivo e tutelado.

Ressalte-se que a abordagem alheia às necessidades dos destinatários das iniciativas de cooperação, ou desenhadas sem o envolvimento dos destinatários, tem sido denominada como de cima para baixo (*top-down*, em inglês), o que sugere a imposição da vontade de um ente mais forte sobre um mais fraco. A expressão, por sua vez, revela suposta superioridade de um ente sobre outro, cujo poder tende a anular a vontade do outro. Tal expressão é carregada de simbolismo e revela a forma como um ente compreende o outro. Ela denota a conformação de percepções, calcadas na valoração de determinadas atitudes, cuja escala atribuída determina o que é superior ou inferior, bom ou ruim.

No contexto do desenvolvimento rural, instituições de cooperação desempenham um papel relevante no estabelecimento dessas percepções e desses consensos, traduzidos em manuais e orientações para a ação. Segundo Favareto (2010, p. 300), tais organismos funcionam como pivô por onde orbitam diversos tipos de interesses, “em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas no âmbito de países e governos locais, e a normatização desses procedimentos por organismos internacionais”.

Uma mudança no paradigma adotado pela cooperação tem sido gerida desde os anos 1950, no âmbito do movimento dos países não alinhados e por uma nova ordem econômica mundial, que culminou com a criação do G77 – grupo que reunia à época 77 países em desenvolvimento (G77, 2014). O Plano de Ação de Buenos Aires, produzido durante a I Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, insere os países em desenvolvimento em uma categoria que antes não lhes era atribuída, que é a de protagonistas (PLAN DE ACCIÓN, 1978).

Nesse sentido, os países em desenvolvimento têm manifestado cada vez mais a necessidade de uma abordagem da cooperação internacional que considere as reais demandas dos seus destinatários, que esteja adequada a eles e ao

contexto em que estão inseridos. Também têm manifestado a importância de que os destinatários da cooperação, sejam os diretos ou indiretos, estejam envolvidos em todas as fases da cooperação e que deles seja a liderança desse processo. É participando em posição que permita exercitar sua identidade e trazendo a cultura que lhe é própria que o agente de cooperação, antes considerado mero receptor, assume o lugar de:

[...] sujeito histórico, político, capacitado e legitimado pelo seu “saber local” para intervir quando o processo o afete. De tal maneira que já não nos encontramos com uma cooperação para o desenvolvimento resultante da ação de um sujeito sobre seu objeto, senão da interação de um sujeito e com um sujeito, ambos condicionados a priori pelos seus próprios antecedentes históricos, sociais, culturais, epistemologicamente legitimados para interagir no processo da cooperação (SÁNCHEZ PÉREZ, 2010, p. 38, tradução nossa).

Tais questões foram traduzidas, de certa forma, pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷ quando da redação dos Princípios de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (OCDE, 2005). Por exemplo, a necessidade de promover a apropriação e o alinhamento. Utilizar o princípio da apropriação seria não apenas uma maneira de envolver os atores a quem a iniciativa se destina, mas de proporcionar liderança a esses atores. Aplicar o princípio do alinhamento é respeitar as decisões dos destinatários da cooperação sobre suas prioridades e abordagens de políticas. Afinal, quem deve dizer o que quer e quais são os valores a serem seguidos é quem demanda e não vice-versa. As reuniões que se seguiram após Paris reforçam esse pensamento:

Os países em desenvolvimento determinam e implementam suas políticas de desenvolvimento para alcançar seus próprios objetivos econômicos, sociais e ambientais. Nós acordamos na Declaração de Paris que esta seria nossa primeira prioridade. Hoje, nós estamos

7 Fundada em 1961, a OCDE reúne 34 países.

tomando passos adicionais para tornar essa resolução em realidade (OCDE, 2008, § 12).⁸

Ou seja, as instituições engajadas em cooperação internacional já sabem que promover o desenvolvimento deve levar em conta a cultura local e, portanto, a diversidade para que elas tenham êxito (ANDERSON, 1996). Deslocar a teoria e, principalmente, o discurso para a prática, no entanto, não é algo instantâneo.

Schoeffel e Gariazzo-Dessiex (2011) oferecem exemplos práticos do trabalho em campo no contexto da cooperação internacional que indicam algumas tensões nas relações entre os agentes locais e os agentes externos. Situações como o simples agendamento de uma reunião e a coleta de amostras podem ter interpretações distintas em razão das diferenças culturais e repercutir negativamente para o estabelecimento de uma iniciativa de cooperação. É o caso do encontro marcado com agricultores locais pelo coordenador de projeto, funcionário de uma instituição de cooperação, que insistiu que o encontro ocorresse às duas da tarde, apesar de os agricultores locais terem sugerido outro horário. Os agricultores não chegaram no horário marcado, o que desagradou o funcionário. Apesar de as esposas dos agricultores terem lhe oferecido um verdadeiro banquete de comidas, ele desistiu de esperar e foi embora contrariado, sem ao menos provar os quitutes preparados. O que foi ofensa para um, para os outros foi tal qual. Os agricultores chegaram à reunião depois de um grande esforço para terminarem seus trabalhos e sentiram-se ofendidos porque o visitante sequer honrou a homenagem e provou as comidas que haviam sido preparadas para ele. O fato é que o que pareceu um simples incidente de horário resultou em forte desconfiança dos agricultores locais, fazendo com que a retomada da iniciativa fosse bastante dificultada.

As autoras também ressaltam o caso de uma visita técnica para conhecer os diversos tipos de batatas bolivianas em determinada comunidade de agricultores. Ao final, quando os técnicos estavam prestes a finalizar a

8 Original em inglês: "Developing countries determine and implement their development policies to achieve their own economic, social and environmental goals. We agreed in the Paris declaration that this would be our first priority. Today, we are taking additional steps to turn this resolution into a reality."

missão com a coleta de amostras das batatas, foram surpreendidos pela impossibilidade de fazê-lo. Os agricultores se sentiram gravemente ofendidos, uma vez que, segundo eles, a batata “é sagrada. Ela é como nossas crianças [...]. Ela é conectada à nossa terra, à nossa Pachamama” (SCHOEFFEL; GARIAZZO-DESSIEUX, 2011, p. 7). Assim, a praticidade ocidental esbarrou em uma cultura com fortes conexões espirituais com a terra, o que exigiria de iniciativas de cooperação nesse âmbito uma abordagem que considerasse minimamente esse aspecto.

Da mesma forma, Emblen (1996) traz relatos de sua experiência como cooperante em Laos junto ao Ministério da Educação daquele país:

Eu descobri apenas depois de algum tempo no Laos que havia uma atitude ambivalente voltada aos estrangeiros. Eu ouvi comentários como: ‘Eles recebem altos salários e nós que fazemos o trabalho deles’ [...]. ‘Nós tivemos que reescrever o projeto completamente depois que eles se foram’ [...]. ‘Eles não sabem sobre o nosso país: eles nunca estiveram fora de Vientiane, o que eles sabem?’ [...] ‘Consultores devem ter um real conhecimento dos seus *próprios* países’ (p. 95, grifo do autor).⁹

A autora destaca que a mera transferência de tecnologia de um lugar a outro não funciona (Ibid., p. 96). A cooperação, portanto, deve ocorrer a partir de um processo que considere desde o que seria o senso comum local até seus valores mais elevados. Esse processo vai além do indivíduo e requer a construção de uma cultura institucional que aprecie o objeto de cooperação em contexto e mergulhe na compreensão dos saberes locais, de forma a aproveitá-los na realização da iniciativa.

⁹ Original em inglês: “I discovered only after a long time in Laos that there was a very ambivalent attitude to foreign advisers. I heard comments like: ‘They get paid huge salaries and we have to do the work’ [...]. ‘We had to rewrite the project completely after they went’ [...]. ‘They don’t know about our country: they’ve never been outside Vientiane, what do they know?’ [...] ‘Advisers should have real expertise in their own countries”.

Colocar a interculturalidade em posição de destaque nas iniciativas de cooperação requer a adoção de pelo menos quatro passos: 1) fortalecer as habilidades interculturais da equipe; 2) perceber a cultura como um fator transversal; 3) dar voz às contrapartes locais, permitindo um genuíno intercâmbio de perspectivas; e 4) promover uma mudança institucional para que nas contratações de pessoal seja dada igual ênfase às habilidades interculturais que às demais habilidades profissionais (LAUNIALA, 2009).

A cultura deveria, portanto, deixar de ser percebida como o outro ou como práticas estranhas, alheias ao interlocutor da cooperação. Nesse sentido,

[...] a cultura não deveria ser reduzida a uma lista de estereótipos sobre a forma em que vários grupos lidam com o mundo e o que deveria ser feito em um país em particular. Os encontros culturais devem ser vistos como uma oportunidade de aprender coisas novas sobre nós mesmos e não como “barreiras a sobrepor” (Ibid., p. 90, tradução nossa).

O que poderia ser considerado mera divergência cultural sem maior significância, na verdade, constitui questão-chave para o estabelecimento de uma parceria efetiva, baseada no respeito mútuo e nas necessidades reais da população a ser beneficiada. Nesse sentido,

[...] quando provedores de assistência ao desenvolvimento apreciam as realidades locais e diretamente incorporam elas nos planos para a mudança do desenvolvimento, isso assegura que pessoas locais, aquelas que realmente fazendo o trabalho do seu próprio desenvolvimento, assumem a responsabilidade e apropriação pelas direções e processos do seu desenvolvimento (ANDERSON, 1996, p. 9, tradução nossa).¹⁰

10 Original em inglês: “[...] when providers of development assistance appreciate local realities and directly incorporate these into plans for developmental change, this ensures that local people, those actually doing the work of their own development, assume responsibility and ownership of their developmental directions and processes”.

5. Considerações finais

Situar o debate da interculturalidade no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento é tarefa complexa, mas necessária. Ao explicitar a relação de alteridade entre os agentes da cooperação, ficam evidentes os mecanismos a favor da dominação, mas, ao mesmo tempo, as oportunidades de estabelecer uma relação calcada na garantia de direitos e no respeito mútuo. Entretanto, há um problema teórico na explicitação de traços culturais típicos que incide não só no estudo de particularidades, ponto de partida necessário, mas prende-se a elas, perdendo a capacidade de compreender os mecanismos por meio dos quais são engendradas. Isso porque, a partir da singularidade, pode ser compreendida a dimensão universal do capitalismo e de como variados instrumentos operam em favor de sua lógica perversa.

O grande desafio parece ser, para além da capacidade de perceber e constatar a diversidade cultural, explicar o modo pelo qual ela é produzida. Mas esse é um desafio intelectual que não cabe, a princípio, cobrar dos agentes culturais. Ao partir de suas concepções, muitas vezes distantes da percepção, ação e manipulação das forças sociais objetivas que moldam o processo histórico, a análise encontra sérias dificuldades para reconstituir a totalidade histórica, de que a realidade específica investigada é apenas uma parte.

Há que se considerar, inclusive, que a perspectiva política de marcar diferenças seja uma mediação necessária para uma ação futura organizada, já que a construção de identidades particulares pode ser uma tática que permite o autoconhecimento e dele advém o conhecimento das condições de existência.

A dinâmica cultural implica discutir a questão da massificação e da indústria cultural que pretende difundir a homogeneidade, sobrepondo-se à heterogeneidade real. No entanto, se a homogeneidade é alcançada por meio da manipulação simbólica, ao ser retomada a relação entre o modo como a cultura é produzida e o produto, percebe-se que é reintroduzida a heterogeneidade nos produtos culturais oferecidos. De um lado, porque, não existindo aceitação passiva dos consumidores, os produtos devem considerar

as preferências, os valores e, portanto, as diferenças do público que pretendem atingir. De outro, porque, uma vez que muitos símbolos culturais são apenas reordenados, quando retirados de seu contexto, perdem seu significado original. Podem ser manipulados para compor novos significados, quando volta a atuar a heterogeneidade produzida na estrutura social.

As diferenças culturais não expressam, assim, meras particularidades. São manifestações de oposição e aceitação. Fazem parte da lógica do capital. No contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento, é necessário o deslocamento do lócus da construção da estratégia. Portanto, a construção não deve ocorrer fora do local em que será implementada, mas no lócus de implementação, com o envolvimento dos diversos atores, especialmente aqueles que serão destinatários das iniciativas. A abordagem horizontal, que estaria inerente ao conceito de cooperação, exigiria um exercício de alteridade que reconhece e respeita as diferenças do outro e busca agir em conjunto, em detrimento da imposição sobre o outro. Assim, o sentido de cooperar é por si horizontal. A verticalidade não cabe na cooperação, mas sim na dominação e em outras formas de violência.

6. Referências bibliográficas

ABDALLAH-PRETCEILLE, M. L'école face au défi pluraliste. In: CAMILLERI, C.; COHEN-EMERIQUE, M. (Org.). **Chocs de cultures**: concepts et enjeux pratiques de l'interculturel. Paris: L'Harmattan, 1989.

ANDERSON, M. B. Understanding difference and building solidarity: a challenge to development initiatives. In: EADE, D. (Org.). **Development and Social Diversity**. Oxford, Reino Unido: Oxfam Publishing, 1996. p. 7-15.

BARTH, F. Les groupes ethniques et leurs frontières. In: POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. (Org.). **Théories de l'ethnicité**. Tradução Jacqueline Bardolph. Paris: PUF, 1995.

CAMILLERI, C. La culture et l'identité culturelle: champ notionnel et devenir. In: CAMILLERI, C.; COHEN-EMERIQUE, M. (Org.). **Chocs de cultures**: concepts et enjeux pratiques de l'interculturel. Paris: L'Harmattan, 1989. p. 21 -73.

COHEN-EMERIQUE, M. Travailleurs sociaux et migrants. La reconnaissance identitaire dans le processus d'aide. In: CAMILLERI, C.; COHEN-EMERIQUE, M. (Org.). **Chocs de cultures**: concepts et enjeux pratiques de l'interculturel. Paris: L'Harmattan, 1989. p. 77-115.

COHEN-EMERIQUE, M. La formation des enseignants: pour une approche interculturelle. In: INTERVENTION AU COLLOQUE ORGANISE PAR LA COMMUNAUTE FRANÇAISE, 1994, Bruxelles. **Anais...** Bruxelas: Comunidade Econômica Europeia, 1994.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment 3**. The nature of States parties' obligations (art. 2, par. 1). Contained in document E/1991/23.1991.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment 21**. Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1(a), of

the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). 43rd session. 2-20 nov. 2009.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. **General Recommendation 21**. The right to self-determination (48th session, 1996). Doc. A/51/18, annex VIII at 125 (1996), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 209. 2003.

EMBLEM, V. Who is the expert? In: EADE, D. (Org.). **Development and Social Diversity**. Oxford, Reino Unido: Oxfam Publishing, 1996. p. 95-99.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados** [on-line], v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010. ISSN 0103-4014.

G77. **Joint Declaration of the Seventy-seven developing countries made at the conclusion of the United National Conference on Trade and Development**. 2014. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

GAUDIER, J-P. Faut-il respecter la culture des autres? A propos de l'idéologie interculturelisme et du corps enseignant. **Tribune Immigrée**, Bruxelles, n. 32, p. 39-39, mar. 1990.

GIRAUD, M. La démocratie entre universel et particulier. In: GOSSELIN, G.; OSSEBI, H. (Org.). **Les sociétés pluriculturelles**. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 115-129.

GOSSELIN, G. Les ambiguïtés du droit à la différence. In: GOSSELIN, G.; OSSEBI, H. (Org.). **Les sociétés pluriculturelles**. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 131-140.

HENRY-LORCERIE, F. Ecole e pluralité – trois entrées dans la bibliographie. In: LIAUZU, C. (Org.). **Immigration et école: la pluralité culturelle**. Paris: IREMAN, 1989. p. 21-30.

LAUNIALA, A. Recognition of the Importance of Culture and Intercultural Skills – How do we move from rhetoric to practice? In: ÅDAHL, S. (Ed.). **Varying Cultures in Modern Crisis Management**. Tuusula : FINCENT, 2009. p. 84-91.

LIAUZU, C. Pluralité et lien social. In: LIAUZU, C. (Org.). **Immigration et école: la pluralité culturelle**. Paris: IREMAN, 1989. p. 9-30.

MAUVIEL, M. Qu'appellet-on études interculturelles en sciences humaines et en sciences de l'éducation? Esquisse d'un état de la question. In: COLLOQUE NATIONAL DE TOULOUSE. **L'interculturel en éducation et en sciences humaines**. Toulouse: 1985, p. 3-23.

OCDE. **Paris Declaration on Aid Effectiveness**. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

OCDE. **Accra Agenda for Action**. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

PLAN DE ACCIÓN. **Programa de las Naciones Unidas al Desarrollo**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Buenos Aires: 1978.

SALOMON, M. International Human Rights Obligations in Context: Structural Obstacles and the Demands of Global Justice. In: ANDREASSEN, B. A.; MARKS, S. P. (Eds.). **Development as a Human Right: Legal, Political and Economic Dimensions**. Antuérpia: Intersentia, 2010. p. 121-147.

SÁNCHEZ PÉREZ, F. Claves para una epistemología de la Cooperación para el Desarrollo. In: MUÑOZ, E. E.; VALENCIA, R. C.; LORENZO, J. A. S. (Coord.).

Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo. Madrid: IUDC; La Catarata, 2010. p. 29-40.

SCHOEFFEL, V.; GARIAZZO-DESSIEX, F. **Intercultural Competence in International Cooperation.** 2011. Center for Information, Counselling and Training for Professions relating to International Cooperation. Disponível em: <<http://www.cinfo.ch/org/inhalte/private/download/intercultural-competence.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

SKOGLY, S. **Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation.** Antuérpia; Oxford: Intersentia, 2006.

TEIJO GARCÍA, C. Obligaciones jurídicas de los Estados en materia de desarrollo y cooperación al desarrollo ¿algo nuevo bajo el sol? In: RODRIGUEZ, I.; TEIJO GARCÍA, C. **Ayuda al desarrollo.** Piezas para un puzzle. Madrid: IUDC; La Catarata, 2009.

TOURAINÉ, A. **Qu'est-ce que la démocratie?** Paris: Fayard, 1994.

WIEVIORKA, M. **La démocratie à l'épreuve: Nationalisme, Populisme, Ethnicité.** Paris: La Découverte, 1993.



Capítulo 6 - Gestão da cooperação internacional: o projeto como instrumento da cooperação técnica

Cristina Costa Bernardi
Heithel Souza Silva

1. Introdução

Atualmente, a cooperação técnica internacional (CTI) desperta interesse em um amplo segmento da sociedade, incluindo os setores governamentais, em especial, os gestores públicos. Esse interesse pela CTI se materializa por possibilitar o acesso a conhecimentos, informações, tecnologias, capacitações, experiências e práticas em bases não comerciais em diferentes áreas – além de permitir incorporá-los – que podem ser sistematizados e disseminados no âmbito nacional e internacional.

A cooperação técnica internacional busca, a cada ano, afirmar-se como um mecanismo cada vez mais eficaz de auxílio ao desenvolvimento socioeconômico nacional. Seus esforços concentram-se na transferência de conhecimentos, e os objetivos da cooperação são, em grande parte dos casos, previamente definidos, acordados e consubstanciados por meio de projetos de cooperação técnica internacional.

Nesse contexto, a cooperação técnica se dá por meio da realização de um projeto entre entes que manifestam interesses mútuos e convergentes de implementar uma parceria. Assim, o projeto se caracteriza como um instrumento de definição das intervenções propostas e de planejamento das ações de cooperação técnica entre as partes interessadas, concretizado em um documento que registra os fins almejados e os meios necessários para sua consecução. Trata-se de um mecanismo que agrega valor à cooperação técnica, amplia sua visibilidade e marca importantes posições institucionais no país.

Diante da realidade local e regional e das necessidades institucionais de buscar parcerias estratégicas, o contexto da construção de projetos no âmbito da cooperação internacional deve, entre outros, contribuir para a concepção, execução e avaliação de políticas, programas e projetos fundamentados nas teorias e práticas do desenvolvimento sustentável e no princípio da solidariedade entre países.

Nessa perspectiva, a elaboração deste artigo firma-se no propósito de contribuir com os atores sociais e institucionais, nacionais e estrangeiros, que atuam na negociação, elaboração, execução, gestão e avaliação de projetos de cooperação técnica internacional. Decorre da reflexão e análise da prática vivenciada pelos autores ao longo dos últimos 15 anos de atuação na gestão da cooperação técnica internacional e ampara-se nas ricas e imprescindíveis contribuições recebidas pelos mais diversos profissionais que atuam e atuaram nessa temática.

Em essência, o artigo descreve os caminhos percorridos entre a identificação e a concretização de uma oportunidade de cooperação técnica que, no Brasil, abrange instituições dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Dá especial ênfase à importância do projeto como instrumento de materialização da cooperação técnica internacional. Detalha o ciclo de projeto e suas fases, bem como aborda as referências teóricas e práticas da gestão de projetos, focalizando suas ações gerenciais e alguns instrumentos de gestão. Ademais, apresenta o perfil e as funções inerentes ao profissional que atua na gestão de projetos.

É com essa visão e com esse espírito de compartilhamento de ideias que se propõe intensificar as reflexões sobre a gestão da cooperação técnica internacional, a partir da experiência construída pelos autores, por meio de conhecimentos tácitos e suas práticas.

Por fim, as opiniões aqui apresentadas configuram uma contribuição, que certamente merecerá reparos e ajustes e nisso reside a certeza dos autores de que este trabalho se firmará e reafirmará permanentemente quando confrontado com a realidade.

2. Projeto como instrumento de materialização da cooperação técnica internacional

A cooperação técnica internacional é um processo interativo, sem fins lucrativos, que busca desenvolver capacidades de pessoas, instituições ou segmentos sociais para gerar mudanças e transformações socioeconômicas.

Segundo afirma a Agência Brasileira de Cooperação¹, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE),

as experiências, conhecimentos e tecnologias aplicadas ao desenvolvimento podem ser encontradas no exterior como no próprio país (neste último caso, geralmente de forma fragmentada ou isolada). O papel da cooperação técnica internacional não se esgota, portanto, somente na vinda de peritos estrangeiros ao país. Ao contrário, a visão contemporânea da cooperação internacional envereda-se no caminho da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados (BRASIL, 2004a, p. 8).

1 A Agência Brasileira de Cooperação, que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, tem como atribuição 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.

Ainda segundo a ABC, a cooperação internacional pode incluir as seguintes atividades: mesclar experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país, gerando um produto novo; acessar experiências bem-sucedidas localizadas em outros países (via ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento); financiar projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de boas práticas; e capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e a execução de programas de desenvolvimento.

Ao analisar o contexto histórico, as atividades de cooperação técnica internacional, como mecanismo de auxílio ao desenvolvimento, conforme a Agência Brasileira de Cooperação, tiveram início no final da Segunda Guerra Mundial, na conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, quando foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Consta que as primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional foram assumidas pela ONU visando reconstruir os países afetados pelo conflito e acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados.

Inicialmente chamada de assistência técnica, a cooperação internacional passou a existir por decisão da Assembleia Geral da ONU, em 1959, por entender que se tratava de uma relação entre partes desiguais, marcada por trocas de interesses mútuos.

Por envolver recursos financeiros, contratação de especialistas, formação de recursos humanos, desenvolvimento de capacidades e transferência de tecnologias, entre outros, a definição de instrumentos e mecanismos adequados para a implementação da cooperação internacional sempre foi objeto de atenção especial.

Nessa perspectiva, o projeto de cooperação técnica internacional configurou-se como uma importante ferramenta e instrumento eficaz de materialização dessa cooperação. Derivado de *projetare*, a palavra projeto traz consigo a ideia de futuro, de algo que se lança para a frente. Assim sendo, seu pressuposto básico é imaginar deliberadamente o futuro, seus contextos e suas possibilidades, e

decorre da vontade ou necessidade de alterar o presente. Portanto, o projeto traz consigo o desejo implícito de mudança. Assim sendo, um bom projeto mobiliza, de forma coordenada, recursos humanos, financeiros e materiais em um período de tempo determinado para que objetivos claramente definidos sejam alcançados.

No entendimento da ABC/MRE, para que a cooperação técnica contribua efetivamente para os objetivos a que se propõe, é necessário que o planejamento das ações a serem implementadas seja consistente, no sentido de buscar que o trabalho desenvolvido realmente apresente os impactos positivos almejados. Isso requer a adoção de metodologias adequadas de planejamento, acompanhamento e avaliação. E complementa: um dos instrumentos mais importantes de esclarecimento do escopo do trabalho, para cuja implementação se solicita a cooperação técnica, é o projeto. É por meio dele que são transmitidas informações básicas sobre os objetivos a serem atingidos, os meios necessários e os prazos de execução previstos, entre outros dados.

Há diversas referências legais no Brasil que tratam da gestão de projetos e diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional, incluindo o conceito de projeto na perspectiva de cooperação técnica. O Decreto Presidencial nº 3.751, de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001a), surgiu para disciplinar os procedimentos da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. Em seguida, a Portaria MRE nº 12, de outubro de 2001 (BRASIL, 2001b), veio regulamentar a modalidade de execução nacional como estratégia de gestão de projetos de cooperação técnica e estabelecer as diretrizes gerais para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral. Ela trouxe consigo o primeiro conceito de Projeto de Cooperação Técnica, como sendo um “conjunto de ações inter-relacionadas que visam alcançar, por meio da mobilização de recursos humanos e materiais, objetivos e resultados que conduzam a um salto técnico quantitativo e qualitativo do beneficiário da cooperação, institucionalmente sustentado” (PORTARIA MRE nº 12/2001, on-line).

Também nessa portaria era possível encontrar no anexo II, item 1.1, a seguinte referência:

Um Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCT) pode ser caracterizado como uma intervenção planejada e com prazo definido no processo de desenvolvimento de uma instituição, grupo de instituições ou segmentos específicos da sociedade (doravante denominados “beneficiários”), com Objetivos e Resultados (Produtos) preestabelecidos a serem alcançados. Por meio do Projeto de Cooperação Técnica, os beneficiários têm acesso a tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação disponíveis no exterior ou no nível local, os quais, uma vez incorporados, contribuirão para o desenvolvimento do País (Ibid.).

Vários outros diplomas legais abordaram o tema e avançaram: Decreto Presidencial nº 5.151, de 22 de julho de 2004² (em vigor) (BRASIL, 2004b), Portaria MRE nº 433, de 22 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004c), revogada pela Portaria MRE nº 717, de 9 de dezembro de 2006 (em vigor) (BRASIL, 2006).

Para a ABC, um projeto de cooperação técnica é caracterizado como o trabalho em comum entre instituições, constituído de um conjunto de atividades que visam a transferência, a absorção e o desenvolvimento de conhecimentos específicos. Segundo a agência, “a função de um projeto de cooperação técnica é a de capacitar e instrumentalizar órgãos públicos para que estes possam implementar, por seus próprios meios e de forma mais eficiente e com maior impacto e sustentabilidade, políticas e programas públicos” (BRASIL, 2004a, p. 9).

Assim, o Projeto de Cooperação Técnica Internacional passa a ser utilizado como instrumento para definir as intervenções propostas e para planejar ações de cooperação. Nele constam, de forma mais clara, os objetivos almejados, os meios necessários para sua consecução e a lógica da intervenção.

2 Este decreto revoga o Decreto nº 3.751/2001 anterior.

Segundo a ABC/MRE, ao desenvolver um PCT, uma entidade executora deve manter atenção constante sobre três aspectos: assegurar-se de que o projeto atinja plenamente seus objetivos imediatos; assegurar-se de que o projeto gere efetivo impacto sobre o seu público-alvo ou setor beneficiado, tendo como referência o que foi estabelecido como objetivo de desenvolvimento ou objetivo geral; e assegurar-se de que haja sustentabilidade dos resultados alcançados pela cooperação. Sustenta ainda que o uso de indicadores de sucesso e meios de verificação, com os demais instrumentos de acompanhamento e avaliação, é fundamental para aferir a eficiência e eficácia de um projeto no que diz respeito aos três aspectos mencionados anteriormente.

Cabe destacar que a execução de um Projeto de Cooperação Internacional está delimitada pelo arcabouço normativo que regula a cooperação técnica no Brasil e pelas diretrizes e prioridades de cada instituição parceira, expressas nos objetivos e resultados do projeto e no âmbito do mandato dos organismos internacionais envolvidos, se for o caso.

Nesse contexto, o projeto configura-se como um arranjo técnico-jurídico, devendo ser constituído de uma parte legal e de outra técnica. Sendo assim, é aconselhável que na estrutura de um projeto de cooperação internacional se tenha um marco regulatório que especifique as obrigações e os deveres das instituições envolvidas, além da parte técnica propriamente dita, em que constam o contexto socioeconômico do setor relacionado ao projeto, o problema a ser abordado, os beneficiários, o cenário final esperado, os objetivos e resultados, a estratégia de desenvolvimento e a articulação institucional, a matriz lógica, detalhando as metas, os meios de verificação e indicadores de desempenho, além dos insumos necessários, o orçamento e o cronograma de execução.

Por fim, diante do contexto apresentado, destaca-se a importância das instituições envolvidas em cooperação internacional emvidarem esforços no sentido de aperfeiçoar a elaboração e gestão de projetos, em face de sua relevância técnica e estratégica como instrumento de materialização da cooperação.

3. Ciclo de projetos

Todo projeto de cooperação técnica segue, com maior ou menor intensidade, um ciclo de projeto, que corresponde às seguintes fases:

3.1 Fase de negociação

A relação entre as instituições que desenvolverão o projeto tem início (e se fortalece) no processo de negociação, entendido como um momento de aproximação de interesses entre as partes. O objetivo dessa etapa é o estabelecimento de consenso sobre as prioridades, limitações e potencialidades de ambos os lados. Isso ocorre sempre quando as instituições envolvidas estão dispostas a realizar trocas que se ancoram na premissa de que todas podem obter vantagens, na medida em que a cooperação técnica não tem fins lucrativos e possui diretrizes claramente definidas que beneficiam tanto as instituições nacionais quanto os organismos internacionais envolvidos.

A obtenção das vantagens acima referidas não corresponde à lógica de oposição entre adversários, mas de confluência de objetivos possíveis entre futuros parceiros. Aqui as partes compartilham ideias, informações e opções para atingir um acordo mutuamente aceitável. Diferentemente das negociações comuns, ambos os lados estão diante de uma oportunidade, nunca de uma ameaça. São entidades que trabalharão visando eliminar diferenças existentes e chegar a um acordo aceitável, evitando-se que no futuro qualquer parte deixe de cumprir o que foi previamente pactuado. Trata-se de um momento fundamental, em que se deve buscar uma solução equitativa que inclua os pontos de vista e interesses das partes envolvidas. Enfim, a negociação focada na cooperação técnica compartilha objetivos, ou seja, busca resultados mutuamente satisfatórios, sem necessidade de confrontação.

3.2 Fase de elaboração do projeto

O projeto deve ser desenhado para responder a problemas concretos e materializar ideias para superar desafios institucionais no âmbito da cooperação técnica internacional. O projeto organiza o trabalho de cooperação técnica, na medida em que identifica as principais deficiências a superar, compartilha com clareza o que se quer alcançar, sistematiza as etapas a serem cumpridas em tempo determinado e aponta ou descobre pontos críticos que afetam o desempenho institucional de entidades parceiras, no decorrer da obtenção de resultados ou elaboração de produtos.

A boa execução físico-financeira de um projeto depende de vários fatores (definição clara de objetivos e metas, manutenção de foco, gestão eficaz, oportunidade, prazos exequíveis e suficiência de recursos, por exemplo), mas certamente a sua adequação às necessidades de cooperação técnica da entidade parceira demandante é indiscutivelmente uma das mais relevantes e cruciais. Como corolário dessa afirmação, tem-se que o comprometimento institucional com a execução do projeto está diretamente relacionado com a transparência, o nível de conhecimento e a organicidade com que o projeto se insere na entidade parceira nacional. Isso significa que o projeto não pode ser inacessível ou desconhecido para a maioria; tampouco pode tornar-se personalíssimo, isto é, ser atribuído como propriedade desse ou daquele dirigente ou técnico.

É importante frisar que, mesmo elaborado de forma participativa, o projeto pode não ficar incólume às influências pessoais de seus futuros gestores por ocasião de mudanças administrativas, o que nem sempre significa o comprometimento de seus resultados e de sua execução. Em alguns casos, ao se imprimir ao projeto uma inflexão com a marca do novo gestor, sua execução pode, eventualmente, ser mais dinâmica.

Em face disso, a prática e experiência dos autores têm mostrado a importância de investir em metodologias e estratégias de elaboração de projetos que pontifiquem a (mais) ampla participação de gestores e técnicos das entidades parceiras envolvidas.

Assim sendo, elaborar um projeto, nessa perspectiva, significa construir um pensamento coletivo, a partir de conceitos, informações e dados que são de amplo domínio do corpo técnico das entidades parceiras. Os resultados e os caminhos apontados tendem a ser mais precisos e criativos para a realização dos resultados propostos e para o comprometimento com a execução futura do projeto. Com isso, amplia-se a possibilidade de acerto e robustecem-se os resultados da cooperação técnica internacional.

É fundamental para o sucesso do projeto que a entidade demandante faça suas opções institucionais no que se refere à seleção das demandas a serem incluídas no projeto, fato que não descarta a possibilidade de sugestão de ações por parte das instituições parceiras.

Finalmente, é salutar que no processo de elaboração da proposta de projeto, por razões pedagógicas e estratégicas, não haja restrições ao livre pensar e construir. Toda ideia deve ser inicialmente considerada para estimular o surgimento e a proposição de soluções criativas, afinal, o projeto existe para resolver problemas.

Nessa perspectiva e com essas orientações, o conteúdo técnico de um projeto deve conter no mínimo a seguinte estrutura: descrição da situação-problema; cenário final esperado; beneficiários; objetivos e produtos; estratégia de desenvolvimento e articulação institucional; matriz lógica; insumos; orçamento; e cronograma de execução.

Para a elaboração de um projeto podem ser utilizadas várias estratégias e metodologias, devendo, porém, enfatizar a participação e o trabalho multidisciplinar.

Em verdade, o trabalho coletivo concentra-se na prospecção das demandas que vão definir a matriz lógica³ do projeto, construída a partir de uma visão clara dos problemas que se pretendem resolver com o apoio da cooperação técnica internacional. A construção coletiva busca angariar o compromisso de todos os

3 A matriz lógica é o núcleo irradiador e a fonte primária da construção das demais partes do projeto e é composta pelos objetivos imediatos (específicos) e resultados, com respectivos indicadores de desempenho e meios de verificação.

participantes para que se sintam mais responsáveis pela execução do projeto. Trata-se da busca pela cumplicidade técnica e institucional com o projeto. Assim, espera-se obter mais comprometimento, motivação e entusiasmo com a gestão e os resultados do projeto, uma vez que as pessoas sentem-se mais protagonistas desse processo. Afora isso, a participação, *de per si*, possibilita um aprendizado mútuo, pois discute conceitos, evidencia experiências e potencializa as possibilidades de tornar mais eficazes a elaboração, gestão e execução do projeto.

3.3 Fase de gerenciamento

No gerenciamento de projetos, independentemente da natureza deles, acontece uma forte interação entre atores e áreas de trabalho. Uma ação ou omissão de qualquer um deles comumente afeta também outras áreas. As interações podem ser sistemáticas e claras ou incertas e sutis. Essas interações frequentemente exigem balanceamento entre os objetivos do projeto. Em algumas circunstâncias, a melhoria de desempenho de um objetivo pode significar o arrefecimento do desempenho de outro. Uma gestão satisfatória de projetos requer uma efetiva administração dessas interações.

Nos projetos, os processos estão normalmente orientados para o alcance dos resultados neles especificados, dado que sua concepção pode estar estruturada na lógica de planejamento por hierarquia de objetivos. Assim sendo, seu desenho consta de um objetivo de desenvolvimento, de ordem geral, e de objetivos imediatos, a que se vinculam resultados específicos. Estes, por sua vez, são obtidos a partir da execução de um conjunto de atividades que lhes são afetas. Pode-se afirmar, portanto, que a obtenção dos resultados passa a ser o desafio mais presente nas ações de gerenciamento.

De forma simplificada, a descrição dos trabalhos a serem desenvolvidos é parte integrante dos Termos de Referência (TRs)⁴ dos especialistas responsáveis pelo

⁴ Documento que descreve detalhadamente os objetivos, a estratégia, os produtos, o cronograma, o local de execução, o perfil do especialista, os insumos e os custos do trabalho a ser contratado.

desenvolvimento de resultados e busca ressonância na estratégia de ação que é descrita no projeto. A organização dos trabalhos incide no planejamento de ações, que, juntamente com a concepção da logística, estabelece as condições favoráveis para a obtenção de resultados e o alcance de objetivos.

Nessa perspectiva, a fase de gerenciamento de projetos envolve processos e estratégias de gestão, que podem ser organizados em diferentes etapas, cada uma delas contendo uma ou várias ações:

- a) etapa de iniciação: corresponde à fase de “internalização” do projeto pelas entidades executoras. Essa etapa tem sido muito facilitada após a adoção de processos coletivos de elaboração de projetos. Trata-se de um esforço para intensificar a aproximação entre as instituições participantes. Essa etapa pode ter início com a realização de um evento de capacitação básica que discutirá a metodologia de interação institucional e os procedimentos administrativos relacionados à execução do projeto. É uma etapa importante na medida em que se busca efetivar e assegurar o mútuo comprometimento para o desenvolvimento do projeto;
- b) etapa de planejamento operacional: consiste em planejar e manter um esquema de trabalho necessário para atingir os objetivos que determinam a existência do projeto. Essa ação deve ocorrer pelo menos uma vez por ano, no momento da elaboração do documento de planejamento anual, que indicará as atividades e os produtos a serem executados a cada ano e conterà os recursos e as parcerias institucionais a serem mobilizados. Na prática, o planejamento operacional é permanente, na medida em que há uma influência constante do contexto e da conjuntura institucional sobre o projeto;
- c) etapa de execução: fundamenta-se na coordenação de pessoas e recursos para realizar o que foi planejado. Cabe destacar que na execução de um projeto é muito grande a influência e a participação de consultores ou empresas prestadoras de serviços de consultoria

que atuam por produto. O grande desafio aqui é assegurar a observância dos princípios operacionais já comentados anteriormente, principalmente a busca pela prevalência das abordagens participativas e o cunho educativo de que se devem revestir as intervenções. Nesse sentido, os TRs da consultoria e a habilidade em tratar com especialistas são fundamentais, principalmente porque é necessário que o trabalho específico seja entendido e contextualizado pelo consultor, sob o risco de tornar-se isolado e fora de sintonia com os resultados estratégicos do projeto. A descrição dos trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito dos projetos é expressa nos TRs dos especialistas mobilizados para o desenvolvimento de produtos e busca ressonância na estratégia de ação que é descrita no projeto. A organização dos trabalhos incide no planejamento de ações, que, juntamente com a concepção da logística, estabelece as condições propícias para a obtenção de produtos e o alcance de objetivos;

- d) etapa de acompanhamento, controle e avaliação: assegura que os objetivos do projeto sejam alcançados pelo monitoramento e pela avaliação do seu progresso. Uma avaliação deve ser de meio termo e outra do resultado final, adotando-se ações corretivas quando necessárias. Nessa etapa, devem-se ter como referência, além dos objetivos, produtos e indicadores de acompanhamento e meios de verificação preconizados no projeto, os focos da ação gerencial: escopo, capital humano, qualidade, estratégias, tempo, custos, comunicações, integração, ameaças e oportunidades (a serem detalhados em capítulo específico).

3.4 Fase de encerramento

Consiste em formalizar a aceitação dos resultados globais alcançados pelo projeto. Aconselha-se firmar um documento de encerramento do projeto, pois ele representa a formalização, pelas partes signatárias do projeto, de que consideraram-se aprovados o relatório técnico, a prestação de contas final e

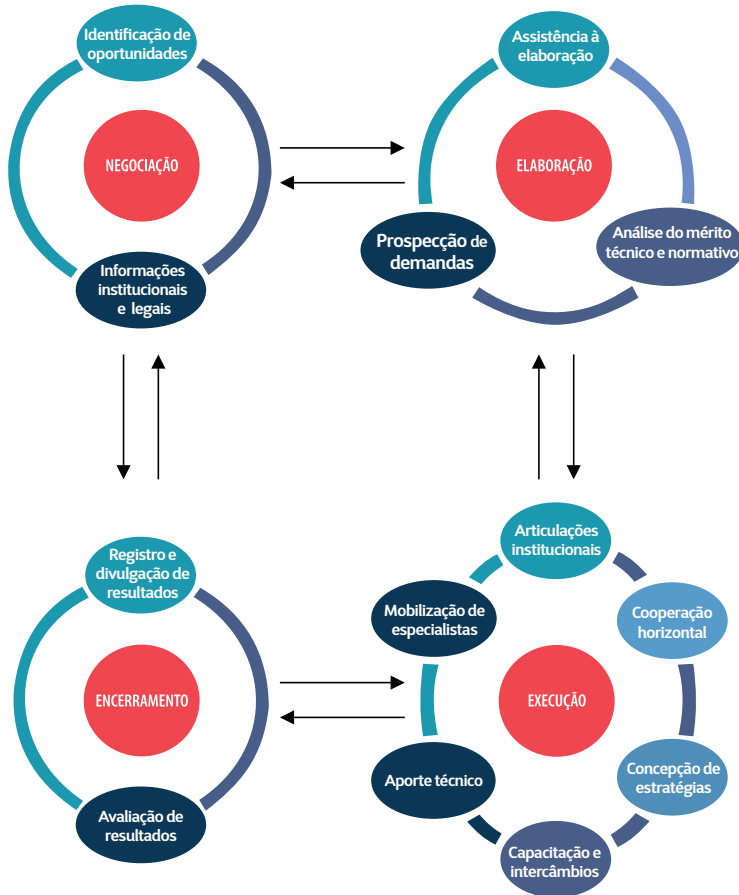
os termos de transferência de bens patrimoniais, se for o caso. Sela-se com esse termo, portanto, a inexistência de pendências técnicas, administrativas, financeiras, contábeis e patrimoniais. Esse procedimento previne a ocorrência de reclamações futuras e elimina qualquer tipo de dúvida sobre o relacionamento entre as partes.

O encerramento do projeto é, portanto, uma confirmação de que ele atendeu a todos os requisitos de produtos, resultados e entregas, conforme os requerimentos solicitados pela entidade demandante do projeto. Essa fase deve prever ainda a elaboração de pelo menos um documento descritivo (Relatório Técnico Final) destacando os alcances e os desvios verificados em relação ao que foi inicialmente planejado, além das lições aprendidas para aperfeiçoamento ou enriquecimento de outros ou futuros projetos. Nessa fase, é importante selecionar produtos ou resultados que possam ser divulgados para outras entidades parceiras, meios acadêmicos e lideranças técnicas e políticas. No âmbito da gestão do conhecimento, as lições aprendidas mais importantes podem ser transformadas em melhores práticas para que sejam disseminadas e utilizadas na execução de outros projetos.

As fases antes referidas vinculam-se pelos resultados que produzem e geralmente não ocorrem em momentos estanques ou sequenciados na forma como estão acima dispostas. Em resumo, elas não são separadas ou descontínuas e são formadas por atividades que ocorrem em intensidades variáveis ao longo de cada fase.

De forma ilustrativa, o ciclo de projetos, apresentado a seguir, é composto de quatro núcleos interligados entre si, que também podem ser entendidos como as fases da existência do projeto: negociação, elaboração, execução/gerenciamento e encerramento.

Figura 1 - Ciclo de projetos



4. Gestão de projetos

4.1 Referências teóricas e práticas para a gestão de projetos

O ato de gerenciar consiste em executar ações com o propósito de planejar e controlar atividades de pessoas mobilizadas para atingir objetivos que não seriam alcançados ou teriam dificuldades em sê-lo caso se atuasse por conta própria e sem coordenação. Em outras palavras, trata-se de coordenar ações

preestabelecidas, realizando as intervenções necessárias para ajustar à realidade do momento atual o que foi pensado antes, garantindo o alcance de resultados. Em resumo: consiste em dirigir esforços e recursos para alcançar objetivos.

A gestão de projetos pressupõe uma cadeia de decisões que requer a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas para atingir ou até mesmo exceder as necessidades e expectativas de parceiros ou partes interessadas nos resultados preconizados pelo projeto. Atingir ou exceder necessidades (requisitos identificados) e expectativas (requisitos não identificados) dos interessados invariavelmente implica balancear e mediar demandas conflitantes entre escopo, tempo, custo e qualidade.

Por vezes, o termo gestão de projetos é usado para descrever uma abordagem organizacional relacionada à gestão de uma operação. Essa abordagem trata muitos aspectos de uma operação rotineira como projeto, a fim de aplicar técnicas de gerenciamento a ela.

De modo geral, a importância do gerenciamento de um projeto, qualquer que seja sua natureza, acentua-se quando está presente o desafio de desenvolver um resultado complexo ou quando se manifesta a necessidade de controlar prazos, custos, adequar estratégias e compartilhar e mediar recursos.

Nesse sentido, há sempre problemas relacionados com atrasos no cronograma, custos acima do previsto, carência de recursos humanos, mudanças de requisitos e especificações, qualidade abaixo da esperada, complexidade acima da capacidade instalada, resultados mal estabelecidos ou cancelamento do próprio projeto.

O adequado desenvolvimento das atividades de um projeto, no âmbito de uma relação de cooperação técnica internacional, deve estar marcadamente amparado em abordagens participativas e de cunho educativo que contemplem:

- a) a contribuição permanente para o desenvolvimento sustentável;

- b) o aporte de novos conhecimentos e tecnologias;
- c) a troca de informações e a construção conjunta de novos conhecimentos que possam ser utilizados pelos interessados diretos do projeto e seus colaboradores, de acordo com suas expertises;
- d) a ênfase em processos de criação para novas capacidades;
- e) o estímulo ao desenvolvimento de capacidades e à melhoria da autoestima dos atores direta e indiretamente envolvidos na execução do projeto;
- f) o conhecimento de experiências bem-sucedidas relacionadas à área temática do projeto;
- g) a realização de estudos estratégicos.

Do ponto de vista da cooperação técnica, o gerenciamento de um projeto pressupõe, portanto, o trabalho de articular os meios postos a sua disposição para solucionar problemas e assegurar o cumprimento de seus objetivos e resultados. Sem descartar as questões gerais, anteriormente postas, a execução de projetos ampara-se em processos caracterizados por um conjunto de ações que visam à obtenção de resultados e que são conduzidos e assumidos por pessoas qualificadas para executá-los.

4.2 Focos da ação gerencial de projetos

O pressuposto básico do processo de focalização da ação de gerenciamento de projetos está na sintonia e conciliação de seus objetivos com as diretrizes e áreas estratégicas das instituições parceiras envolvidas com o projeto. Tendo por base essa referência maior, as ações específicas de gerenciamento do projeto estão orientadas por conhecimentos, informações e ações relacionados com aspectos teóricos próprios das ações gerenciais, incluindo o gerenciamento

do escopo, do capital humano, da qualidade, das estratégias, do tempo, dos custos, das comunicações, da integração, das ameaças e das oportunidades, como se verá adiante.

Em relação ao gerenciamento do escopo, as iniciativas previstas buscam assegurar a realização das atividades necessárias para que os objetivos e resultados preconizados no projeto sejam alcançados. Uma primeira e fundamental ação desenvolvida nesse sentido ocorre por ocasião da elaboração e análise de Termos de Referência (TRs) e consiste na busca de sintonia (enquadramento) entre a contratação de bens e serviços e os objetivos do projeto.

Assim é que na análise preliminar do projeto devem ser considerados os seguintes pontos:

- a) enquadramento da consultoria, em que se verifica a coerência e as efetivas possibilidades de contribuição dos serviços de consultoria propostos em relação aos objetivos e resultados;
- b) coerência de propósitos, para avaliar se os produtos sugeridos permitem que os objetivos específicos sejam materializados;
- c) exequibilidade dos serviços, para aquilatar a plausibilidade de se cumprirem os produtos nos prazos propostos;
- d) qualificação profissional, para verificar se o perfil profissional sugerido é coerente com a complexidade do trabalho a ser contratado e, finalmente;
- e) preço, para avaliar se ao custo da consultoria se aplica o princípio da razoabilidade, em função da complexidade dos produtos, do perfil profissional e do mercado.

Ao adentrar na discussão do mérito técnico, deve-se analisar o conjunto de características que atribui valores e qualidades desejáveis ao trabalho a ser contratado, tendo em vista o que se propõe a alcançar por meio dos objetivos

e resultados de um projeto. As referências analíticas, entre outras, estão relacionadas com aspectos, função, conceito, princípios e propósitos gerais da cooperação técnica para buscar um posicionamento valorativo sobre qualidade e relevância técnica do trabalho proposto, mediante a análise de seus pontos fortes e fracos.

Nesse momento, também deve ser feita uma análise de aspectos administrativos, considerando cronograma de execução e duração da consultoria, insumos, método de seleção, forma de pagamento, fonte de financiamento, entre outros.

Esse é um dos principais e permanentes exercícios de vigilância para assegurar que ações futuras, preconizadas nos TRs, sejam efetivamente desenvolvidas e concorram para o alcance dos objetivos. Trata-se, portanto, de uma atitude de verificação do objetivo do TR como expressão de uma demanda efetiva do projeto e do controle de suas eventuais mudanças, aferindo o previsto, as metas e os resultados. Os mesmos critérios técnicos devem ser utilizados na análise dos produtos.

O gerenciamento do capital humano, por sua vez, está relacionado aos processos de mobilização eficaz de técnicos e especialistas que participam da execução do projeto. Cabe esclarecer, no entanto, que é importante analisar a regulação e as normas aplicadas à mobilização de recursos humanos, além dos serviços de consultoria nos projetos, podendo cada modalidade de cooperação técnica internacional possuir sua regulamentação própria. Com base nessas normas, o processo de seleção do capital humano deve ser definido por meio de critérios objetivos previamente publicados em TR, que contemplará o produto, eventuais etapas do trabalho a ser executado, metodologia e valores estimados.

Na busca pela qualidade, o esforço gerencial concentra-se nos processos requeridos para assegurar que os produtos e resultados atendam às necessidades e demandas das entidades envolvidas na execução do projeto. Aqui, a qualidade está diretamente relacionada com o legado de aprendizagem a ser deixado pelo projeto, uma vez que a cooperação técnica, por definição,

concentra-se no desenvolvimento de capacidades. Nisso residem, em essência, as ações de planejamento, garantia e controle da qualidade.

Em uma perspectiva de desenvolvimento de competências, como é o caso de um projeto, é fundamental observar os processos utilizados para a realização dos produtos e o alcance de metas. Trata-se do gerenciamento de estratégias em que o processo pode ser tão ou mais importante que o produto. É, pois, fundamental aferir como se previu e como se realizou o produto. Trata-se de analisar a consistência das estratégias, principalmente com a perspectiva de assegurar abordagens participativas e de cunho educativo sempre que possível. É muito provável que na proposição de estratégias de execução do projeto se concentre a maior parte da atenção dos gestores envolvidos no projeto, em face da diversidade de contexto e das circunstâncias político-institucionais em que se opera o projeto.

Quanto ao gerenciamento do tempo, há duas preocupações básicas: a primeira relacionada com o prazo global de execução do projeto; e a segunda, com o prazo de execução de cada tarefa. Em ambos os casos, a ação gerencial concentra-se na definição da sequência, na estimativa de duração das atividades e no desenvolvimento e controle da programação.

Assim, o tempo real (diferente do tempo estimado) usado na realização de determinado produto pode ter impacto direto na execução do projeto como um todo. Trata-se de uma informação-chave na elaboração de relatórios de monitoramento ao longo da execução do projeto, além do que, historicamente, problemas com atraso no cronograma de execução, por razões diversas, são os motivos mais presentes para a revisão e o aditamento de projetos, e esse fato exige ações gerenciais proativas e específicas.

Outro fator relevante a considerar é o gerenciamento de custos de projetos. Há procedimentos e sistemas próprios para a aquisição de bens e serviços que podem auxiliar nesse controle, incluindo o planejamento, as estimativas e o controle de custos. Deve-se assegurar que a execução dos produtos seja realizada dentro do orçamento aprovado. Em todos os casos, deve estar sempre presente a aferição da relação entre custo e benefício. O processo

de identificação e seleção de fornecedores, celebração e gestão de contratos também é importante quando se analisa o gerenciamento de custos.

O gerenciamento de comunicações técnicas possibilita adequada e oportunamente a geração, a coleta, a disseminação, o armazenamento e a disponibilização de informações institucionais demandadas e ofertadas pelo projeto. Sistemas informatizados que armazenam os produtos gerados nos projetos são ferramentas importantes no processo de comunicação e gestão do conhecimento. A elaboração e a distribuição de informação formal e informal de relatórios técnicos e administrativos de desempenho do projeto são usadas também para assegurar o compromisso de reconhecimento mútuo das entidades envolvidas no projeto com relação aos seus resultados.

Outro foco da atuação gerencial é a integração. Aqui se trabalham os processos requeridos para assegurar que os vários objetivos do projeto e seus diversos resultados sejam adequadamente coordenados entre si para o alcance do objetivo de desenvolvimento. Além do mais, busca-se correlacionar os resultados alcançados pelo projeto com diversas ações desenvolvidas em outras parcerias de cooperação técnica, de modo que sirva como referência ou ponto de partida para a cooperação técnica entre países. Nesse caso, é fundamental acompanhar a articulação institucional prevista no projeto para que falhas nas integrações institucionais propostas não afetem o desempenho do projeto. Esse esforço acaba por promover e facilitar a integração de políticas públicas nas diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

Não menos importante é o monitoramento do ambiente interno e externo em que se inscreve o projeto. Nesse sentido, é importante uma ação permanente para identificação, análise e respostas a fatores internos e externos que podem afetar negativa e positivamente a execução do projeto. Trata-se de identificar, qualificar e quantificar novas oportunidades de cooperação técnica, a partir da execução de determinado projeto ou no ambiente institucional em que ocorre. Normalmente, as ameaças e oportunidades estão mais presentes por ocasião das mudanças governamentais, que decorrem da eleição de novos mandatários, tanto no nível estadual, nacional ou internacional.

De forma sucinta, por meio da cooperação técnica internacional, considerando as ações específicas de gerenciamento abordadas anteriormente, é possível disseminar experiências e conhecimentos específicos em execução de programas e projetos de desenvolvimento sustentável; mobilizar redes nacionais e internacionais de especialistas; articular instituições nacionais e estrangeiras para mobilizar recursos e alcançar objetivos convergentes ou complementares, em um esforço permanente de dinamizar a cooperação entre os países; executar estratégias inovadoras e integradas de gestão de projetos; e desenvolver capacidades por meio de capacitações e intercâmbios técnicos nacionais e internacionais.

4.3 Exemplos de instrumentos de gestão

Alguns documentos podem ser concebidos como instrumentos de gestão, que são aqueles que estão diretamente relacionados à operacionalização de um projeto, tais como: documento de planejamento anual, relatórios técnicos, relatórios de progresso (semestral ou anual), relatório técnico final e termo de encerramento do projeto. Esses documentos devem agregar conhecimentos e informações úteis às entidades envolvidas com o projeto, caracterizando uma efetiva ação de cooperação técnica internacional.

O documento de planejamento anual deve indicar as atividades a serem executadas a cada ano para que se alcancem os resultados previstos no projeto. Conterá os recursos e as parcerias institucionais a serem mobilizados e servirá de base para o monitoramento da execução física e orçamentária do projeto, naquele ano.

Os relatórios técnicos são elaborados por instituições, consultores e especialistas internacionais e nacionais contratados pelo projeto. Eles têm por base seus respectivos TRs e referem-se também aos estudos realizados e à análise e aferição de impactos decorrentes de ações desenvolvidas pelo projeto. Nesse caso, são importantes instrumentos de avaliação das ações de cooperação técnica.

Os relatórios de progresso, cuja frequência pode ser semestral ou anual, por sua vez, são elaborados a partir do início da execução do projeto e podem conter informações sobre execução orçamentária e financeira; eventos de capacitação (cursos, treinamentos, seminários, oficinas, *workshops*) realizados; comentários sucintos sobre a situação do desempenho do projeto e de seus compromissos gerenciais, a relação dos consultores contratados e produtos elaborados, bem como o inventário dos bens adquiridos pelo projeto no período coberto pelo relatório.

O relatório técnico final deve descrever os resultados alcançados pelo projeto de cooperação técnica internacional, apresentando as lições aprendidas a fim de disseminar boas práticas e experiências bem-sucedidas em nível nacional e internacional.

O termo de encerramento é o documento que formaliza o término do projeto, concluindo sobre o alcance dos objetivos e resultados previamente preconizados no projeto e a inexistência de pendências, relatando assim quanto ao atendimento dos requisitos acordados entre as partes.

Para facilitar o processo de gestão, há diversos instrumentos e ferramentas inovadores de planejamento e gestão que visam assegurar a qualidade, a celeridade executiva e a confiabilidade dos trabalhos quanto ao cumprimento do cronograma físico-financeiro e de alocação de recursos humanos para as diversas atividades. Para acompanhar de forma eficiente as diversas fases de um projeto, há no mercado programas e sistemas informatizados específicos para a gestão de projetos que permitem monitorar o fluxograma das atividades gerais, além de desenhar e acompanhar as diversas fases do ciclo de projetos.

Esses instrumentos possibilitam obter maior controle na hierarquização, combinação e sincronização das fases de um projeto, proporcionando a simplificação do trabalho, a identificação e a eliminação de eventuais obstruções a partir do momento que uma tarefa é limitante para o desdobramento da seguinte (caminho crítico).

Como um exemplo de estratégia de gestão de projetos, há ainda a possibilidade de realizar reuniões de intercâmbio, que têm como objetivo permitir que as entidades envolvidas no projeto possam divulgar resultados, trocar informações e articular ações de cooperação técnica, com foco na integração de políticas públicas. Trata-se de um esforço para aproximar e articular instituições e mobilizar recursos para o alcance de objetivos convergentes ou complementares. É também uma forma de fortalecer mecanismos de integração entre ações de distintas entidades nacionais e internacionais em favor do desenvolvimento de capacidades institucionais.

4.4 Perfil e funções do gestor de projeto

A gestão de um projeto de cooperação técnica internacional exige um perfil de profissional específico, com conhecimentos e experiências de caráter técnico e operacional. Deve possuir uma visão sistêmica e multidisciplinar do contexto técnico, político, social, ambiental e cultural em que se insere o projeto.

Nesse sentido, o gestor de projeto deve manter articulação permanente com as instituições envolvidas na execução do projeto, possuindo experiência e perfil apropriado para desenvolver as seguintes atribuições:

- a) apoiar na articulação político-institucional relacionada à execução do projeto e nas negociações de estratégias que objetivem e facilitem sua execução;
- b) propor novos procedimentos e implementar ações proativas que tenham por objetivo imprimir maior dinâmica na execução de projetos;
- c) mobilizar especialistas para atender a demandas específicas do projeto;
- d) articular atividades entre projetos nacionais e/ou internacionais que promovam a cooperação entre países;

- e) buscar aporte de conhecimentos e informações técnicas que agreguem valor às atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos;
- f) identificar obstáculos político-institucionais ou entraves nos processos técnicos e administrativos que afetam o desempenho dos projetos e propor soluções e estratégias para superá-los;
- g) desenvolver ações de gestão de pessoal a partir de demandas identificadas no projeto;
- h) monitorar a gestão orçamentária e financeira do projeto;
- i) estimular a divulgação dos resultados obtidos no âmbito do projeto.

Nesse contexto, os técnicos diretamente envolvidos no processo de gestão de projetos são permanentemente desafiados a aperfeiçoar metodologias de gestão de projetos; dar ênfase a projetos que fortaleçam as relações políticas e institucionais, potencializando o desenvolvimento de capacidades e a transferência de conhecimentos; estimular a interação entre instituições nacionais e estrangeiras; e intensificar a prospecção de oportunidades de novos projetos.

5. Considerações finais

No Brasil, o uso de técnicas de gerenciamento de projetos cresceu nos últimos dez anos, em decorrência do aumento de instituições demandantes e ofertantes da cooperação técnica. Isso tem especial importância para a gestão do conhecimento na construção e consolidação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento socioeconômico no país.

A dinâmica das relações de cooperação exige, permanentemente, aperfeiçoar mecanismos, estratégias e instrumentos que qualifiquem as intervenções governamentais na busca de informações, tecnologias, capacitações,

experiências e boas práticas nas diferentes áreas do conhecimento. É imprescindível que todo conhecimento acumulado por meio das relações de cooperação seja amplamente disseminado tanto na esfera nacional quanto internacional.

No caso brasileiro, a normatização da gestão da cooperação internacional permite estabelecer melhores condições para o acompanhamento e controle de processos, procedimentos, recursos e resultados, uma vez que define claramente objetivos, produtos, estratégias, indicadores de desempenho, meios de verificação e orçamento, entre outros pontos importantes, para que se exercitem o controle e a avaliação de um projeto.

Nesse sentido, o governo brasileiro vem aperfeiçoando os seus instrumentos legais e programáticos para o adensamento das relações nacionais e internacionais, com ênfase na integração política, econômica e social. É nesse contexto que se insere o projeto, como instrumento de materialização da cooperação técnica internacional que objetiva contribuir para um salto técnico qualitativo no desenvolvimento de capacidades institucionais e pessoais.

Outro fator que contribuiu marcadamente para o aprimoramento das relações de cooperação internacional, principalmente no Brasil, foi a adoção de referências estratégicas que orientam aferições de desempenho e a administração de processos, utilizando-se o ciclo de projetos como marco referencial de atuação para as instituições demandantes e ofertantes de cooperação técnica.

Na perspectiva do ciclo de projetos, cabe salientar a importância da forma de elaboração coletiva de um projeto, que discute com técnicos das entidades parceiras problemas institucionais reais, ganhando maior organicidade e, por conseguinte, gerando defensores naturais das ideias, dos objetivos e dos resultados nele contidos. O projeto, nesse caso, deixa de ter um caráter personalíssimo, ou seja, deixa de ser atribuído a uma pessoa ou a um grupo fechado de pessoas, e assume um papel institucional, de forma transparente, com a chancela dos signatários da cooperação.

A experiência dos autores tem mostrado que um projeto elaborado de forma participativa cria condições mais favoráveis para uma maior aderência e sintonia entre as demandas e as ofertas de serviços de cooperação técnica, pois se processam e se materializam ideias de um grupo, o que possibilita ganhos de qualidade. Possibilita ainda a geração de propostas mais ricas e adequadas ao atendimento das demandas, na medida em que a troca de ideias ocorre com a participação de distintos técnicos com uma visão multidisciplinar.

No processo de construção do projeto, deve-se priorizar a identificação e problematização do escopo técnico que se pretende solucionar mediante a cooperação técnica. De igual modo é crucial a identificação das fontes e a definição de valores de financiamento para assegurar o cumprimento dos resultados e das metas programados.

Ao longo da execução de um projeto de cooperação técnica, é possível constatar que podem emergir novas demandas provenientes de um resultado anteriormente obtido ou como necessidade complementar de uma ação ou produto, na qual reside a essência de uma gestão eficiente e eficaz de projetos. Na maioria das vezes, essa dinâmica não é alcançada no momento em que se elabora o projeto, por mais participativo que seja, mesmo porque essa é uma falha intrínseca a qualquer esforço de planejamento.

Para amenizar esse fato, podem ser usados dois mecanismos. O mais simples está contemplado no instrumento de planejamento anual, cuja anualidade aproxima mais o projeto de sua realidade de execução. O segundo, mais complexo, é proporcionado por uma possível revisão ou aditivo de um projeto, instrumento utilizado para a adequação do contexto político, institucional e técnico em função das dinâmicas próprias de um projeto – e que transitará seguindo trâmites burocráticos específicos e nem sempre ágeis.

Um aspecto importante para registro consiste nas externalidades produzidas pelos projetos. Na história recente da cooperação técnica, pelo menos nos últimos 15 anos, é notória a contribuição dos resultados alcançados por meio

dos projetos de cooperação técnica para a visibilidade das instituições que desenvolvem cooperação internacional. Uma grande parte das publicações de documentos e dos estudos de impacto nacional e internacional é produzida no âmbito dos projetos em temas inovadores e de conteúdo estratégico.

Outra contribuição significativa gerada na execução de um projeto se refere ao desenvolvimento de capacidades, que pode ser realizado, dentre outros, por meio do planejamento e da realização de eventos de formação e capacitação, como cursos de curta e média duração, oficinas, *workshops*, seminários, intercâmbios técnicos nacionais e internacionais etc. Permite a mobilização de distintas entidades, gera oportunidades para a efetivação da cooperação entre países e promove o diálogo e a troca de saberes entre diferentes atores sociais e institucionais.

Em verdade, uma grande constatação que resulta da experiência da gestão de projetos é a que afiança que quanto maior for a interação e o comprometimento entre os envolvidos, associados a uma adequada aplicação de estratégias, mecanismos e instrumentos de gerenciamento de projetos, maior será a expressividade da cooperação técnica e maiores serão as possibilidades de alcance e sucesso dos resultados almejados do projeto.

Por fim, destaca-se que os projetos de cooperação técnica são, no Brasil, um relevante instrumento que abriga uma considerável gama de avanços institucionais e um indiscutível mecanismo de materialização das orientações estratégicas de governo nas esferas federal, estadual e municipal.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 3.751, de 15 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de Projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 2001a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 12, de 8 de outubro de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 out. 2001b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. 2. ed. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2004a. 64 p.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de Projetos vinculados aos referidos instrumentos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jul. 2004b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 433, de 22 de outubro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 out. 2004c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 717, de 9 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2006.



Capítulo 7 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na América Latina e no Caribe em 2010

João Brígido Bezerra Lima
Rodrigo Pires de Campos

1. Introdução

Em janeiro de 2010, a Presidência da República do Brasil incumbiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de liderar, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a realização do primeiro estudo da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). O propósito imediato desse estudo era o de divulgar, durante a 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2010, os gastos do governo federal brasileiro, realizados no quinquênio (2005-2009), com a cooperação para o desenvolvimento internacional.

Não havia publicações oficiais que sistematizassem as ações de governo sobre o tema no Brasil, além de estudos setoriais específicos, geralmente, relatórios de uso interno dos órgãos (CAMPOS; BEZERRA LIMA; GONZALEZ, 2012).

Assim, em decorrência de sua própria trajetória histórica e das suas potencialidades, o Ipea¹ iniciou em 2010 o mapeamento das ações dos órgãos públicos federais (ministérios e suas entidades vinculadas) executadas no âmbito das relações internacionais, tendo como fundamento os compromissos, acordos e entendimentos assumidos com países parceiros e com organismos internacionais com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da política pública de cooperação internacional.

Os relatórios oficiais da Cobradi publicados até o momento apresentam sua mensuração de dados institucionais em termos de gastos públicos,² estruturados segundo modalidades internacionais (IPEA, 2010) e organizados por região e país (Id., 2013). O Relatório Cobradi 2011-2014, em fase de elaboração, caracterizará as ações desenvolvidas por 120 órgãos do governo federal brasileiro³, consolidando uma base de dados de dez anos de registros oficiais da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Vale registrar que esses relatórios representam o compromisso do governo federal em divulgar e dar maior transparência aos gastos e resultados dessas relações e têm o potencial de aportar subsídios à participação mais qualificada do Brasil em fóruns globais e de amadurecimento de suas políticas públicas.

O objetivo deste capítulo é caracterizar – no âmbito do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) – o perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. O foco do estudo repousa sobre a América Latina e o Caribe, face à prioridade atribuída pelo governo

-
- 1 O Ipea tem como missão “aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas” (IPEA, 2014, p. 4).
 - 2 As despesas orçamentárias destinadas aos gastos na Cobradi são financiadas com recursos do Tesouro Nacional e compreendem dispêndios com salários, material de consumo, pagamento de diárias, contribuições a organismos internacionais, ações de apoio e proteção a refugiados e doações classificadas segundo determinação das leis de diretrizes orçamentárias vigentes.
 - 3 A base legal que sustenta a Cobradi no sistema internacional está inscrita no artigo 4º da Constituição Federal, que trata dos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil e estabelece, em seu inciso IX, o princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, 1998, on-line).

federal brasileiro com base nos dados oficiais relativos ao ano de 2010. O perfil da Cobradi será caracterizado a partir das ações⁴ de instituições do governo federal na região e em suas expressões setoriais e temáticas, com especial ênfase em agricultura.

A caracterização do perfil da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010 foi realizada mediante tratamento de dados disponibilizados por instituições do governo federal brasileiro sobre suas ações na região, visando responder às questões: quais foram os principais itens ou categorias de gastos com a cooperação na região? Quais foram as ações efetivamente tomadas por instituições do governo federal quando da realização desses gastos? Em que setores e temas se realizou essa cooperação em cada país com o qual o governo federal brasileiro atuou na América Latina e no Caribe, em 2010? Qual foi o núcleo temático, ou os temas mais recorrentes, de cooperação entre o Brasil e países da região? Quais foram as frentes temáticas emergentes? Houve doações efetuadas pelo governo federal para a região naquele ano? Quais foram suas razões? Em que setores e temas? Qual foi o percentual de doações em relação ao total de gastos na região?

A análise do perfil de ações de instituições do governo federal brasileiro visa refletir sobre a política de cooperação internacional do Brasil. As políticas de cooperação internacional são parte integrante das políticas do governo federal brasileiro. Nesse sentido, seu entendimento deve amparar-se no campo de conhecimento das políticas públicas. Segundo Souza,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que

⁴ As ações da Cobradi referem-se, para os fins deste capítulo, às descrições de atividades, projetos, programas e parcerias de cooperação internacional para o desenvolvimento fornecidas por instituições do governo federal brasileiro ao sistema de informação do Ipea para a elaboração do relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010 (IPEA, 2013).

agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como 'o que o governo escolhe fazer ou não fazer'. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (2006, p. 24).

Nesse sentido, para os fins deste capítulo, as ações realizadas por instituições do governo federal brasileiro – decorrentes de seus compromissos internacionais perante organismos internacionais ou governos de outros países – são assumidas como reflexos da política de cooperação internacional do país. Em especial, assume-se que o núcleo temático de ações, ou seja, os temas mais recorrentes, refletem os eixos centrais dessa política. Os parâmetros preliminares para definir esse núcleo, entre todas as ações da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010, foram: a) o conjunto de ações temáticas de maior alcance entre países da região; e b) ações temáticas realizadas em três ou mais países.

A delimitação do escopo do capítulo sobre a América Latina e o Caribe rumo à caracterização do perfil da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional justifica-se pela prioridade constitucional⁵ que lhe é atribuída e pelo fato de que, do total de R\$ 1,6 bilhão em gastos com essa cooperação no mundo, 60% (R\$ 957 milhões) se referem à Cobradi nessa região (IPEA, 2013).

Vale registrar que os relatórios sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (IPEA, 2010, 2013) representam o compromisso do governo federal de divulgar e oferecer maior transparência à Cobradi no mundo junto às sociedades brasileira e internacional. É crescente o interesse sobre o tema na atualidade, pauta constante de fóruns internacionais ao longo destas duas primeiras décadas do século XXI. Nesse contexto, os relatórios têm o potencial de aportar subsídios à participação mais qualificada do Brasil nesses fóruns, bem como ao amadurecimento de políticas de cooperação internacional no país.

5 Segundo o parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal do Brasil, "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, 1998, on-line).

O capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, aborda-se o Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. A seção 3 apresenta a caracterização do perfil da Cobradi, em 2010, na América Latina e no Caribe. A seção 4 traz dados da Cobradi em agricultura na região. Por fim, a última parte apresenta considerações finais acerca do perfil, seus aportes para a reflexão sobre a política brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento e recomendações para estudos futuros.

2. O Brasil no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A exemplo do que ocorre com o comércio e os investimentos, a cooperação para o desenvolvimento internacional – em suas inúmeras formas de expressão – realiza-se mediante aproximação e articulação entre atores do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, não raro sob o amparo de instituições governamentais, intergovernamentais e até não governamentais criadas como resultado dessas articulações, o que conforma parte da arquitetura do SICD, entendida como a

rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD (GALÁN; SANAHUJA, 1999, apud PINO, 2006, p. 7).

Culpeper e Morton reconhecem a existência de arquitetura do desenvolvimento internacional constituída pela transferência de recursos de países doadores para países beneficiários. Para os autores, essa arquitetura é entendida como “agências, instituições e sistemas mundiais destinados à gestão da transferência

de recursos (finanças e *expertise*) para – e relações de desenvolvimento com – países de baixa renda" (2008, p. 31, tradução nossa).⁶

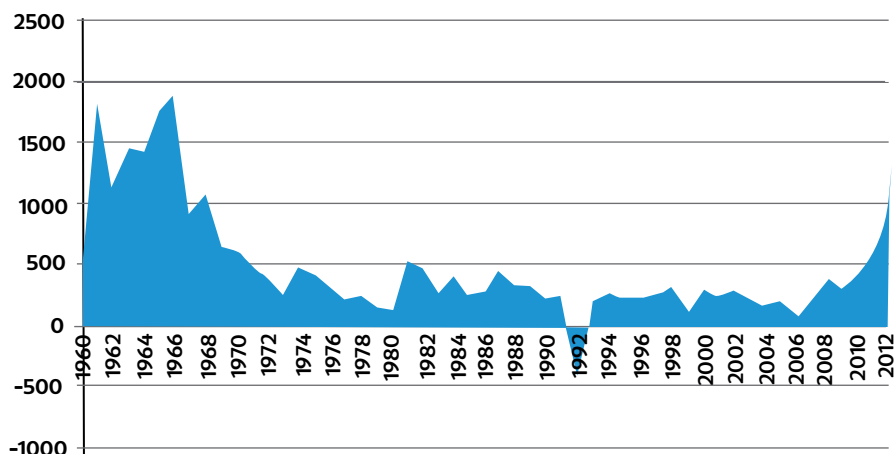
A definição adotada pelo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de assistência oficial para o desenvolvimento (AOD), determina em parte a perspectiva da arquitetura em questão. Segundo o CAD, a AOD é definida como

doações ou empréstimos a países ou territórios pertencentes à lista de recipiendários de AOD do CAD (países em desenvolvimento) e para agências multilaterais, que são (a) executados pelo setor oficial; (b) com o principal objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem estar; (c) em condições financeiras concessionais (se um empréstimo, ter percentual de doação mínimo de 25%). Além de fluxos financeiros, inclui-se a cooperação técnica como parte dessa assistência (OECD, 2013a).

Sob tal perspectiva, o Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento é destino – ou, no jargão da OCDE, beneficiário – de fluxos de AOD desde os anos 1960 (Figura 1).

6 Original em inglês: “[...] the world’s agencies, institutions and systems for managing the transfer of resources (finance and expertise) to, and development relationships with, low-income countries”.

Figura 1 - Assistência oficial para o desenvolvimento – Brasil (1960-2012)



Obs.: em US\$ milhões, valores de 2012.

Fonte: OCDE (2013b).

Segundo dados da OCDE (2013b), a média de AOD para o Brasil no período 1960-2012 foi de US\$ 481 milhões. Entre 2003 e 2012, a média foi de US\$ 379 milhões. Essa média teria ficado abaixo dos US\$ 300 milhões não fossem os aumentos consecutivos nos fluxos registrados em 2010, 2011 e 2012 – US\$ 407 milhões, US\$ 626 milhões e US\$ 1.087 milhões, respectivamente. Note-se que, desde 1970, tais fluxos superaram o patamar de US\$ 500 milhões apenas em 1981, em 2011 e em 2012.⁷ Por fim, nos dez anos do período 2003-2012, os fluxos originaram-se principalmente do Japão (31%), da Alemanha (28%) e da França (12%), seguidos à distância pelos Estados Unidos (6%) (OCDE, 2013b).

Além de sua posição como recipiendário de fluxos da AOD – segundo a definição do CAD/OCDE – e de seu incremento nos últimos anos, o governo federal brasileiro empenha-se, sobretudo no período 2003-2010, em conceber e dimensionar sua expressão particular de cooperação internacional para o desenvolvimento, com diferentes parceiros e instituições em todo o mundo. Incluem-se nesses esforços não apenas o que se denomina de cooperação Sul-Sul, mas também toda e qualquer expressão de cooperação

⁷ As explicações para as variações da AOD para o Brasil não são objeto deste estudo.

para o desenvolvimento por parte do governo brasileiro no mundo – independentemente de seu escopo hemisférico – e não restrita apenas à parcela da Cobradi, financiada pela ABC/MRE.⁸

Foi em 2010 que o governo federal brasileiro se mobilizou para realizar estudo inédito da Cobradi, sob coordenação do Ipea e participação da quase totalidade das instituições federais responsáveis pela execução de acordos e compromissos internacionais. O pioneirismo do estudo, a carência de observação empírica da realidade, o *déficit* de discussões conceituais sobre o tema e a atuação desarticulada de órgãos de cooperação internacional da administração pública federal conduziram à adoção de definição operacional preliminar (IPEA, 2010) fundamentada em parâmetros internacionais existentes na comunidade internacional de doadores.

Os gastos do governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional no período 2005–2010 saltaram de R\$ 384,2 milhões para R\$ 1,6 bilhão ao ano (Tabela 1).

Tabela 1 – Gastos anuais do governo federal com a Cobradi, 2005–2010 (em R\$ milhões)

2005	384,2
2006	604,3
2007	569,2
2008	616,4
2009	724,4
2010	1.625,1

Fonte: Ipea (2010; 2013).

A relevância desses aumentos pode ser mais bem observada, ainda que não sejam elementos comparáveis, tomando os fluxos totais de AOD da comunidade de doadores em 2010 como pano de fundo. A Tabela 2 apresenta os desembolsos líquidos da AOD de países–membros do CAD em 2010, do maior para o menor valor. Como referência – ainda que não seja possível realizar análise comparativa

8 Vale frisar que – apesar de seu amplo uso em estudos e análises como referência de gastos do Brasil com a cooperação internacional para o desenvolvimento – o orçamento anual executado pela ABC/MRE não reflete a totalidade de gastos do governo federal com a Cobradi.

por se tratar de conceitos não convergentes –, o volume de gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi em 2010 situar-se-ia logo após a 18ª posição do *ranking*, à frente de Irlanda, Portugal, Grécia, Luxemburgo, Nova Zelândia, República Tcheca e Islândia.

Tabela 2 - Gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi, em relação aos desembolsos líquidos de AOD de países do CAD (2010)

Estados Unidos	53.422
Reino Unido	22.973
Alemanha	22.854
França	22.731
Japão	19.398
Holanda	11.189
Espanha	10.471
Canadá	9.177
Suécia	7.979
Noruega	7.694
Austrália	6.734
Bélgica	5.287
Itália	5.274
Dinamarca	5.053
Suíça	4.048
Finlândia	2.346
Áustria	2.127
Coreia do Sul	2.066
Brasil	1.625
Irlanda	1.575
Portugal	1.142
Grécia	894
Luxemburgo	709
Nova Zelândia	602
República Tcheca	401
Islândia	51

Obs.: em R\$ milhões. Média da taxa de câmbio, calculada pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Fonte: OECD (2013b).

Por sua vez, a Tabela 3 apresenta os desembolsos líquidos da AOD de países não membros do CAD⁹ em 2010, do maior para o menor valor. Nesse caso, os dispêndios do governo brasileiro com a Cobradi, em 2010, projetaram o país entre os três primeiros do *ranking* em volume de gastos, atrás apenas da Arábia Saudita e da Turquia.

Tabela 3 - Gastos do governo federal brasileiro com a Cobradi, em relação aos desembolsos líquidos da AOD de países não membros do CAD (2010)

Arábia Saudita	6.124
Turquia	1.703
Brasil*	1.625
Rússia	831
Emirados Árabes Unidos	725
Taipé Chinesa**	670
Polônia	665
Kuwait	371
Israel	255
Hungria	201
Romênia	201
República Eslovaca	130
Eslovênia	103
Chipre	90
Bulgária	71
Lituânia	65
Liechtenstein	47
Estônia	33
Letônia	27

continua

⁹ Em 2010, apesar de não ser membro do CAD/OCDE, o Brasil não compôs a tabela pelo fato de, à época, seu primeiro levantamento não ter sido publicado.

	conclusão
Malta	24
Tailândia	17
Outros países	-

Obs.: em R\$ milhões. Média da taxa de câmbio PTAX, calculada pelo BCB.

Fonte: OECD (2013a).

Notas:

- * Apesar de o Brasil também ser um não CAD – isto é, não ser país-membro do CAD –, os dados descritos anteriormente foram publicados pelo CAD/OCDE em 2010, antes da publicação *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009* (Ipea, 2010).
- ** Designação usada pela República da China (RC) (Taiwan/Formosa) junto a organizações internacionais, em razão da pressão diplomática da República Popular da China (RPC), que – como a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras nações – não a reconhece como país independente.

O aumento em gastos com a Cobradi foi acompanhado pelo incremento em parcerias de triangulação do Brasil com países-membros do CAD/OCDE, principalmente os tradicionais doadores da AOD para o Brasil. Segundo o Ipea (2010), há crescente aproximação de agências ou organismos internacionais com o governo federal brasileiro no estabelecimento de arranjos para o fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil com países parceiros.

Mencione-se que o aumento da presença brasileira no exterior mediante a cooperação internacional para o desenvolvimento foi objeto, entre 2007 e 2011, de intensa observação e até exaltação no SICD. O Brasil passou a ser referido como doador emergente por inúmeros autores – por exemplo, Schläger (2007), Chahoud (2007), Souza (2008), Rowlands (2008), Woods (2008), Sotero (2009), Cabral e Weinstock (2010) e Inoue e Vaz (2011), entre outros. Em julho de 2010, a revista *The Economist* publicava artigo em que se afirmava a mudança de perfil do Brasil como “[...] um dos maiores **provedores de ajuda** para países pobres do mundo” (SPEAK..., 2013, grifo nosso). Perdura e se acentua o contraste entre o

discurso de exaltação do Brasil como novo doador e a sua condição, contínua e exacerbada pelos crescentes volumes de AOD nos últimos anos, de recipiendário.

Houve, porém, forte oposição do governo brasileiro – mais particularmente da diplomacia brasileira – ao rótulo de doador. Em declaração oficial durante a realização do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, em Paris, em 2008, os representantes da diplomacia brasileira rechaçaram a expressão *new donors* aos recentes atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, com base na justificativa de que “nem todos desejam reproduzir a forma de atuação e de conduta dos países-membros da OCDE” (BRASIL, 2008, p. 2-4).

De fato, o governo brasileiro vem mantendo – ao longo das décadas – o discurso de que sua cooperação Sul-Sul difere da tradicional Norte-Sul por ser realizada mediante demanda oficial, não impor condicionalidades e efetuar-se com recursos próprios do Estado, sobretudo a partir da experiência de servidores públicos e demais profissionais vinculados ao governo, sem o envolvimento do setor privado. O discurso da cooperação Sul-Sul tem, de fato, persistido e – em anos recentes – ganhado crescente espaço em declarações finais de fóruns globais de discussão e reflexão sobre a ajuda internacional.

3. A cooperação brasileira na América Latina e no Caribe em 2010

Esta seção reúne os dispêndios do governo federal brasileiro com a execução de compromissos internacionais assumidos junto a governos de países da América Latina e do Caribe em acordos, tratados, convenções, protocolos e atos institucionais. A execução desses recursos, oriundos de fontes orçamentárias inscritas em lei, é divulgada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de livre acesso ao cidadão brasileiro.

A definição da agenda da Cobradi observa as diretrizes políticas do país, particularmente oriundas da política exterior e da dimensão internacional de políticas públicas. Fundamenta-se na experiência acumulada por instituições governamentais, não se efetiva em bases comerciais e visa produzir impactos

positivos sobre populações, alterar e elevar padrões de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social.

Os gastos do governo federal com a Cobradi por países da América Latina e do Caribe em 2010 são apresentados na Tabela 4, excluídos gastos com a participação do Estado brasileiro em operações de manutenção da paz e com a logística e o transporte de itens de ajuda humanitária.

Tabela 4 - Gastos da Cobradi em países da América Latina e do Caribe (2010)

Países	Em R\$ mil	%
Haiti	92.460,1	47,42
Chile	31.833,2	16,33
Argentina	16.686,6	8,56
Peru	8.726,3	4,48
Paraguai	6.973,6	3,58
Colômbia	6.557,9	3,36
Uruguai	5.011,9	2,57
Cuba	4.687,9	2,40
Bolívia	4.407,5	2,26
Jamaica	3.506,0	1,80
Guatemala	3.065,7	1,57
Equador	1.758,2	0,90
El Salvador	1.618,8	0,83
Venezuela	1.567,2	0,80
México	1.562,5	0,80
Suriname	1.013,9	0,52
Costa Rica	793,9	0,41
República Dominicana	727,3	0,37

continua

		conclusão
Panamá	607,4	0,31
Nicarágua	353,5	0,18
Santa Lúcia	286,7	0,15
Guiana	184,4	0,09
Honduras	152,1	0,08
Trinidad e Tobago	109,5	0,06
Belize	103,3	0,05
Granada	97,6	0,05
Barbados	93,5	0,05
São Vicente e Granadinas	22,1	0,01
Bahamas	21,8	0,01
Total	194.990,4	100

Obs.: No total, a região da América Latina e do Caribe é composta por 44 países e territórios, sendo 20 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e 24 do Caribe (Anguilla, Antígua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Cayman, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haiti, Jamaica, Martinica, Montserrat, Porto Rico, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e Turks e Caicos).

Fonte: ABC/MRE; Anatel; Aneel; ANP; Anvisa; BNDES; CEF; Capes; Ceplac; CGU; Conab; Conare/MJ; CPRM/MME; DPF; Embrapa; Enap; Esaf; Fiocruz; FNDE/MEC; GSI/PR; Ibama; IBGE; ICMBio; Inmet; Ipea; Mapa; MiniCom; Sain/MF; MinC; MCTI; MD; MDA; Mdic; MDS; ME; MI; MMA; MME; MPA; MPAS; MRE; MS; MTE; MTur; MCidades; SAE/PR; Seain/Mpog; SPOA/Mpog; SDH/PR; Senad/MJ; SPM/PR; Serpro; SESu/MEC; e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Os dez primeiros países da lista representaram 93% dos gastos do governo federal em 2010, ficando os 19 restantes com 7% do restante do dispêndio. A prioridade em 2010 recaiu, portanto, sobre países da América do Sul, mais Haiti, Cuba e Jamaica, da América Central e do Caribe.

O conjunto de dados e informações recebeu tratamento para a caracterização do perfil da Cobradi. Primeiramente, identificaram-se os principais segmentos de gastos, classificando-os segundo grandes categorias (Tabela 5). Em seguida, para cada categoria de gasto, buscou-se caracterizar o perfil da Cobradi com base nas descrições de ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Tal caracterização se fundamentou na organização das descrições segundo temas e setores, sem a pretensão de defini-los de antemão para classificar a Cobradi, se não a de extrair das próprias descrições fornecidas seu entendimento mais elementar.

Conforme proposto na introdução do capítulo, a política brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento expressa-se pelo núcleo temático de ações da Cobradi, entendido como o conjunto de ações de maior alcance entre países da região, realizadas em três ou mais países. Identificou-se o núcleo temático de ações como a primeira aproximação dessa política (Quadro 1).

Com base no referido tratamento de dados, propõe-se a organização dos gastos da Cobradi, em 2010, segundo seis grandes categorias (Tabela 5).

Tabela 5 - Categorias de gastos com a Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

Categorias	Gastos	%
Preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti	467,2	54,9
Contribuições para organismos regionais	184,0	21,6
Transporte e logística	111,0	13,0
Outras despesas orçamentárias correntes	77,4	9,1
Doações	6,5	0,8

continua

		conclusão
Apoio e proteção aos refugiados	4,5	0,5
Total	850,6	100

Obs.: em R\$ milhões e %.

Nota:

- Os gastos do item 'apoio e proteção aos refugiados' totalizam R\$ 3,5 milhões, com as ações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e R\$ 1 milhão, com as ações do Conare.

Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

As categorias de gastos identificadas foram: a) preparação e mobilização de tropas militares para o Haiti; b) contribuições para organismos regionais; c) transporte e logística; d) outras despesas orçamentárias correntes; e) doações; e f) apoio e proteção aos refugiados.

A preparação, a mobilização e o deslocamento de tropas militares das forças armadas brasileiras para o Haiti, que consumiram R\$ 467 milhões em 2010, compuseram volume de gastos expressivo naquele ano. À época, o Brasil comandava a componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah); primeira função do gênero na história das relações internacionais do país. O volume expressivo de gastos justifica-se ainda pelas circunstâncias do forte terremoto que assolou o Haiti em 2010. Além de segurança, os mandatos de missões de paz incorporam outras ações, tais como: desmobilização, desarmamento e reintegração de combatentes; apoio às reconciliações social e política; organização e monitoramento de eleições; fortalecimento de instituições policiais judiciárias e carcerárias; promoção e

proteção de direitos humanos e combate à impunidade; reconstrução de infraestrutura básica; proteção de refugiados e deslocados internos; prestação de assistência humanitária; e criação de ambiente propício à geração de empregos, ao investimento e ao desenvolvimento socioeconômico.

As contribuições para organismos regionais somaram R\$ 184 milhões em 2010 (21,6% do total) e estão discriminadas na Tabela 6.

Tabela 6 - Contribuições para organismos regionais (2010)

Organismos regionais	em R\$ mil	%
Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)	133.999,1	72,82
Organização Pan-Americana da Saúde (Opas)	12.722,3	6,91
Organização dos Estados Americanos (OEA)	11.124,9	6,05
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)	6.007,8	3,26
Centro Pan-Americano de Febre Aftosa	4.156,7	2,26
Secretaria Geral Ibero-Americana (Segib)	2.267,3	1,23
Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (BIREME)	2.138,3	1,16
Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	1.768,2	0,96
Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah)	1.727,1	0,94

continua

continuação

União Latina (UL)	1.696,2	0,92
Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)	1.477,6	0,80
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)	740,8	0,40
Mercado Comum do Sul (Mercosul)	693,9	0,38
Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos (Cemla)	570,2	0,31
Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes)	427,1	0,23
Sistema Econômico Latino-Americano (Sela)	411,8	0,22
Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla)	400,0	0,22
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)	355,3	0,19
Organização Latino-Americana de Energia (Olade)	332,0	0,18
Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (IAI)	260,0	0,14
Organização para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal)	123,6	0,07
Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (Cosave)	119,7	0,07

		conclusão
Centro Latino-Americano de Física (Claf)	105,7	0,06
Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad)	102,2	0,06
Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (Clac)	84,2	0,05
Comissão Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC)	83,6	0,05
Centro para os Serviços de Informação e Assessoramento sobre a Comercialização dos Produtos Pesqueiros na América Latina e Caribe (Infopesca) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)	35,1	0,02
Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Delinquentes (Ilanud)	30,0	0,02
Conferência de Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americana (Caaci)	21,1	0,01
Cooperação Interamericana de Acreditação (IAAC)	12,6	0,01
Comissão Interamericana de Portos (CIP)	11,2	0,01
Fórum Internacional de Credenciamento (IAF)	10,0	0,01
Organização Universitária Interamericana (OUI)	2,7	0,00
Total	184.018,1	100

Obs.: Contribuições realizadas pelo MP, na forma da lei.

Fonte: Siafi (2013).

Evidencia-se o destacado papel do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul,¹⁰ em âmbito regional. As demais contribuições expressam a variedade setorial e temática das agendas de desenvolvimento de organismos regionais acompanhadas pelo governo federal. A saúde despontou como principal setor, seguido de longe pelos temas da agricultura, febre aftosa, educação, ciência e cultura, integração comercial, política e monetária e cooperação na região amazônica.

A categoria de gastos com transporte e logística totalizou R\$ 111 milhões na América Latina e no Caribe, em 2010. Do total, pouco mais de R\$ 80 milhões foram exclusivamente com ações para o Haiti, em razão do terremoto.

Em 2010, outro forte terremoto assolou o Chile. A resposta em cooperação humanitária por parte do governo federal brasileiro demandou gastos com transporte e logística da ordem de R\$ 30 milhões, valor bastante elevado em relação ao total da Cobradi com o Chile (R\$ 1,8 milhão). El Salvador e Peru também foram afetados por fortes tempestades e enchentes nesse ano. Gastos do governo federal com transporte e logística de pessoal e suprimentos para os dois países giraram em torno de R\$ 1,2 milhão, sendo R\$ 400 mil para El Salvador e aproximadamente R\$ 800 mil para o Peru.

A Tabela 7 identifica as ações de transporte e logística para a região.

10 Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog), o Focem “tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco. Criado em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005, o fundo se destina a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-parte, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco. O Focem é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-parte do Mercosul, na proporção histórica do [produto interno bruto] PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento). A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/Mpog), na condição de Unidade Técnica Nacional (UTNF/Brasil) do fundo, conforme previsto nos Artigos 17 e 18 de seu Regulamento (Decreto nº 5.985, de 13 de dezembro de 2006), tem a função de coordenar, internamente, os aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos financiados por este fundo” (BRASIL, 2013).

**Tabela 7 - Identificação das ações de transporte e logística
América Latina e Caribe (2010)**

Paises	Ações	em R\$ mil	%
Haiti	Transporte de materiais, donativos e alimentos, bem como serviço de saúde e assistência psicológica às vítimas do terremoto	80.000	72,05
	Transporte de suprimentos do hospital de campanha da Força Aérea Brasileira (FAB), implantado em Porto Príncipe, para assistência às vítimas do terremoto	8,7	0,01
	Despesas de locomoção de médicos brasileiros em suas atividades de assistência às populações	4,6	0,00
Chile	Transporte de donativos e materiais para as vítimas de terremoto, bem como atividades de assistência médica	30.000	27,02
El Salvador	Transporte aéreo de alimentos doados à população flagelada pela tempestade	403,1	0,36
Peru	Transporte aéreo de material e suprimento (17 t) e de passageiros (68) para assistência às vítimas de enchentes ocorridas em Machu Picchu	310,2	0,28
	Transporte de suprimentos, em virtude das enchentes	310,2	0,28
Total		111.037	100

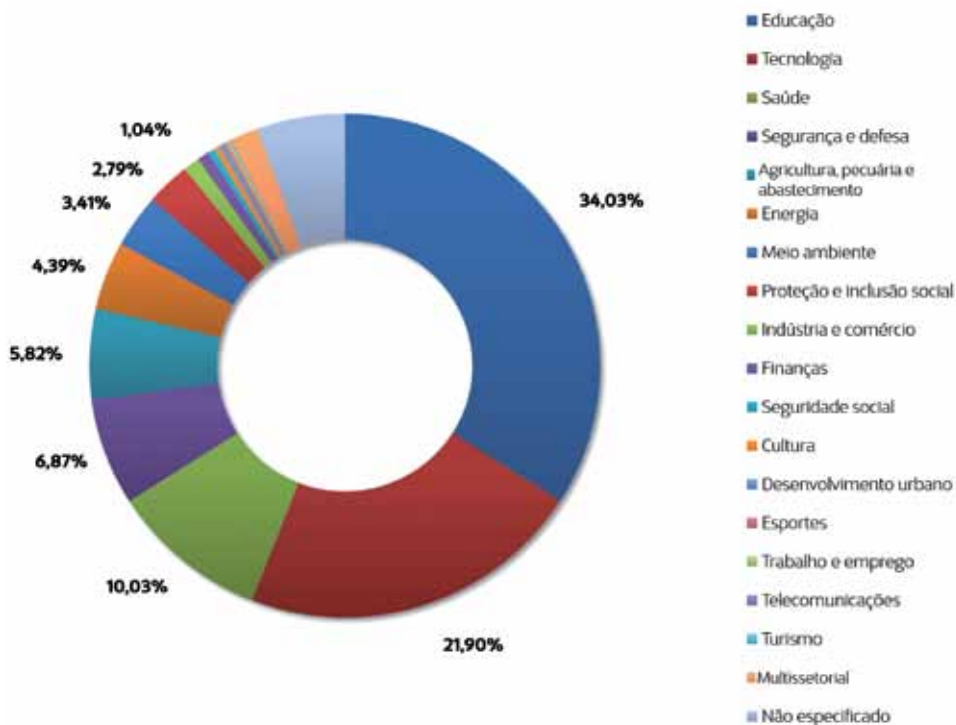
Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/MP, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC.

As ações em transporte e logística caracterizaram-se, portanto, pela movimentação de materiais, donativos, alimentos, serviços e suprimentos de saúde e assistência psicológica a países da região, gastos ampliados em decorrência de terremotos no Haiti e no Chile.

O item de gastos denominado de 'outras despesas orçamentárias correntes' possibilita maior detalhamento de setores e temas. A Figura 2 expressa sua distribuição setorial. Educação; tecnologia;¹¹ saúde; segurança e defesa; agricultura, pecuária e abastecimento; energia; meio ambiente; proteção e inclusão social; e indústria e comércio representam mais de 90% da Cobradi na região em 2010.

11 O setor de tecnologia é composto basicamente por ações de cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

Figura 2 - Setores da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)



Obs.: em %. Multissetorial designa a cooperação internacional de natureza multidisciplinar – isto é, que contempla dois ou mais setores do desenvolvimento em determinado país. Não especificado designa descrições que não forneceram elementos suficientes para suas classificações setoriais.

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Os setores de maior vulto na subregião América do Sul, em 2010, foram educação (38%), tecnologia (24%), saúde (12%), segurança e defesa (8%), meio ambiente (5%), proteção e inclusão social (3%) e agricultura, pecuária e abastecimento (2%). Observa-se, com destaque, tecnologia e educação

na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Uruguai. Já na Bolívia, no Equador, na Guiana, no Paraguai, no Peru e no Suriname, sobressaíram-se segurança e defesa. A Cobradi em saúde foi maior na Bolívia, no Paraguai, no Peru, no Suriname e no Uruguai, enquanto em agricultura, pecuária e abastecimento essa cooperação se destacou com Bolívia, Guiana e Suriname.

Por sua vez, para a subregião América Central e Caribe, em 2010, sobressaíram-se educação (25%); tecnologia (18%); agricultura, pecuária e abastecimento (13%); energia (12%); saúde (7%); segurança e defesa (5%); e proteção e inclusão social (2%). Destacou-se a educação na Costa Rica, em Cuba, na Guatemala, em Honduras, na Jamaica, na Nicarágua e no Panamá. Gastos com segurança e defesa tiveram relevo em El Salvador, na Guatemala, no Haiti e na República Dominicana. Em energia, evidenciam-se Costa Rica, Haiti e Nicarágua. Na comparação com a América do Sul, houve, na América Central e no Caribe, proeminência de agricultura, pecuária e abastecimento e energia.

Complementarmente ao tratamento de dados por setores, abordou-se o número de ocorrências de ações da Cobradi na América Latina e no Caribe (Tabela 8).

Tabela 8 - Ocorrências de ações da Cobradi por setor e país – América Latina e Caribe (2010)

Setor	Países de destaque*	Ocorrências	%
Segurança e defesa	Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai	172	19,28
Educação	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru e Uruguai	140	15,70
Agricultura, pecuária e abastecimento	Bolívia e Haiti	116	13,00
Tecnologia	Argentina, Chile, Cuba e Paraguai	107	12,00

continua

			conclusão
Saúde	Bolívia, Haiti, Peru e Uruguai	104	11,66
Proteção e inclusão social	Haiti e Argentina	44	4,93
Indústria e comércio	-	37	4,15
Meio ambiente	Peru	36	4,04
Energia	-	35	3,92
Finanças	-	22	2,47
Cultura	-	21	2,35
Desenvolvimento urbano	-	17	1,91
Trabalho e emprego	-	26	2,91
Esportes	-	8	0,90
Turismo	-	3	0,34
Seguridade social	-	2	0,22
Telecomunicações	-	2	0,22
Total		892	100

Obs.: em %. Campos sem indicação de países de destaque significam número de ocorrências de ações menor que oito.

Nota: * Os países de destaque tiveram o mínimo de oito ocorrências de ações.

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Os setores com maior número de ocorrências de ações da Cobradi na região em 2010 foram segurança e defesa – em primeiro lugar –, educação, agricultura, pecuária e abastecimento. Destacam-se ainda os setores de proteção e inclusão social, indústria e comércio, meio ambiente e energia, todos expressivos de frentes relativamente recentes de atuação do governo federal brasileiro.

Em face da ênfase da política externa brasileira com seu entorno geopolítico imediato constituído pela América do Sul, pelo Atlântico Sul e pela costa ocidental da África (BRASIL, 2012), constatou-se, em 2010, elevado número de cursos de capacitação de militares de países fronteiriços (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai) no âmbito da Cobradi, em segurança e defesa.

Em educação, destacaram-se Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru e Uruguai. Já em agricultura, pecuária e abastecimento, foi proeminente a Cobradi com Bolívia e Haiti. Em tecnologia, destacaram-se Argentina, Chile, Cuba e Paraguai. No setor de saúde, sobressaíram-se Bolívia, Haiti, Peru e Uruguai. Em proteção e inclusão social, destacaram-se Haiti e Argentina. Por fim, o país que se sobressaiu na ocorrência de ações em meio ambiente foi o Peru.

O Quadro 1 complementa a organização setorial, ao apresentar o núcleo temático das ações da Cobradi na região.

Quadro 1 - Núcleo temático de ações da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

Setor	Temas	Países
Tecnologia	TV digital	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela
	Software para o tratamento de imagens médicas (Invesalius)	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Software livre e governo eletrônico	Argentina, Chile, Cuba, El Salvador, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Fontes de luz síncrotron	Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Uruguai e Venezuela
	Projetos conjuntos de pesquisa em ciência e tecnologia	Argentina, Colômbia, Cuba, México e Uruguai
	Metrologia	Bolívia, Costa Rica, Colômbia, Cuba, Chile, Jamaica e Paraguai
	Mapeamento geológico	Argentina, Colômbia e Guiana
	Acreditação	Costa Rica, Cuba e Paraguai
	Nanotecnologia	Argentina, Cuba e Uruguai
Energia	Padrões para o etanol da África e da América Latina (PEAAL)	Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Biocombustíveis	Panamá, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguai e Suriname.
	Energização rural	Colômbia, Guatemala e Nicarágua

continua

continuação

Meio ambiente	Monitoramento do desflorestamento e do corte ilegal de árvores	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela
	Mudanças no uso do solo na região Pan-Amazônica (Pan-Amazônia II)	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela
	Preservação, monitoramento e fiscalização ambiental	Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Peru
Finanças	Treinamento em finanças públicas	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Estatísticas monetárias e financeiras	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela
Cultura	Gestão do patrimônio cultural	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
Esportes	Doação de bolas, redes e materiais esportivos diversos	Argentina, Uruguai, El Salvador, Haiti, Nicarágua e Panamá
Trabalho e emprego	Trabalho decente	Argentina, El Salvador, Paraguai, República Dominicana e Uruguai
Desenvolvimento urbano	Qualidade e produtividade do <i>habitat</i>	Argentina, Chile, Equador, México, Paraguai e Uruguai
Proteção e inclusão social	Modelos de ministérios públicos no Mercosul	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru
	Aluguel social	Argentina, Chile, Panamá, Paraguai e Uruguai
	Pastoral da criança	Argentina, Guatemala, Haiti, Paraguai e Peru

continuação

Indústria e comércio	Valoração aduaneira	Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Santa Lúcia
	Integração produtiva (Projeto Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI)	Argentina, Bolívia, Cuba, Haiti, Paraguai e Venezuela
	Patentes	Colômbia, Chile, Peru e República Dominicana
	Remessas postais da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa)	Argentina, Bolívia, Colômbia e Equador
Agricultura, pecuária e abastecimento	Produção sustentável de hortaliças	Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela
	Tecnologias agroflorestais	Bolívia, Colômbia e Peru

continuação

Saúde	Atenção humanizada à mulher e ao recém-nascido	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Banco de leite humano	Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
	Doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/ HIV/Aids	Bolívia, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia e Suriname
	Influenza (H1N1)	Bolívia, Peru e Uruguai
	Controle da dengue	Argentina, Granada e Panamá
	Vigilância epidemiológica	Bolívia, Haiti, Panamá e Paraguai

continuação

Educação	Bolsas para estudantes de graduação	Argentina, Barbados, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela
	Bolsas para estudantes de pós-graduação	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela
	Mobilidade acadêmica regional para cursos acreditados no Mercosul	Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai
	Programas conjuntos de mestrado e doutorado	Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, Peru, Uruguai e Venezuela
	Cursos técnicos e profissionalizantes	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia, Uruguai e Venezuela
	Doação de livros	Argentina, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela

		conclusão
Segurança e defesa	Repressão ao crime organizado e transnacional	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai
	Combate ao tráfico de drogas	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai
	Paraquedismo	Argentina, Equador, Peru e Venezuela
	Técnico de blindados	Argentina, Paraguai e Venezuela
	Policimento comunitário	Costa Rica, El Salvador e Guatemala
	Perícia e investigação criminal	Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Paraguai
	Armamento e tiro	Cuba, El Salvador e Haiti
	Desminagem	Paraguai, Colômbia e Suriname
	Mestre de saltos	Paraguai, Peru e Venezuela

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Os temas elencados no Quadro 1 refletem atividades, projetos, programas e políticas públicas nacionais de destacada relevância para o Brasil e países da região. É evidente que os referidos temas concernem a agendas setoriais de desenvolvimento, parte constitutiva de política de cooperação internacional em construção.

Entre os temas, observam-se aqueles de longa data, já institucionalizados pelo governo federal, como projetos e programas conjuntos de ciência e tecnologia, programas de bolsas de estudo para estudantes estrangeiros no Brasil e programas de prevenção e combate às doenças sexualmente transmissíveis/Aids. Observam-se, de igual modo, temas mais recentes da agenda de desenvolvimento – por exemplo, vacinas contra o H1N1, biocombustíveis e integração produtiva.

Existem ainda temas realizados pelo governo federal em triangulação com países ou organismos internacionais – por exemplo, a TV digital, com o apoio do Japão –, a repressão ao crime organizado e transnacional e o combate ao tráfico de drogas – com os Estados Unidos e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Nesses casos, não se trata exclusivamente de políticas públicas brasileiras, mas do resultado da confluência entre políticas domésticas, estrangeiras e internacionais.

Ainda em relação à categoria ‘outras despesas orçamentárias correntes’, foi possível identificar o perfil de prospecção da Cobradi, entendido como expressões de novas frentes de cooperação internacional abertas em comum acordo entre o governo federal brasileiro e o governo de países parceiros (Tabela 9).

Tabela 9 - Setores de prospecção da Cobradi – América Latina e Caribe (2010)

Setores	Em R\$ mil	%
Indústria e comércio	391,3	26,97
Esportes	108,5	7,48
Agricultura	98,6	6,80
Trabalho e emprego	88,1	6,07
Proteção e inclusão social	81,0	5,58
Tecnologia	70,6	4,87
Saúde	18,0	1,24
Segurança e defesa	15,3	1,05
Cultura	12,6	0,87
Desenvolvimento urbano	12,5	0,86
Energia	5,9	0,41
Multissetorial	287,3	19,80
Não especificado	261,3	18,01
Total	1.451,0	100

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Destacaram-se indústria e comércio, esportes, agricultura, trabalho e emprego, bem como proteção e inclusão social e tecnologia. Tais setores evocam novas frentes temáticas de cooperação, como é o caso da indústria e do comércio, bem como a ênfase sobre temas em que o Brasil tem obtido grande projeção

internacional – por exemplo, em esportes, por ser o país sede da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016).

No que diz respeito às doações, a Tabela 10 detalha setores e tipos de doação referentes aos R\$ 6,5 milhões desembolsados pelo Brasil em 2010.

Tabela 10 - Doações por setor e tipo de doação – América Latina e Caribe (2010)

Setor	Tipo de doação	Em R\$ milhões	%
Saúde	Doses de vacina contra H1N1 e hepatite B. Tratamentos antirretrovirais. Luvas para procedimentos médicos. Equipamento para soro macrogota e sais para reidratação oral. Frascos de hipoclorito de sódio. Frascos de solução <i>ringer-lactato</i> para apoio ao combate do cólera. Comprimidos para tratamento contra tuberculose. <i>Kit</i> calamidade com medicamentos de farmácia básica.	5,50	84,9
Educação	Livros. Aquisição local de materiais de abrigo e salas de aula provisórias.	0,90	13,5
Esportes	Bolas de futebol de campo, futsal, handebol, voleibol, futebol com guizo, redes de campo, vôlei e materiais esportivos diversos: camisetas, bonés, bolsas, bandeiras, jogo de dama e jogo de xadrez.	0,08	1,2
Agricultura, pecuária e abastecimento	Doses de vacina contra febre aftosa. Aquisição de imagem orbital.	0,02	0,4
Total		6,5	100,0

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

As doações destinaram-se à aquisição de suprimentos médicos e alimentícios no atendimento a emergências humanitárias e distribuíram-se nos setores de saúde – claramente predominante –, além de educação, esportes, agricultura, pecuária e abastecimento. Entre doações de suprimentos em saúde, destacam-se vacinas e tratamentos antirretrovirais, que compõem 85% do total de gastos.

Livros e salas de aula provisórias caracterizaram o perfil das doações em educação, enquanto materiais esportivos diversos prevaleceram entre as doações em esportes. Vacinas contra a febre aftosa foram a tônica das doações em agricultura, pecuária e abastecimento em 2010. A Tabela 11 apresenta o resultado de tratamento complementar a doações, apresentando-as segundo país e setor.

Tabela 11 - Doações por país e setores – América Latina e Caribe (2010)

País	Setor	Em R\$ mil	%
Uruguai	Saúde, educação e esportes	2.078,69	32,02
Paraguai	Saúde	1.640,94	25,28
Bolívia	Saúde e agricultura	1.474,13	22,71
Chile	Educação	870,60	13,41
Haiti	Saúde, agricultura e esportes	184,42	2,84
Santa Lúcia	Saúde	182,91	2,82
El Salvador	Esportes	29,68	0,46
Nicarágua	Saúde e esportes	9,26	0,14
Panamá	Esportes	8,39	0,13
Venezuela	Educação e saúde	4,55	0,07
Argentina	Educação e esportes	4,43	0,07
Colômbia	Educação	1,15	0,02

continua

			conclusão
México	Educação	1,15	0,02
Costa Rica	Educação	0,47	0,01
Cuba	Educação	0,46	0,01
Equador	Educação	0,46	0,01
Peru	Educação	0,23	0,00
República Dominicana	Educação	0,23	0,00
Total		6.492,25	100

Fonte: ABC/MRE; Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, Capes, Ceplac, CGU, Conab, Conare/MJ, CPRM, DPF, Embrapa, Enap, Esaf, Fiocruz, FNDE/MEC, GSI/PR, Ibama, IBGE, ICMBio, Inmet, Ipea, Mapa, MiniCom, SAIN/MF, MinC, MCTI, MD, MDA, Mdic, MDS, ME, MI, MMA, MME, MPA, MPAS, MRE, MS, MTE, MTur, MCidades, SAE/PR, SEAIN/Mpog, SPOA/Mpog, SDH/PR, Senad/MJ, SPM/PR, Serpro, SESu/MEC e Setec/MEC. Elaboração: Dinte/Ipea.

Do total de doações em 2010, mais de 95% destinaram-se ao Uruguai, ao Paraguai, à Bolívia, ao Chile e ao Haiti. Importante lembrar que, desses cinco países, apenas dois (Chile e Haiti) sofreram com emergências humanitárias. As doações ao Uruguai resumiram-se praticamente a 200 mil doses de vacina contra a gripe H1N1. Para o Paraguai, as doações foram de 2.375 tratamentos antirretrovirais e 416 mil comprimidos para tratamento contra a tuberculose. A ação pode revelar o papel da Cobradi no fortalecimento da política brasileira de acesso universal e gratuito a medicamentos junto a governos de países da região.

Doações no setor de educação (livros) tiveram maior alcance na região e atingiram 11 países no total. Todas as doações foram descritas como tendo sido realizadas no âmbito do projeto Lazer na América Latina/*Tiempo Libre, Ocio y Recreación en Latinoamérica*, realizado em parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Ministério do Esporte (ME), por meio de sua Rede Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (Rede Cedes), em parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi), a Confederação

Nacional da Indústria (CNI) e a Universidade Bolivariana do Chile. O projeto tem por objetivo destacar o papel do lazer nos desenvolvimentos social, cultural e educacional dos países participantes.

Por fim, não se pode deixar de registrar o baixo percentual de gastos do governo federal com doações, apenas 1% do gasto total na região. Os demais gastos correntes (horas técnicas, diárias e passagens, bem como custos administrativos associados), de fato, não podem ser caracterizados como doações – ou seja, não se constituem em fluxos parcialmente ou totalmente a fundo perdido. Tal constatação reforça e torna mais premente a proposição de revisão conceitual da definição operacional de Cobradi sugerida por Campos, Bezerra Lima e Gonzalez (2012) e ajustada no relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010 (IPEA, 2013). Reforça ainda a impropriedade de enquadramento do Brasil sob o rótulo de doador no SICD.

No que concerne à modalidade de apoio e proteção aos refugiados, os gastos da Cobradi na América Latina e no Caribe em 2010, executados pelo Ministério da Justiça e pelo MRE, foram destinados a concessão de bolsa de subsistência; acompanhamento psicossocial; material escolar; transporte para escolas; aulas de português; orientação cultural; capacitação profissional; assistência direta sobre questões de moradia, saúde, educação e segurança; e auxílio jurídico, cuja realização coube ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do MJ, e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).

Segundo registros oficiais mantidos no MJ, o Brasil abrigava acumulado de 4,4 mil refugiados de 76 nacionalidades até 2010, público-alvo das políticas públicas de apoio e proteção. Nesse ano, 35 pessoas oriundas de países da América Latina e do Caribe incluíram-se entre aquelas que receberam suporte e apoio a refugiados pelas ações do Conare: 22 eram da Colômbia; 11, da Bolívia; um, de Cuba; e um, do Peru. Em 2010, o Acnur atuou no Equador, no Haiti e na Colômbia, com a construção de salas de aula, banheiros, biblioteca e obras de melhoria em parques infantis. Incluem-se ainda – entre as ações de apoio e proteção aos refugiados no Brasil – o apoio às pessoas idosas e/ou com deficiência, assim como às vítimas de violência sexual e de gênero.

4. Considerações finais

O objetivo do capítulo foi caracterizar o perfil da Cobradi, com base em dados relativos a ações de instituições do governo federal em 2010 na América Latina e no Caribe e suas expressões setoriais e temáticas. A análise do perfil de ações de instituições do governo federal brasileiro visou prover insumos para que se possa refletir sobre a política de cooperação internacional do Brasil, parte integrante das políticas públicas domésticas.

Foi possível avançar minimamente na discriminação de gastos com organismos internacionais atuantes na América Latina e no Caribe e, mais detidamente, no detalhamento de despesas orçamentárias correntes e doações por país, setor e temas. Nesse caso, o detalhamento do núcleo temático permitiu vislumbrar os eixos centrais da política de cooperação internacional do Brasil na região em 2010, esforço que exige continuidade em estudos futuros.

De maneira diversa do relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005–2009 (IPEA, 2010), que se fundamentou em definição externa de cooperação para o desenvolvimento, o relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010 (IPEA, 2013) adotou como referência a noção de gastos públicos executados com base no orçamento federal. Sob tal enfoque – e em estreito contato com mais de 90 instituições federais –, foi possível resgatar as descrições de ações referentes aos gastos do governo federal com a Cobradi com mais propriedade e refletir criticamente sobre as definições inicialmente adotadas para o estudo e sobre o real perfil dessa cooperação.

A definição original de Cobradi – adotada na primeira publicação – revelou-se, ao fim e ao cabo, uma aproximação conceitual a ser mais bem caracterizada em estudos posteriores. Gradualmente, verificou-se a impropriedade dos termos fluxo, investimento, doação, fundo perdido e até mesmo modalidades internacionais para caracterizar gastos oficiais do governo federal.

A própria legislação orçamentária brasileira, por exemplo, não permite doações – sejam em espécie ou em moeda – sem aprovação prévia pelo Congresso

Nacional. Com isso, é incorreto afirmar que a cooperação técnica se caracteriza como fundo perdido, posto que é realizada mediante horas técnicas de servidores públicos e outros profissionais atuantes no governo federal, bem como gastos com diárias e passagens aéreas; todos esses gastos longe de se caracterizarem como fundo perdido.

Não se deve perder de vista o fato de que o Brasil permanece sob a condição de recipiendário, como definido pelo CAD/OCDE, em plena ascensão pelos aumentos recentes de AOD ao país. Nessa condição, recorde-se, sofre maior influência de políticas estrangeiras e internacionais sobre suas políticas públicas, com repercussões diretas sobre as políticas brasileiras de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Já pela condição de ator da cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil distancia-se do referencial da AOD tradicional, ao realizar a cooperação sem deixar de vislumbrar a proposta de horizontalidade da cooperação Sul-Sul e sem caracterizar-se como doador na região. Assim, o governo federal brasileiro está em condições de inovar, ao revelar ao mundo uma face nova para a cooperação internacional para o desenvolvimento.

O acúmulo de experiência na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, com os estudos realizados até o momento, possibilitou maior distanciamento e olhar crítico sobre referências externas ao tema. De fato, é preciso muita cautela para que se evite adotar padrões ou referências alheios à realidade de instituições do governo federal brasileiro na execução da cooperação internacional. Por sua vez, exige-se de igual modo cautela frente à tentação de concluir – pelo discurso oficial – que a cooperação do Brasil é diferente dos demais países, sem que se considere, por exemplo, que há instrumentos em comum nessa cooperação.

O desafio que se apresenta consiste em buscar compreender como se caracterizam tais gastos, bem como – em perspectiva mais analítica – sua contribuição para a projeção de políticas públicas em espaços de regimes e governança globais. Para tanto, é mister compreender o perfil da Cobradi com

países parceiros, ao mesmo tempo em que se avança no conhecimento da realidade desses países com base em seus indicadores de desenvolvimento, bem como na presença da cooperação internacional para o desenvolvimento com países da tradicional comunidade de doadores.

Isso posto, cabe registrar que a caracterização do perfil da Cobradi na América Latina e no Caribe representa novo e importante passo rumo ao potencial de aprimoramento em políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no país. Trata-se do primeiro exercício do gênero, passível de aprimoramento, mas que indica leitura além dos gastos.

É importante ressaltar que a análise feita neste capítulo refere-se à América Latina e ao Caribe em 2010, não devendo ser generalizada como tendência de longo prazo na região, nem para outras regiões. Por exemplo, o fato de a Cobradi ter tido forte atuação no setor de segurança e defesa nessa região em 2010 não quer dizer que nos demais anos do estudo o fato será recorrente ou que na África isso também ocorra.

Tornou-se evidente que o fenômeno em estudo abarca múltiplas formas, expressões e instituições públicas com potencial de promover a internacionalização de políticas públicas domésticas ou o fortalecimento de políticas internacionais pela via da Cobradi na região. Portanto, pensar a política brasileira de cooperação para o desenvolvimento internacional implica gerar capacidade de observação e análise de composição complexa de setores difusos de políticas domésticas e da intersecção entre políticas domésticas e políticas internacionais.

A partir disso, vislumbra-se o potencial de se explorarem, futuramente, relações entre gastos, respectivos perfis, saberes e conhecimentos vinculados, políticas públicas, programas e projetos nacionais, agendas prioritárias da política externa brasileira contemporânea – sobretudo frentes de integração intra e inter-regional – e agendas prioritárias da política internacional entre nações.

Por fim, os estudos realizados sob coordenação do Ipea abrem oportunidade pioneira de observar com propriedade – a partir da realidade de instituições

públicas federais brasileiras – as características da Cobradi com vistas à sua ressignificação. O objetivo proposto neste trabalho busca não apenas atender, portanto, à necessidade crescente de conhecer o que de fato o Brasil realiza mediante parcerias internacionais e globais, mas também registrar gastos efetivamente realizados e suas respectivas ações com vistas ao posicionamento do Brasil na arquitetura da ajuda internacional. Com isso, espera-se romper com pré-concepções e retóricas sobre o tema e caminhar rumo à formulação de políticas de cooperação internacional para o Brasil na atualidade e no futuro.

A eventual limitação deste trabalho advém do fato de os dados terem sido originalmente formulados para caracterizar gastos, reduzindo-se nesse momento seu emprego para a análise da cooperação para o desenvolvimento internacional. Embora não se tenha incluído entre os objetivos deste capítulo a caracterização de como o poder executivo federal brasileiro (90 instituições federais) está estruturado para coordenar sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento, permanece no raio de visão do Ipea o estudo das ações da cooperação internacional realizadas por estados e municípios, bem como por órgãos dos demais poderes.

5. Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Address delivered by Brazilian delegation to the III High Level Forum on Aid Effectiveness. In: HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 3., 2008, Accra, Ghana. **Proceedings...**

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Planejamento e investimentos**: Focem. Apresentação. 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazil, an emerging aid player**: lessons on emerging donors, and South-South trilateral cooperation. London: ODI, out. 2010. Briefing Paper, n. 64. Disponível em: <<http://goo.gl/DYMVaJ>>. Acesso em: 10 set. 2013.

CAMPOS, R. P.; BEZERRA LIMA, J. B.; GONZALEZ, M. J. F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de economia e política internacional**, n. 11, p. 7-19, jul./set, 2012.

CHAHOU, T. **South-South cooperation**: opportunities and challenges for international cooperation. Bonn: German Development Institute, 2007. Briefing Paper, n. 9.

CULPEPER, R.; MORTON, B. **The international development system**: Southern perspectives on reform. Ottawa: The North-South Institute, 2008. Policy document.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. Brazil as Southern donor: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2011.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005/2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

IPEA. **Plano estratégico do Ipea 2013-2023**. Brasília: Ipea; SAE; 2014.

OCDE. **DAC Glossary of key terms and concepts**. Paris: OECD, 2013a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>>. Acesso em: 12 set. 2013.

OCDE. Development Assistance Committee. **DAC List of ODA recipients: effective for reporting on 2009 and 2010 flows**. Paris: OECD, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/HkIV8y>>. Acesso em: 10 set. 2013.

PINO, B. A. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan. 2006.

ROWLANDS, D. **Emerging donors in international development assistance: a synthesis report – one of five reports on the role played by emerging economies in funding international development**. Canada: IDRC, jan. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/1XN5Hu>>. Acesso em: 10 set. 2013.

SCHLÄGER, C. **New powers for global change? Challenges for international development cooperation: the case of Brazil**. Berlin: FES, mar. 2007. Briefing Papers, n. 3.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA. **Execução orçamentária por nota de empenho e subitem**. Mês de referência: dezembro. Tipo de valor: Saldo Atual. Modalidade de aplicação: 80 Transferências ao Exterior. Elemento de despesa: 41 Transferências Cons. Públicos. Período: 2010-2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso: 5 ago. 2014.

SOTERO, P. **Brazil as an emerging donor**: huge potential and growing pains, development outreach special report. Washington: The World Bank, fev. 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, S. L. J. **Brazil as a new international development actor**: South-South cooperation and the IBSA Initiative. Madrid: FRIDE – A European Think Tank for Global Action, 2008.

SPEAK softly and carry a blank cheque. **The Economist**, 15 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/9eCfYT>>. Acesso em: 10 set. 2013.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1.000-1.018, 2008.



PARTE 2

**DINÂMICAS DA COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL
NA AGRICULTURA E NO
DESENVOLVIMENTO RURAL**



Capítulo 8 - Tendencias globales y transformaciones agrícolas

Martín Piñeiro

1. Introducción

Durante los últimos 20 años el mundo ha experimentado extraordinarios cambios políticos, económicos y tecnológicos. El alto crecimiento económico de los países en desarrollo, el crecimiento de una clase media con nuevos hábitos culturales y demandas económicas, el poderoso impacto de la innovación tecnológica tanto en la cultura como en el sistema productivo son algunos de estos cambios globales. Estos cambios también han afectado de forma significativa la situación mundial de la alimentación y la seguridad alimentaria, la distribución del poder económico entre las distintas regiones del mundo y consecuentemente las relaciones internacionales y el comercio internacional.

La agricultura ha sido un actor importante de estas transformaciones y, especialmente en América Latina, una nueva agricultura ha surgido como un sector económico, complejo, con alta tecnología y capaz de hacer múltiples contribuciones al desarrollo económico y social.

La intensidad y profundidad de estas transformaciones las convierten en un hito importante en la historia de la humanidad. No es un cambio evolutivo sino el comienzo de una nueva época que requiere nuevas formas de pensar y actuar.

Estas transformaciones son también un nuevo contexto para las actividades de cooperación técnica. Ellas deben ser redefinidas para adaptarse a las nuevas condiciones tanto mundiales como regionales. Es necesario repensar no sólo las prioridades y las formas de abordaje con respecto a los temas sustantivos de la cooperación técnica sino también las prácticas concretas que se utilizan y las formas de participación de los actores sociales e institucionales.

Este trabajo tiene tres secciones, además de esta introducción. La primera presenta las principales tendencias internacionales que definen el nuevo contexto internacional, especialmente en referencia a la agricultura. La segunda describe las principales transformaciones y atributos de la agricultura internacional con especial referencia a América Latina. Finalmente, la tercera sección hace unos breves comentarios sobre la cooperación internacional.

2. Las principales tendencias mundiales que afectan a la agricultura

2.1 Globalización y consolidación de los mecanismos institucionales de gobernanza mundial

La globalización informática, financiera, comercial y tecnológica ha aumentado rápidamente en las últimas décadas, a pesar de tres fenómenos interrelacionados que generan resistencia a dicha globalización: a) los efectos disruptivos de la reciente crisis financiera mundial y el surgimiento de un mundo más multipolar; b) la reaparición de posturas populistas en Europa y otras regiones del mundo que defienden posturas nacionalistas de aislamiento; y c) el surgimiento de los movimientos sociales y políticos que buscan una mayor

democratización e independencia de las economías centrales, como ocurre en el norte de África y en algunos países de América Latina.

Dicha globalización ha estado acompañada por una creciente conciencia social sobre otros fenómenos globales más directamente vinculados con la agricultura, tales como la seguridad alimentaria y el cambio climático, que también requieren una acción conjunta de carácter global. Una consecuencia de esto ha sido el fortalecimiento de nuevos mecanismos institucionales que se han fortalecido a la par de los tradicionales que habían surgido de los acuerdos de Bretton Woods y, más recientemente, la OMC. Ejemplos de estos mecanismos son el Comité de Seguridad Alimentaria, que funciona en el ámbito de la FAO, los distintos grupos de países como el G8 y el G20, que han evolucionado para convertirse en ámbitos de decisiones políticas, y varios otros de menor trascendencia política y mediática. En particular buscan lograr compromisos y/o acuerdos de carácter global incluyendo temas vinculados a la agricultura.

Un caso particular, de especial importancia para este documento, son los acuerdos logrados por un conjunto de países donantes a través de la Declaración de París y subsiguientes (Accra y Busan). A través de dichos acuerdos la mayoría de los países donantes, con la excepción de EEUU y parcialmente Japón, acordaron un nuevo estilo de cooperación que reconoce dos principios generales: a) la cooperación debe estar regida por las demandas y prioridades de los países que la reciben; y b) la responsabilidad de la implementación de las actividades de cooperación debe de estar en manos de los países beneficiarios. Este nuevo estilo de cooperación tiene dos efectos importantes: a) otorga un mayor poder de decisión y también nuevas responsabilidades políticas y organizativas a los países beneficiarios, por lo cual las cuestiones vinculadas a la institucionalidad y la gobernanza adquieren una nueva importancia; y b) impone limitaciones y sugiere nuevas formas de operación a los organismos multilaterales que actúan en el ámbito de la cooperación técnica. En particular recomienda que la asistencia técnica se concentre en temas de política y gobernanza y desalienta la intervención en la ejecución directa de proyectos.

2.2 Crisis mundial, crecimiento del PIB y los nuevos equilibrios mundiales

Después de casi dos décadas de un crecimiento económico global inusitadamente alto, aunque bastante heterogéneo entre países y/o regiones, el mundo experimentó una crisis financiera y económica de gran magnitud. Esta crisis estuvo centrada en las economías desarrolladas acentuando de esta forma el desequilibrio en el crecimiento de los países desarrollados en comparación a los países en desarrollo, que se había comenzado a manifestar a mediados de la década del 90.

La Tabla 1, tomada de Arriazu (2014), muestra el crecimiento económico de distintos grupos de países y las proyecciones hasta el 2030.

Tabla 1 - PIB mundial por regiones

Mil millones de dólares

	1980	1990	2000	2013	2030*
Mundo	10.907	22.397	32.719	73.454	168.410
Unión Europea	3.654	7.047	8.540	17.267	24.370
Estados Unidos	2.862	5.980	10.290	16.724	31.251
China	303	390	1.198	8.939	31.924
Japón	1.087	3.104	4.731	5.007	6.812
Reino Unido	542	1.025	1.497	2.490	4.421
Resto del Mundo	2.457	4.852	6.453	23.027	69.632
<i>América Latina y el Caribe</i>	844	1.159	2.158	5.774	13.958

Mil millones de dólares

	1980	1990	2000	2013	2030*
Mundo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Unión Europea	33,5%	31,5%	26,1%	23,5%	14,5%
Estados Unidos	26,2%	26,7%	31,4%	22,8%	18,6%
China	2,8%	1,7%	3,7%	12,2%	19,0%
Japón	10,0%	13,9%	14,5%	6,8%	4,0%

continúa

					conclusión
Reino Unido	5,0%	4,6%	4,6%	3,4%	2,6%
Resto del Mundo	22,5%	21,7%	19,8%	31,3%	41,3%
<i>América Latina y el Caribe</i>	7,7%	5,2%	6,6%	7,9%	8,3%

Fuente: FMI. * Proyección propia

En la Tabla 1 puede verse el rápido crecimiento de China y del resto del mundo (principalmente las economías emergentes) durante el periodo 2000-2013, lo cual contrasta con el más lento crecimiento de los países desarrollados. Este diferencial en el crecimiento económico, durante un periodo de tiempo considerable, ha resultado en una nueva configuración económica mundial caracterizada por la irrupción de los países emergentes ejemplificado en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

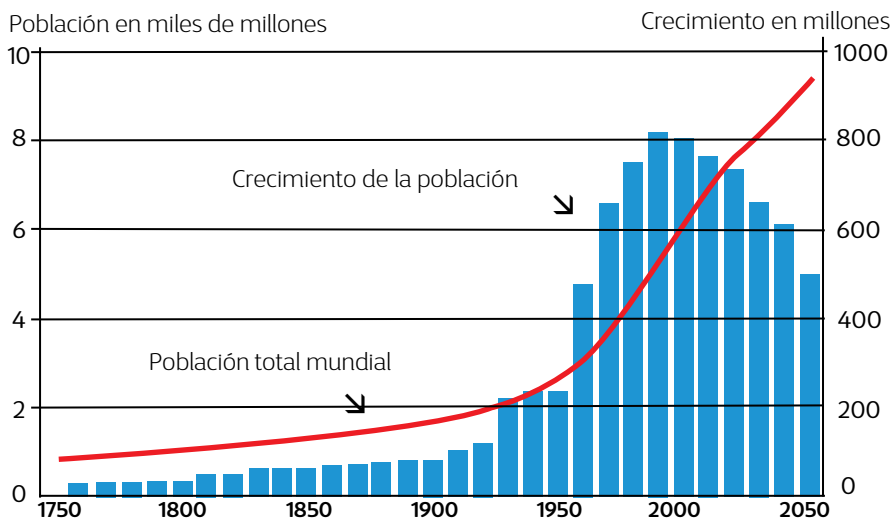
Mirando al futuro una pregunta clave es si este proceso se extenderá durante las próximas décadas. Es difícil imaginar que los países emergentes puedan seguir creciendo a las altísimas tasas que algunos de ellos, como, por ejemplo, China, han logrado durante la última década, más aún si la demanda agregada de las economías desarrolladas permanece, como es muy probable, a niveles relativamente bajos.

Consecuentemente, es razonable suponer que habrá una cierta convergencia en las tasas de crecimiento de los países desarrollados y los países en desarrollo, pero manteniendo estos últimos una ventaja significativa. La Tabla 1 muestra las proyecciones propuesta por Arriazu, las cuales resultan en un significativo cambio en cuanto a la dimensión económica de distintos países y regiones. En especial, es importante resaltar el crecimiento de China y del resto del mundo y la disminución de la dimensión económica de Europa. Este mundo multipolar con una menor incidencia de las grandes economías tradicionales modificará también la polaridad de la cooperación económica y tecnológica del pasado y creará un contexto conducente al afianzamiento de una cooperación más multipolar, incluyendo, al menos potencialmente, una importante cooperación Sur-Sur.

2.3 Población y urbanización

El crecimiento poblacional ha sido hasta la llegada de este siglo unos de los principales factores determinantes del crecimiento económico y de la demanda de alimentos. Tal como puede verse en la Figura 1, las proyecciones hacia el futuro sugieren que la tasa de crecimiento anual de la población seguirá disminuyendo y se estabilizará cerca del 0,5% anual alrededor del 2050. Esto quiere decir que el crecimiento de la población mundial seguirá siendo un elemento de significativa importancia en la determinación del crecimiento económico y más aun de la demanda por alimentos por lo menos durante los próximos 20 o 30 años.

Figura 1 - Crecimiento de la población

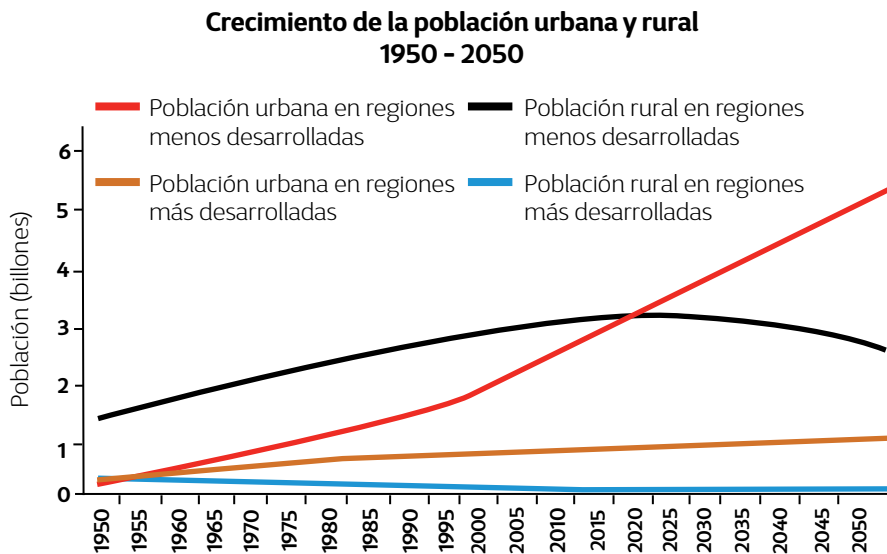


Fuente: Portal Planeta Sedna.

Por otra parte la Figura 2 muestra tanto el rápido crecimiento de la población como el rápido proceso de urbanización en los países en desarrollo. Esto resultará en dos fenómenos importantes: a) una proporción muy importante de la población mundial estará en los países en desarrollo, particularmente

en África y en Asia del Sur. Por ejemplo, Nigeria está proyectada a ser el tercer país en cuanto a población total después de la India y China; y b) la población urbana crecerá muy rápidamente y será mayor que la rural en una proporción significativa.

Figura 2 - Población y urbanización



Fuente: E-ducativa.catedu.es.

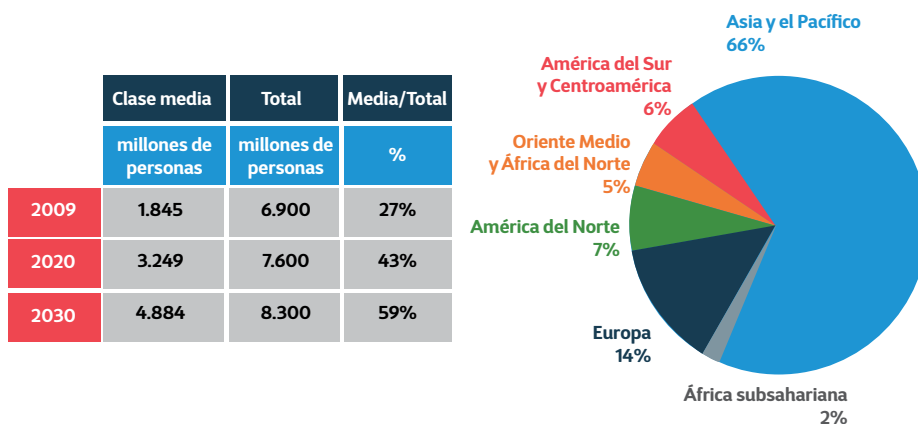
Esta nueva distribución poblacional sugiere que los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza se concentrarán cada vez más en los sectores urbanos de los países más pobres.

2.4 Ingresos per cápita y crecimiento de la clase media en países en desarrollo

En un número significativo de países en desarrollo los procesos de rápido crecimiento económico y de urbanización han estado acompañados por políticas expresas de distribución del ingreso y de la creación de oportunidades

de empleo y/o actividades económicas que generan oportunidades para lograr mayores ingresos per cápita para una proporción significativa de la población. La conjunción de estos tres fenómenos (crecimiento del PIB, políticas que promueven la distribución del ingreso y la generación de empleos bien remunerados y la rápida urbanización) ha resultado en un manifiesto crecimiento de una clase media, mayoritariamente urbana, con mayor capacidad de consumo, incluyendo alimentos de mayor calidad y precio. La Figura 3, tomada del Plan Estratégico Agropecuario (PEA) de Argentina, muestra la importancia de Asia, región que tiene una importancia cuantitativa determinante en términos de la cantidad de clase media mundial que existirá en el año 2030. La magnitud de la clase media en el continente asiático será un factor determinante en la importancia que dicha región tiene y tendrá en la demanda mundial de alimentos.

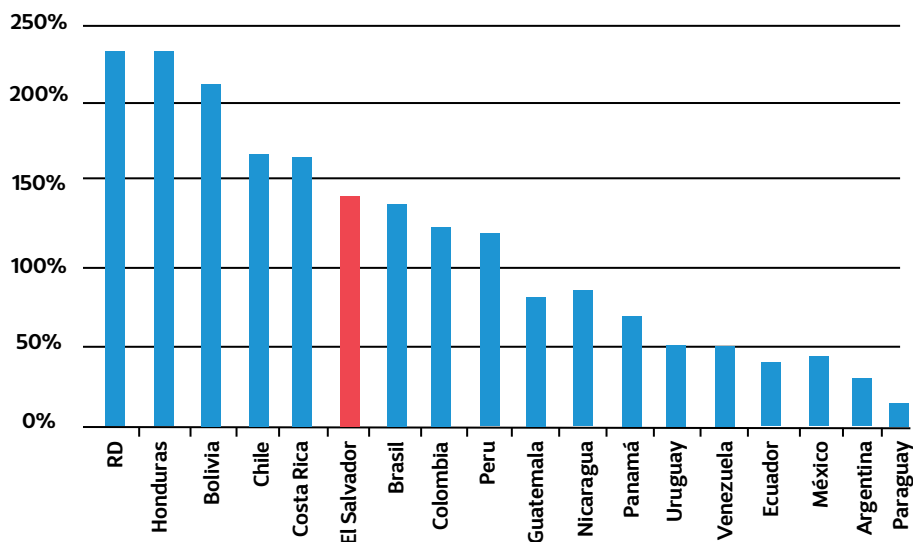
Figura 3 - Clase media mundial 2009-2030 (en %)



Fuente: Homi Kharas, OECD Development. Centre Working Paper, n°285 CEPAL 2014.

Por otra parte la Figura 4 muestra el aumento de la clase media en países de América Latina durante el período 1981-2008. Puede verse el importante aumento experimentado en más de la mitad de los países en los cuales la clase media aumentó más del 100% en el período analizado.

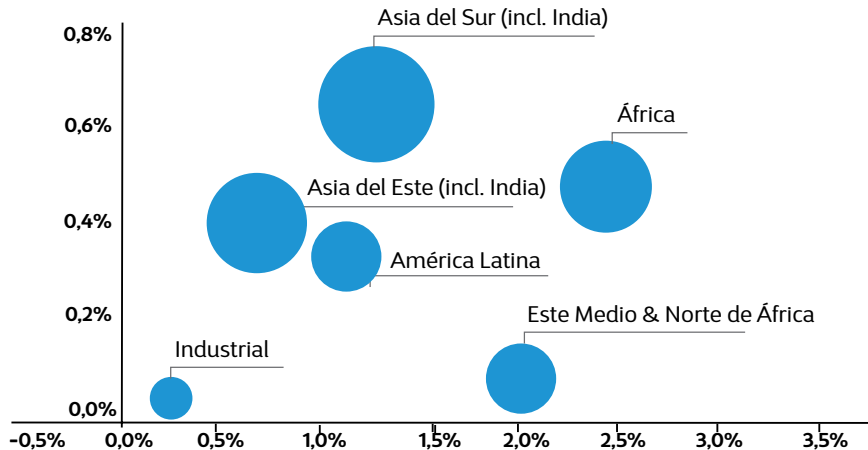
Figura 4 - Aumento de la clase media (en %) 1991 - 2008



Fuente: Ferreira et al., 2013.

2.5 Aumento, relocalización geográfica y cambios cualitativos de la demanda por alimentos

Las tendencias globales descritas más arriba, y en particular el crecimiento de la clase media en los países en desarrollo, están generando un sustancial aumento de la demanda por alimentos. La FAO ha estimado que la producción mundial de alimentos deberá aumentar, para el año 2050, por lo menos un 60% para abastecer el crecimiento de la demanda. Por otra parte, el dispar incremento de la población en las distintas regiones del mundo y el crecimiento de la clase media, especialmente en algunos países emergentes, está resultando en una importante relocalización geográfica de la demanda. La Figura 5 muestra el incremento esperado de la demanda de alimentos en los principales agrupamientos económicos del mundo.

Figura 5 - Crecimiento previsto en la demanda de alimentos, 2000 al 2030

Obs: SE Asia, África e India son los principales demandantes de alimentos

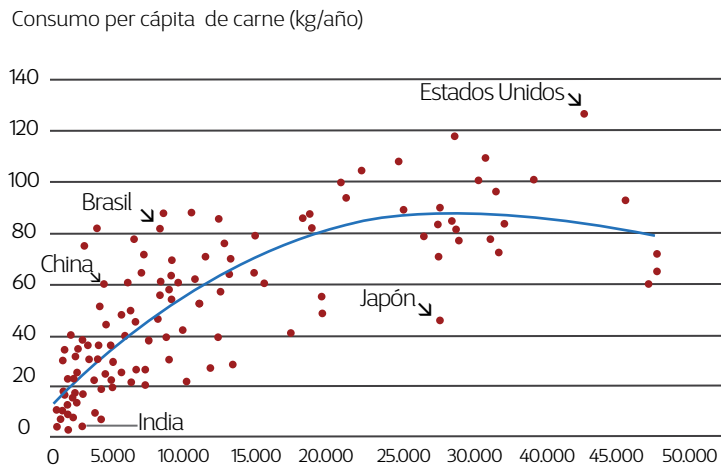
Fuente: United Nations, FAO, LDC analysis.

Puede verse que el mayor crecimiento de la demanda por alimentos estará localizada en la región sur de Asia y en África, las dos regiones en las cuales, tal como se discute en las secciones anteriores, tanto el crecimiento de la población como el crecimiento de la clase media serán más significativos. La región del sudeste Asiático, incluyendo China, también tendrá una significativa expansión de la demanda por alimentos.

Una consecuencia directa de esta relocalización geográfica de la demanda será el aumento del comercio. Las regiones con un rápido aumento de la demanda no podrán, en muchos casos, responder con una oferta nacional equivalente. El exceso de demanda tendrá que ser abastecido con la producción de las regiones mejor dotadas con recursos naturales y con menores requerimientos de la demanda interna como lo son América del Sur, Oceanía y algunos países de la ex-Unión Soviética.

La mayor demanda de alimentos también está experimentando un significativo cambio en términos cualitativos. La emergente clase media consume más proteína animal y más productos frescos (verduras y frutas) y menos granos y sus derivados. La Figura 6 muestra la alta correlación existente entre ingresos per cápita y el consumo de alimentos de origen animal.

Figura 6 - Correlación entre ingreso per cápita y demanda de alimentos de origen animal



Fuente: FAO, 2012.

Estos cambios cualitativos tienen dos impactos importantes sobre la agricultura. El primero es que la producción de alimentos de origen animal requiere la utilización de recursos naturales agrícolas (tierra y agua) cinco o diez veces mayor que la requerida para producir una cantidad equivalente, en términos calóricos, de alimentos basados en los granos y sus derivados. Es decir, la presión sobre los recursos naturales será mayor no sólo por la mayor demanda de alimentos sino también por su composición. El segundo impacto es sobre la estructuración de las cadenas de valor, las que son más complejas tanto desde el punto de vista tecnológico como organizativo y gerencial, cuanto más complejos y variados son los alimentos que se consumen y comercian. Este tema, que será discutido más adelante, será una fuerza transformadora de la agricultura e impulsará su integración al resto de la economía.

2.6 El nuevo marco institucional del comercio mundial: grandes acuerdos regionales

Durante los últimos 20 años, el comercio internacional de bienes y servicios ha aumentado de manera significativa. La agricultura ha sido parte de este proceso y, especialmente en América del Sur, ha adquirido una gran importancia global.

El comercio internacional ha estado principalmente regido por los acuerdos multilaterales logrados en el contexto institucional de la OMC. Sin embargo, durante los últimos años, en parte por la falta de dinamismo de las negociaciones en la OMC, y también por los enormes cambios en la estructura productiva y exportadora experimentada en distintas regiones del mundo, se están negociando un conjunto de acuerdos regionales de gran magnitud e importancia.

Los más importantes de éstos son: a) el acuerdo entre EEUU y la Unión Europea (*Transatlantic trade and investment partnership*); b) el acuerdo entre los países de la cuenca del Pacífico (*Trans-Pacific Partnership*, TPP); y c) la consolidación y ampliación del ASEAN. Estos acuerdos intentan por un lado reconocer la nueva importancia de los mercados asiáticos (en especial, China) y por el otro responder a la amenaza que China y otros grandes países de Asia representan para las grandes potencias de occidente en cuanto al comercio mundial (TPP).

La consolidación de estos acuerdos tendrá un impacto importante en los flujos del comercio internacional a través de las ventajas comerciales que otorgarán a los países participantes. En este sentido es importante señalar la ausencia de los países de la zona atlántica de América del Sur que no están participando activamente en ninguno de ellos.

Esta ausencia podría poner a las exportaciones de los países de la región en desventaja con respecto a las de otros países del mundo, que ganarían ventajas competitivas comerciales. Esta situación es de particular importancia en relación a las exportaciones agrícolas con valor agregado que son especialmente sensibles a las restricciones arancelarias y no arancelarias que se podrían negociar en el contexto de estos acuerdos regionales.

2.7 La cuestión energética

La situación energética mundial tiene un efecto directo e importante en el comportamiento de la agricultura. Por un lado es un determinante directo de sus costos de producción a través del precio de los combustibles, los fertilizantes y otros agroquímicos. Por el otro el mercado energético está íntimamente interrelacionado con los mercados de las *commodities* agrícolas, especialmente después del reciente incremento en la incidencia de los fondos de inversión en los mercados agrícolas de Chicago.

El creciente uso de biocombustibles, impulsado principalmente por las normativas que obligan a la mezcla con los combustibles fósiles, ha acentuado esta interrelación de los precios. Por un lado la producción de biocombustibles ha influido en el alza de los precios de los *commodities* durante la última década, especialmente en el caso del maíz. Por otro el precio del petróleo afecta la competitividad de la industria de biocombustibles, haciéndola inviable por debajo de cierto nivel de precios. En estas relaciones de precios los combustibles fósiles dominan el escenario y por lo tanto también la organización de la producción de biocombustibles y, en casos extremos, su viabilidad económica.

Proyecciones recientes con respecto al precio del petróleo (BENES et al., 2012; EEUU; EIA; OPEC) estiman un aumento significativo en el precio de la energía durante los próximos 10–20 años. Sin embargo estas proyecciones no parecerían haber tomado en cuenta la rápida expansión de la producción de *shale gas* en EEUU y la posible expansión de la producción en China y Argentina que cuentan con grandes reservas.

Una tendencia de precios más bajos de la energía fósil tendrá un impacto negativo sobre la producción de energías alternativas, incluyendo la producción de biocombustibles. También contribuirá a que la tendencia del precio de los alimentos se mantenga más estable en el tiempo. Estos efectos, en cierta manera positivos, desde una perspectiva económica global, se verán compensados por el efecto negativo sobre la emisión de gases de efecto invernadero y por lo tanto sobre el calentamiento global.

2.8 El cambio climático como nueva amenaza para la agricultura

Las series estadísticas disponibles muestran que, durante los últimos 100 años, ha habido una creciente emisión global de gases de efecto invernadero (GEIs), una acumulación paulatina de dichos gases en la atmósfera alta y consecuentemente un aumento de la temperatura media. Las proyecciones en general proyectan emisiones crecientes y por lo tanto un mayor calentamiento global que podría resultar en una temperatura media superior a los dos grados a la actual para el año 2050.

El impacto sobre la agricultura podría ser significativo y en general negativo. Una mayor temperatura media resultará en variaciones en las precipitaciones tanto medias como extremas, creando nuevas situaciones de inestabilidad climática, mayor presión de los diferentes estreses bióticos y consecuentemente impactos negativos sobre la producción.

Sin embargo no todas las regiones y cultivos serán afectados negativamente, lo cual resultará en una cierta movilidad geográfica de los cultivos y cambios en la competitividad relativa de algunas regiones. En el caso de América Latina, estimaciones de la CEPAL (2010) sugieren que Centroamérica, el nordeste del Brasil y la región sudoeste de Argentina serán afectadas negativamente, mientras que la región cerealera central, sur de Suramérica y algunas subregiones del Pacífico serán beneficiadas por mayores lluvias.

Por otra parte la ganadería y también la agricultura, especialmente si se incluyen las quemadas asociadas a la deforestación, contribuyen en forma significativa a las emisiones de gases con efecto invernadero. Esto pone una importante limitación sobre las prácticas agronómicas y productivas que se pueden considerar como aceptables desde el punto de vista de la sostenibilidad global. Ya se han comenzado a expresar importantes presiones políticas en el ámbito de las negociaciones y foros internacionales sobre los países que son grandes productores agrícolas. Estos desarrollos tienen una significación especial para América Latina y en especial los países del Cono Sur, que son importantes exportadores de alimentos.

2.9 La ciencia y la tecnología como fuerza transformadora

Durante los últimos años, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y, más recientemente, la nanotecnología, están revolucionando al mundo. Estas transformaciones no son sólo en términos de la producción y la productividad de la producción industrial, agropecuaria y en la provisión de servicios, sino también en la cultura y la forma en que se organiza la vida de los ciudadanos.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones han sido instrumentales para cambiar dramáticamente el acceso a la información. No sólo las formas de obtención, distribución y acceso a la información general están cambiando, sino también la accesibilidad con la cual la información técnica y económica puede ser obtenida por las unidades productivas creando una nueva actividad de servicios que son prestados por el sector privado.

Por otra parte la integración de las ciencias informáticas con las biológicas está generando enormes oportunidades y desafíos. Un informe del MIT (2011) describe la secuencia de las tres revoluciones tecnológicas que se han ido desarrollando en forma secuencial durante los últimos 50 años. La primera estuvo esencialmente vinculada a la biología molecular, mientras que la segunda está caracterizada por la comprensión de los genomas completos de los animales y las plantas, lo que ha permitido entender el funcionamiento de los seres vivos. Finalmente, la tercera revolución integra los conocimientos científicos desarrollados en las dos primeras con las tecnologías de la información, la nanotecnología y los modelos de simulación, además de otros conocimientos científicos.

En términos productivos y en particular en relación al sector agropecuario, la tecnología ha sido el elemento principal de una revolución tecnológica y productiva, la llamada Revolución Verde. Esta notable innovación tecnológica es un conjunto de tecnologías biotecnológicas y agronómicas desarrolladas a partir de la década del 70. Tuvo un impacto significativo en la producción y productividad de los factores, especialmente evidente a partir de mediados de la

década del 1980. Estas tecnologías, acompañadas por cambios en la estructura agraria, permitieron aumentar la producción de alimentos y aliviar la situación de la seguridad alimentaria mundial.

La Tabla 2 muestra el crecimiento per cápita de la producción agrícola. Puede verse el significativo crecimiento de la producción agrícola por sobre el crecimiento poblacional especialmente en las últimas dos décadas. Este crecimiento es especialmente importante en Asia y en los países del Cono Sur de América Latina.

Tabla 2 - Crecimiento de la producción agrícola per cápita

Agricultura y ganadería	1967/1980	1981/2001
América del Sur	1,02%	2,81%
América Central	2,17%	1,32%
Caribe	0,98%	0,29%
América Latina y el Caribe	1,36%	2,24%
Asia	1,92%	2,50%
África	1,20%	1,68%

Fuente: elaboración propia a partir de Ávila y Evenson (2005).

Estas transformaciones tecnológicas están también impulsando importantes cambios en la estructura agraria, los sistemas de provisión de servicios al productor y la creciente importancia del sector privado en estas actividades. Esta nueva configuración de la producción y la vida rural hace necesario reexaminar los conceptos y las formas en que la cooperación técnica se ha desarrollado en el continente americano.

3. Transformaciones de la agricultura internacional

Las tendencias mundiales descritas en la sección anterior tienen una fuerte influencia en la forma en que la producción agropecuaria y la vida rural se organizan, producen y se desarrollan. La dinámica de las tendencias mundiales descritas, tanto desde el punto de vista cualitativo como por la rapidez de los cambios, ha impulsado durante las últimas dos décadas importantes transformaciones. Estas transformaciones afectan las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo económico, a sus relaciones con los otros sectores de la economía y a la importancia social y política que el sector tiene, tanto en cada uno de los países individualmente, como en las relaciones internacionales a nivel global.

Los cambios en la agricultura mundial y más particularmente en América latina pueden ser agrupados en cuatro grandes dimensiones que se describen a continuación:

3.1 La escasez de los recursos naturales agrícolas

El crecimiento de la demanda que resulta del crecimiento de la población, por un lado, y el crecimiento de una clase media con mayor capacidad adquisitiva y hábitos alimentarios más exigentes, por otro, han puesto una enorme presión sobre los recursos naturales agrícolas. Si bien la innovación tecnológica ha sido importante y ha permitido aumentos significativos de la producción y la productividad total de los factores a nivel mundial, este aumento ha sido insuficiente para responder adecuadamente al crecimiento cuantitativo de una demanda más exigente en términos de los recursos naturales necesarios para producir una dieta más rica en productos de origen animal.

Tanto la tierra como el agua que soportan también la presión de usos alternativos vinculados al crecimiento poblacional, la urbanización y el aumento de necesidades vinculadas al ingreso per cápita se están haciendo económicamente más escasos. Es decir la inclusión de nuevas tierras agrícolas,

en las regiones y países que las disponen, que son de menor calidad y más lejanas a los centros de consumo, es costosa porque requiere inversiones significativas y mayores costos de producción.

Este desequilibrio estructural está en la base del incremento del precio de los alimentos experimentado durante los últimos 15 años y sugiere que los mismos seguirán estando a niveles superiores a los históricos durante un cierto tiempo.

Esta situación tiene dos consecuencias importantes para la agricultura en general y la región de América Latina en particular. Por un lado, América Latina es, junto con África, la única región del mundo con tierras agrícolas aun no plenamente explotadas. Similarmente es, junto con Oceanía, la región con una mayor dotación de agua dulce per cápita. Estas dos situaciones la colocan en una posición dominante en cuanto a la capacidad potencial de expandir la producción de alimentos no solo en los países que son exportadores netos sino también en los que producen para el mercado interno. El elemento central es que los recursos naturales agrícolas se convierten, a nivel global, en un activo económico más importante.

La segunda consecuencia es que, al ser activos económicamente importantes a nivel global, la demanda global por los recursos naturales agrícolas aumentó significativamente. Esto es particularmente cierto por parte de los grandes países, importadores netos de alimentos, que temen que su oferta interna de alimentos se vea afectada por la variabilidad e incertidumbres asociadas al comercio internacional. Esta nueva situación ha llevado a que algunos países, como China y algunos países árabes, estén desarrollando una mayor actividad en la compra de tierras agrícolas y de otras inversiones que les permiten un mayor control de las actividades productivas y/o comerciales en otras partes del mundo.

Esta situación plantea una serie de complejos dilemas a los países poseedores de recursos naturales agrícolas desde el punto de vista de lograr acuerdos económicamente convenientes y que aseguren las posibilidades de un adecuado control institucional y político por parte de los países que reciben las inversiones.

3.2 Relocalización geográfica de las exportaciones agrícolas: emergencia del Cono Sur de América Latina como potencia agroindustrial

El aumento de la demanda internacional de alimentos experimentada durante las últimas dos décadas no tuvo una repuesta productiva homogénea y suficientemente importante por parte de los grandes países productores de alimentos. Algunos países que son grandes consumidores, como China e India, tuvieron aumentos significativos en su producción de alimentos. Sin embargo éstos no fueron suficientemente importantes en relación a la mayor demanda, lo que generó tanto un aumento en el precio internacional de los alimentos como un mayor comercio desde aquellas regiones que eran exportadoras netas.

La región que reúne a los países del Cono Sur de América Latina fue la que tuvo la mayor respuesta productiva. Estos países aprovecharon su extraordinaria dotación de recursos naturales y una revolución tecnológica y organizativa que se desarrolló durante las últimas dos décadas para ganar competitividad y aumentar la producción y las exportaciones de una manera notable. La Tabla 3 muestra el rápido crecimiento de la producción en comparación con el resto del mundo.

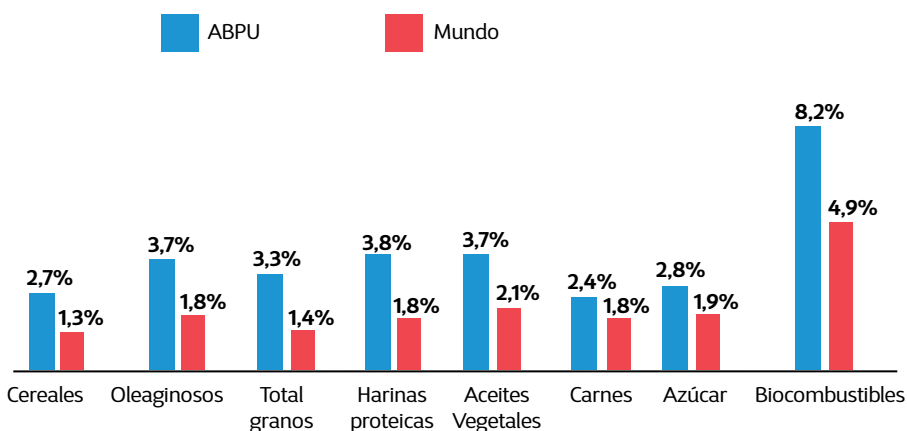
**Tabla 3 - Crecimiento per cápita de la producción agrícola en regiones seleccionadas
Décadas del 1960 al 2000 (tasas de crecimiento anual per cápita en % en cada década)**

Regiones	1960	1970	1980	1990	2000
Mundo	0,6	0,6	0,6	0,8	1,0
América Latina y Caribe	0,4	0,7	0,4	1,5	1,8
EEUU + Canadá	0,8	1,7	0,0	1,3	0,4
Unión Europea	1,1	1,8	0,4	-0,2	-0,7
Australia + Nueva Zelandia	1,4	0,7	-0,4	1,9	-1,3
Asia	0,9	0,8	2,0	2,5	1,8
África	0,7	-1,2	0,1	0,8	0,6

Fuente: Díaz Nonilla, E. et al (2012) con datos de FAOSTAT.

Por otra parte las proyecciones de la OCDE/FAO (Figura 8) sugieren que estas tasas de crecimiento seguirán siendo más altas que las del resto del mundo, lo que afianzará su posición como la principal región exportadora neta de alimentos (Figura 9).

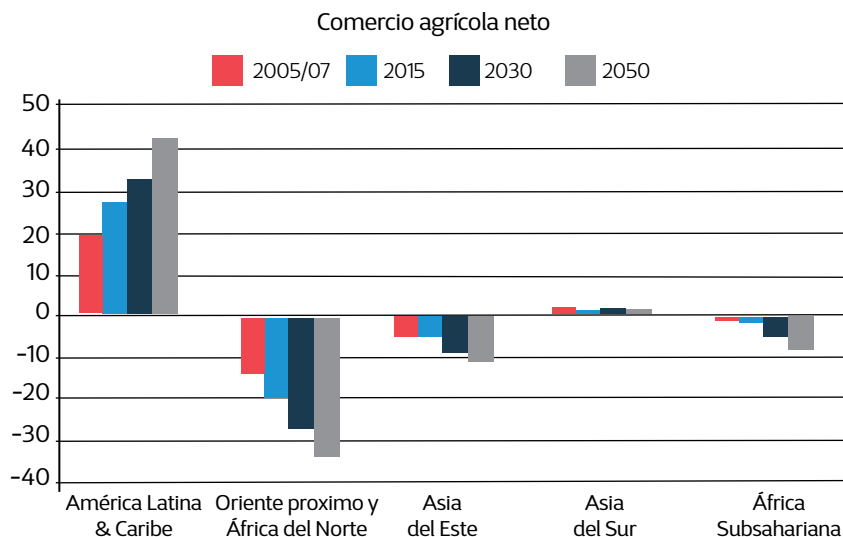
Figura 8 - Proyecciones sobre el crecimiento total de la producción en el mundo y en ABPU correspondientes al período 2012-2021 (tasas de crecimiento anual en %)



Fuente: INAI, FIESP-ICONE y Perspectivas Agrícolas de la OCDE y la FAO 2012-2021. Datos de CAPECO-PY, SENACSA, CADELPA y CAP para Paraguay.

Este nuevo perfil exportador le da a la agricultura un nuevo papel en el desarrollo económico. La agroindustria se convierte, gracias a las nuevas condiciones de la demanda y el mercado internacional, en una nueva fuente de crecimiento económico, acumulación de capital y, en ciertos casos, generación de empleo. Esta situación debe ser internalizada en las estrategias de desarrollo, las políticas públicas y el ejercicio de la cooperación internacional.

**Figura 9 - Pronósticos sobre el comercio agrícola neto en regiones seleccionadas
(en miles de millones de dólares estadounidenses constantes de 2005)**



Fuente: Van der Mensbrugge, D. FAO. Seminario del BID y el CIAT, marzo de 2012.

3.3 Las cadenas globales de valor como actores principales de la producción y el comercio

El sector agropecuario es generalmente visto como una actividad económica centrada en la producción de bienes primarios con bajos niveles de diferenciación por producto, escaso valor agregado y una baja asociación con marcas que establecen identidad del producto y generalmente estándares de calidad. Es decir un sector que produce *commodities* agrícolas o productos para el consumo directo.

Sin embargo esta caracterización no corresponde con una nueva realidad que se está construyendo lentamente en los últimos años, que muestra un

sector con importantes procesos de industrialización de la producción primaria, tales como el aceite vegetal y los biocombustibles en el sur, y otros con altos grados de diferenciación, como el café en Centroamérica y Colombia. Muchos de estos productos también tienen una creciente participación en el comercio internacional. Por ejemplo, de las exportaciones agropecuarias realizadas por los cuatro países del Cono Sur más del 60% son de productos con algún grado de procesamiento agroindustrial (PIÑEIRO, 2014a).

En términos más generales es posible afirmar que, en la mayor parte del mundo, la agricultura se mueve rápidamente a un nuevo paradigma productivo caracterizado por nuevas prácticas de cultivo (siembra directa, agricultura de precisión), creciente uso de organismos genéticamente modificados (OGMs), con niveles significativos de diferenciación del producto, adaptándose a las condiciones de la demanda y abasteciendo un sector industrial cada vez más diversificado y complejo que incluye la producción de productos no alimentarios.

Este nuevo paradigma está asociado a cambios institucionales que incluyen nuevos agentes económicos, nuevas formas de relacionamiento y nuevos marcos normativos y de políticas públicas. Estos cambios, sumados a la relocalización geográfica de la producción primaria en los países y regiones con mejores ventajas competitivas y el aumento del comercio internacional, están dando lugar al surgimiento de las cadenas globales de valor (CGV). Dichas CGV han mostrado gran dinamismo y capacidad de generar rentabilidad, con lo cual han atraído a países y empresas de distintos países a integrarse en grandes conglomerados económicos.

Esta reconfiguración de los procesos productivos está acompañada por cambios en la estructura y en el funcionamiento del comercio internacional de productos agropecuarios que tiende a asimilarse a la estructura reticular característica del sector industrial. Estos procesos no sólo se dan en los eslabones aguas abajo de los procesos de industrialización sino que también avanzan en los sectores proveedores de insumos para la agricultura, tales como semillas, agroquímicos y maquinaria agrícola, que son cada vez más importantes cuantitativamente, más complejos y más transnacionales.

El crecimiento de las CGV modifica la estructura de los mercados tradicionales caracterizados por agentes económicos independientes y relativamente homogéneos que interactúan a través de un sistema de precios. La nueva realidad está representada por un conjunto de actividades desarrolladas por distintas unidades de negocios, en diversos espacios físicos (inclusive países), pero con uno o varios nodos de coordinación económica y/o financiera.

En esta nueva estructura surgen nuevos problemas y desafíos para los países en desarrollo. El primer desafío es el nivel de inserción que se logra en la cadenas globales de valor de tal manera que logre ser un actor significativo en el proceso global de producción e intercambio. En el caso de los países exportadores un dilema adicional es la forma en que se participa en la distribución del excedente económico generado al interior de las CGV. En el caso de los países importadores el dilema es la forma en que los precios internacionales se transmiten al interior de la cadena incluyendo el consumo final. Finalmente en todos los casos un desafío principal para los países en desarrollo está vinculado a la capacidad de los gobiernos para establecer políticas públicas, reglas de juego y marcos normativos que preserven la competencia y transparencia de los mercados y promuevan la integración competitiva en las CGV.

3.4 Transformaciones en la estructura agraria y la organización de la producción

En diversas secciones de este trabajo se ha hecho referencia a los cambios en la organización de la producción primaria, la rápida adopción tecnológica y la creciente organización de cadenas de valor. Estas profundas transformaciones productivas también han resultado en cambios importantes en la estructura agraria, que se manifiestan de tres formas: a) una cierta concentración en la propiedad de la tierra; b) el crecimiento de la participación de organizaciones empresarias muy variadas, tanto desde el punto de vista funcional como jurídico, que integran una red de actores económicos (terratenientes, proveedores de capital financiero, proveedores de servicios de maquinaria agrícola, etc.) que aportan diversos elementos al proceso productivo; y c) una creciente

concentración del uso de la tierra en estas empresas que son, en general, de gran tamaño relativo.

Estimaciones recientes (GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR, 2013) sugieren que más del 60% de la producción agrícola de cereales y oleaginosas en los cuatro países del Cono Sur se realiza en esquemas organizativos de esta clase. Este tipo de organización de la producción se está extendiendo en otras partes del mundo como Estados Unidos, Ucrania y Sudáfrica, y ha estado acompañado por una mayor extranjerización de la propiedad de la tierra y de la producción agropecuaria. Por otra parte, y de manera más sorprendente, se ha reportado que procesos similares, aunque a una escala mucho menor en cuanto al tamaño de las empresas y de la cantidad de tierra que se administra en cada uno de los emprendimientos productivos, está ocurriendo en países como China e India (PIÑEIRO, 2014b).

Esta nueva organización de la producción se expande por sus ventajas económicas que pueden resumirse en tres elementos: a) al integrar diversos actores económicos con funciones diferentes permite una mayor especialización de las tareas y responsabilidades. Esta mayor flexibilidad y especialización permite además un uso más eficiente del trabajo y la maquinaria agrícola; b) la mayor escala permite aprovechar las economías de escala en términos del costo de la adopción tecnológica y en las etapas comerciales; y c) la flexibilidad en el acceso al uso de la tierra permite distribuir la producción en diversas regiones agroecológicas con una consiguiente disminución del riesgo climático.

El impacto de estos procesos sobre la concentración en el uso de la tierra se ha acelerado durante las últimas dos décadas en un número importante de países. Por ejemplo, un estudio de la FAO en 17 países de América Latina muestra un índice de concentración alto en diez países y de concentración media en los siete restantes. Índices también altos se pueden observar en distintos estudios para los EEUU.

Esta nueva situación en cuanto a formas de producir y a la concentración en el uso de la tierra en América Latina modifica de manera sustantiva la visión de una estructura agraria tradicional dominada por empresarios individuales que

aportaban todos los elementos necesarios para la producción en una sola unidad empresarial o familiar. Esto tiene importantes consecuencias sobre el funcionamiento productivo del sector agropecuario, los actores económicos más relevantes, la forma de creación y adopción del conocimiento tecnológico y consecuentemente los ejes centrales que la cooperación técnica internacional debería enfatizar.

4. Reflexiones para la cooperación técnica internacional

Las tendencias mundiales y las transformaciones de la agricultura presentadas en las secciones anteriores describen los profundos cambios que la agricultura internacional ha experimentado durante las últimas dos décadas. Estas transformaciones son aún más explícitas y profundas en la mayoría de los países de América Latina.

Las transformaciones observadas y la configuración de un contexto internacional más complejo y en rápida evolución tienen algunas consecuencias potencialmente importantes para la cooperación internacional. Estas consecuencias pueden ser analizadas en tres dimensiones principales: a) las temáticas prioritarias; b) los objetivos y formas de la cooperación técnica; y c) los instrumentos de la cooperación técnica.

4.1 Las temáticas prioritarias

Los temas prioritarios de la cooperación técnica deberían estar determinados por las prioridades y necesidades de los países que la solicitan (Declaración de París). La observación de los planes de desarrollo en países seleccionados de América Latina y las prioridades expresadas en foros internacionales durante los últimos años sugieren que los países han mostrado una gran preocupación por la pobreza rural, la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.

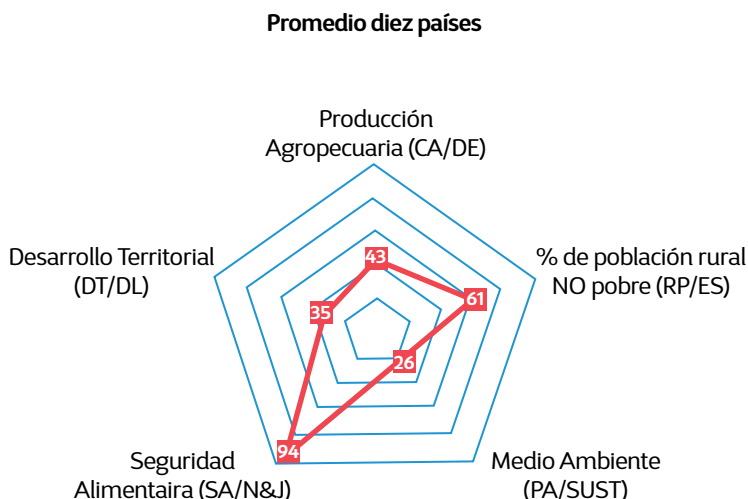
Sin embargo, en las nuevas condiciones internacionales, las contribuciones de la agricultura al desarrollo económico y social pueden ser vistas desde una perspectiva más amplia y compleja que incluye otras dimensiones adicionales.

Recientemente se ha propuesto que las contribuciones de la agricultura al desarrollo deben ser analizadas desde cinco dimensiones interrelacionadas, que pueden verse en la Figura 10 (PANEL INDEPENDIENTE SOBRE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, 2012).

En la Figura 10 puede verse que además de las dimensiones asociadas a la seguridad alimentaria y la pobreza rural se incluye una dimensión claramente económica vinculada al crecimiento económico, una dimensión vinculada al cambio climático y una quinta vinculada al desarrollo territorial. Adicionalmente, más recientemente se ha sugerido que una sexta dimensión vinculada a la adaptación y resistencia a riesgos climáticos y económicos debería ser también incluida.

La consideración de estas seis dimensiones debería ser el primer paso en la definición de una estrategia de desarrollo. Es necesario evaluar la situación real de cada país y definir, a través de un proceso político, la atención y prioridad relativa que se le quiere dar a cada una de estas dimensiones. Es evidente que en el nuevo contexto internacional la dimensión productiva tiene una nueva prioridad, así como la dimensión vinculada al cambio climático y la protección del medio ambiente tienen una nueva urgencia.

Figura 10 - Contribuciones de la agricultura al desarrollo



4.2 Objetivos y formas de la cooperación técnica

En una sección anterior se hace referencia a los acuerdos logrados por los países donantes a través de la Declaración de París. En ella se traslada a los países beneficiarios de la cooperación la responsabilidad de definir las prioridades y la ejecución de la cooperación internacional. Estos acuerdos tienen dos consecuencias inmediatas. Primero ponen de manifiesto la importancia de colaborar con los países beneficiarios en la definición de una estrategia de desarrollo que defina, entre otras cosas, los objetivos del desarrollo y consecuentemente las prioridades temáticas. Es decir un área central de la cooperación técnica debería ser colaborar con los países en esta tarea. Segundo la ejecución de las actividades que se derivan de la cooperación financiera internacional requiere de una capacidad institucional importante. Muchos países en desarrollo no cuentan con ella. Consecuentemente el apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales en las distintas áreas del quehacer agropecuario y rural debería tener primera prioridad.

4.3 Los instrumentos de la cooperación técnica

En sus inicios la cooperación técnica internacional estaba centrada en el trabajo de profesionales de los países donantes, individualmente o como parte de equipos más amplios, que se responsabilizaban por la ejecución de proyectos financiados con recursos externos. Esta forma de cooperación técnica ha ido evolucionando en distintas formas, enriqueciendo y diversificando sus contribuciones.

En el nuevo contexto de la agricultura internacional tres dimensiones aparecen como instrumentos centrales de la cooperación técnica futura: a) el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para que la agricultura logre su potencial para contribuir al desarrollo económico; b) la organización de redes internacionales de especialistas que contribuyan a la reflexión e implementación de las políticas públicas seleccionadas; y c) la cooperación Sur-Sur entre países que puedan y quieran compartir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en temas prioritarios del desarrollo.

5. Referencias bibliográficas

ARRIAZU, R. Presentación. In: SEMINARIO LA INDUSTRIA, EL AGRO Y EL DESARROLLO ARGENTINO, 2014, Buenos Aires. **Anais...**

ÁVILA, A. F. D.; EVENSON, R. E. Crescimento da produtividade total dos fatores: o papel do capital tecnológico. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 14, n. 2, abr./maio/jun. 2005.

BENES, J. et al. **The future of oil: geology vs. technology**. IMF, 2012. Working Paper, WP/12/109.

BISANG, R. et al. **Cadenas de valor en la agroindustria**. Buenos Aires: CEPAL, 2012.

FAO. **Food Demand Global trends for the new strategic framework**. FAO, 2012.

FERREIRA, F. H. G. et al. **Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class**. Washington: The World Bank, 2013.

GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR. **Seguridad alimentaria global y recursos naturales agrícolas: papel y visión de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**. Tigre: De Yeug, 2013.

MIT. **The third revolution: The convergence of the life sciences, physical sciences and engineering**. Washington, DC: MIT, 2011.

PANEL INDEPENDIENTE SOBRE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. **Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas**. Buenos Aires: Teseo, 2013.

PIÑEIRO, M. El Cono Sur en la producción de alimentos. In: SIMPOSIO BIOECONOMÍA ARGENTINA 2014, 2014a, Buenos Aires. **Anais...**

PIÑEIRO, M. In: SEMINARIO ARGENTINA Y ASIA 2030, 2014, Buenos Aires. **Anais...**
Buenos Aires: Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, abr.
2014b.



Capítulo 9 - Dinâmica das mudanças e transformações da agricultura brasileira¹

Elísio Contini

1. Introdução

A partir da segunda metade do século XX, o governo brasileiro decidiu pela industrialização do país. Essa decisão permitiu a diversificação produtiva, com a expansão de setores líderes, como o automobilístico, o petrolífero e de minerais e o siderúrgico. No âmbito social, houve o deslocamento de mão de obra do campo para as cidades, fenômeno chamado de urbanização.

Mas foi na agricultura e no agronegócio como um todo que o país teve um desempenho espetacular. De importador de alimentos na década de 1960, hoje ele não só abastece adequadamente o mercado interno como ampliou suas exportações, tornando-se um líder mundial no abastecimento de alimentos. As exportações do agronegócio (cadeia de valor) aumentaram de US\$ 20 bilhões em 2000 para US\$ 100 bilhões em 2013, com um superávit comercial de US\$ 83 bilhões. Os

¹ O autor agradece a Tomás Fredenhagen pela elaboração dos gráficos no presente trabalho.

destaques nas exportações foram o complexo soja, açúcar, café, papel e celulose e carnes².

O agronegócio equilibra as contas externas brasileiras, já que os demais setores são deficitários. Esse desempenho do agronegócio e a melhora nos indicadores macroeconômicos do país permitiram ao Brasil superar estrangulamentos nas contas externas, comuns em décadas passadas e que dificultavam o crescimento econômico.

Mudança importante foi o deslocamento da produção agrícola para os cerrados brasileiros, com a prática de uma agricultura tropical moderna e tecnificada. Até 1970, essa região central do Brasil era ocupada com pecuária extensiva (uma cabeça de gado para cada cinco a dez hectares), de baixa eficiência e produtividade. Prova dessa transformação é a produtividade média de soja na região. Na safra 2013/14, alcançou 2.985³ por hectare (CONAB, 2014), próxima da média americana. Em Mato Grosso, com uma produção acima de 8,6 milhões de toneladas, a produtividade média supera 3 mil kg/ha, enquanto que a média brasileira foi de 2.842.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar as principais transformações da agricultura brasileira nas últimas décadas, particularmente, na produção de grãos e carnes. Outra parte importante refere-se à identificação dos principais desafios que o desenvolvimento do setor terá pela frente, como as diferentes políticas agrícolas de crédito, seguro e sustentação de preços; infraestrutura; pesquisa; defesa agropecuária; segurança jurídica; questões institucionais; e desafios da cooperação técnica da Embrapa. A primeira parte trata das transformações; e a segunda, dos desafios.

2. Dinamismo recente

2 Em valores nominais.

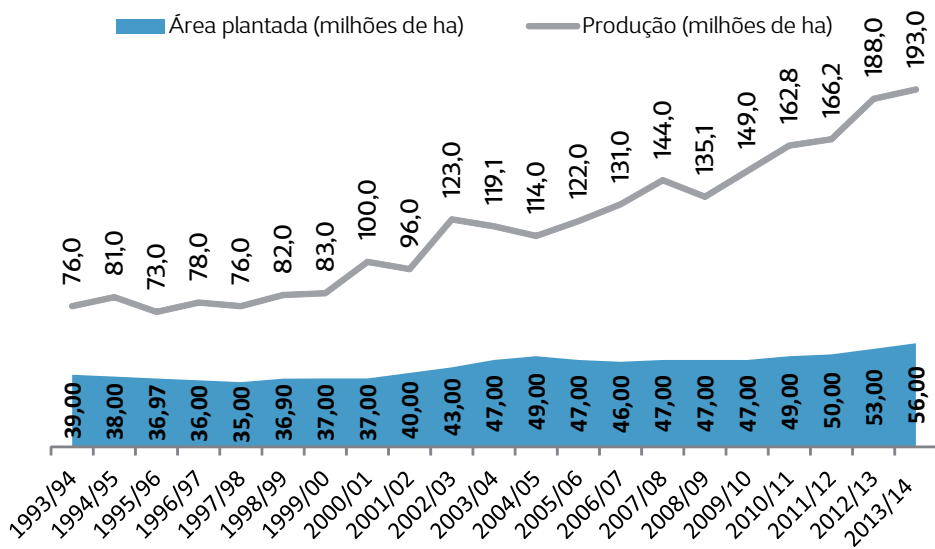
3 Considerados os estados do Centro-Oeste.

2.1 Produção de grãos

Na Figura 1, são apresentados dados da produção agregada de grãos em milhões de toneladas e a área utilizada em milhões de hectares nos últimos 20 anos, segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Como pode se observar na figura, as linhas de produção e área se distanciam, indicando ganhos de eficiência produtiva, fator a ser atribuído, em grande parte, à adoção de tecnologias.

No período de 20 anos (safras de 1993/94 a 2013/14), a área cultivada com grãos aumentou 45,4%; enquanto a produção, 155,1%. A produtividade de todos os grãos passou de 1.944 kg/ha para 3.413 kg/ha, um crescimento de 75,6%. Deve-se a dois fatores principais a explicação dessa evolução: a adoção de tecnologia por parte de médios e grandes produtores, com destaque para a genética, que responde por fertilizantes, maquinário e sistemas eficientes de produção, como o plantio direto; e o abandono de parte de áreas de alto risco climático, como o Nordeste.

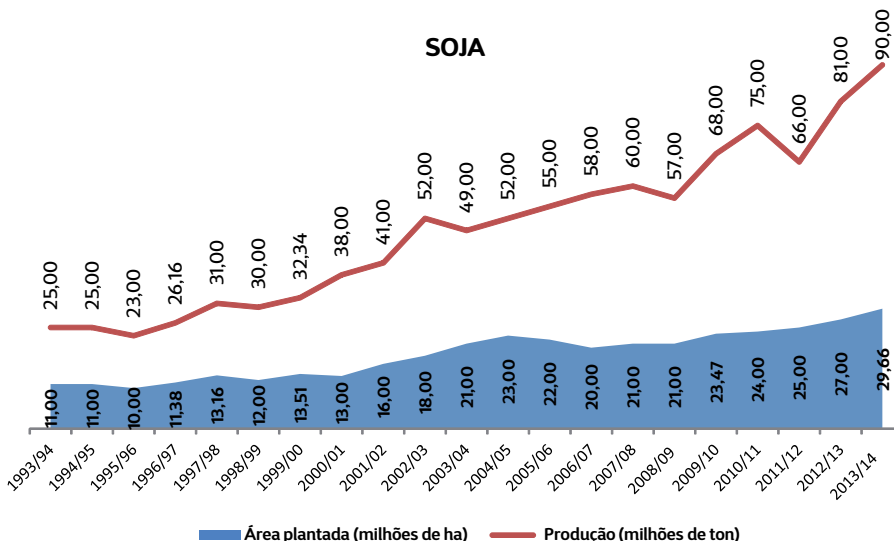
Figura 1 - Produção e área plantada de grãos no Brasil



Fonte: Conab, 2014.

As culturas que aumentaram mais a produção foram o milho e a soja, por se constituírem em componentes fundamentais para a produção de carnes (frangos e suínos, principalmente), tanto para o mercado interno, mas também para as exportações. Entre as safras de 1993/94 e 2013/14, a produção de soja cresceu 259,2%; enquanto que a área cultivada, 157,9%. Como a cultura da soja se estabeleceu em um sistema moderno de produção, a expansão da área segue um padrão internacional. Segundo dados de Martha Jr. e Contini (2012), a expansão mundial da produção de soja no período de 1998/99 a 2010/11 tem como fator fundamental a expansão da área, da ordem de 72,5%. Mesmo com a expansão da área, para o caso brasileiro, a evolução da produção indica aumento de eficiência produtiva, via incorporação de tecnologias (maquinários, sementes melhoradas, correção do solo, tratamentos culturais, sistema de produção, fertilização, gestão da propriedade). Os 18,16 milhões de hectares incorporados nos últimos 20 anos, principalmente nos cerrados, foram, inicialmente, áreas marginais para a produção de grãos, o que exigiu a formação de solos. No período considerado, a produtividade (kg/ha) cresceu de 2.179 para 3.035 (+39,3%) (Figura 2).

Figura 2 - Produção e área plantada de soja no Brasil, 1993/94 a 2013/14

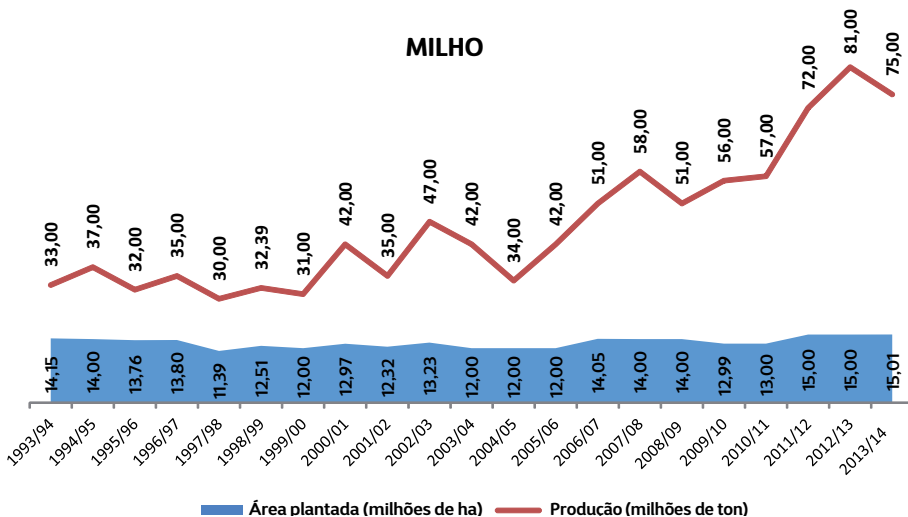


Fonte: Conab, 2014.

Enquanto que a produção de soja cresce de uma forma sistemática a partir do ano 2000, a evolução do milho é mais recente, a partir das safras 2005/06, e tem um comportamento mais errático. As causas de queda da produção, em alguns anos, devem-se a deficiências hídricas (secas) e ao fato de se tratar de uma cultura mais sensível, mesmo com a adoção maciça da prática do plantio direto.

A produção de milho atingiu o pico na safra 2012/13 com 81,01 milhões de toneladas em uma área de 15,82 milhões de hectares plantados. Para a safra 2013/14, estima-se uma produção de 75,47 milhões de toneladas em uma área de 15,01 milhões de hectares. No período como um todo, a produção cresceu 127,5%; já a área, apenas 6,1%. A grande responsável pelo aumento da produção foi a produtividade, que passou de 2.349 para 5.028 kg/ha (+ 114,6%). O milho deixou de ser um produto de fundo de quintal para se tornar um produto de alta tecnologia. Nas últimas safras, com o aumento da importância da segunda safra (safrinha), após a colheita da soja no Paraná e em Mato Grosso, podia-se esperar uma queda na produtividade; entretanto, a produtividade mais do que duplicou. O maior problema reside no escoamento da produção para centros de consumo do Centro-Sul e para as exportações, devido ao alto custo do transporte rodoviário.

Figura 3 - Produção e área plantada de milho no Brasil, 1993/94 a 2013/14



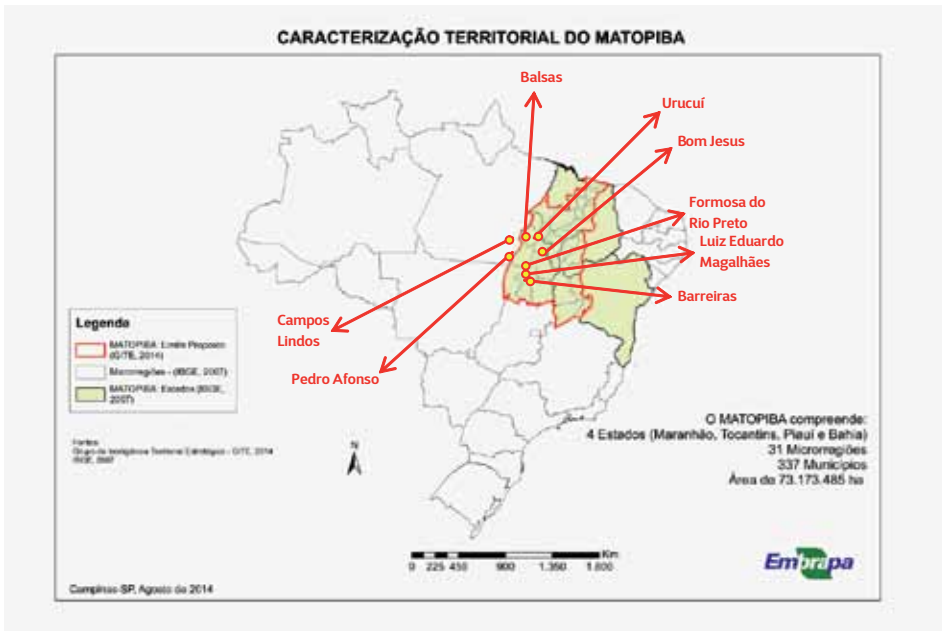
Fonte: Conab, 2014.

O crescimento dos demais grãos, como arroz e feijão, foi bem mais modesto, acompanhando o crescimento da população brasileira, visto serem produtos de baixa elasticidade-renda da demanda e por não possuírem mercado externo consolidado. O caso do trigo é mais errático, pois cresce em alguns anos e diminui em outros. Embora tenha aumentando consideravelmente sua produtividade, a produção tem variado em face de variações climáticas e por efeito de acordos comerciais com o Mercosul, particularmente a Argentina, quando o Brasil passou a importar sem tarifas alfandegárias. Portanto, sem proteção alguma à produção nacional. Essas conclusões são compatíveis com trabalho recente de Gasques et al. (2013).

Do lado da oferta, milho e soja incorporaram áreas em regiões de fronteira agrícola, como em Mato Grosso e, mais recentemente, nos cerrados do Centro-Norte do país, no chamado Matopiba, denominação dada para a produção nos estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. No mapa do Brasil (Figura 4), visualizam-se os estados que compõem a referida região, destacando-se os principais municípios líderes na produção, como Balsas, no Maranhão.

Não há dúvidas de que essa nova fronteira, localizada no Nordeste do Brasil, região pobre e sujeita a secas periódicas em grande parte de seu território (semiárido), está trazendo riqueza, emprego e mais bem-estar aos produtores rurais e às comunidades em geral, por seus efeitos multiplicadores no comércio e em serviços. Ademais, essa produção contribui para o abastecimento de soja e milho e para a produção de frangos e suínos no Nordeste, tornando os preços mais baratos para a população em geral.

Figura 4 - Mapa da região de Matopiba⁴, com destaque para municípios importantes



Dois fatores foram importantes para o deslocamento da produção de grãos e também de carnes para o Centro-Oeste e para o Meio-Norte, nas últimas décadas: agricultores com experiência na produção de grãos no Sul, região com terras escassas e caras; e a disponibilidade de terras baratas nos cerrados.

Nacionalmente, os preços médios reais das terras para lavouras, deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, tiveram queda entre os anos 1990 a 2000 em relação a 1977 a 1990, mas recuperaram valores no período mais recente, de 2000 a 2012. No período como um todo, em regiões de culturas consolidadas, os preços permanecem praticamente estáveis, enquanto que em terras de fronteira evoluem positivamente, como em Mato Grosso e Goiás. Mas o mais evidente é a diferença entre os preços reais por hectare em São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Goiás. O preço médio real de 1 hectare de terra para lavouras no período de 1977 a 2012 foi de R\$ 4.407,9 em Mato Grosso, de

4 Mapa cedido por Evaristo Miranda da Embrapa. Adaptado pelo autor.

R\$ 16.085 no Paraná e de R\$ 10.743,2 no Rio Grande do Sul. O sinal era claro para os agricultores do Sul do país: comprar terras no Centro-Oeste, região de grandes extensões de terras mecanizáveis (Tabela 1).

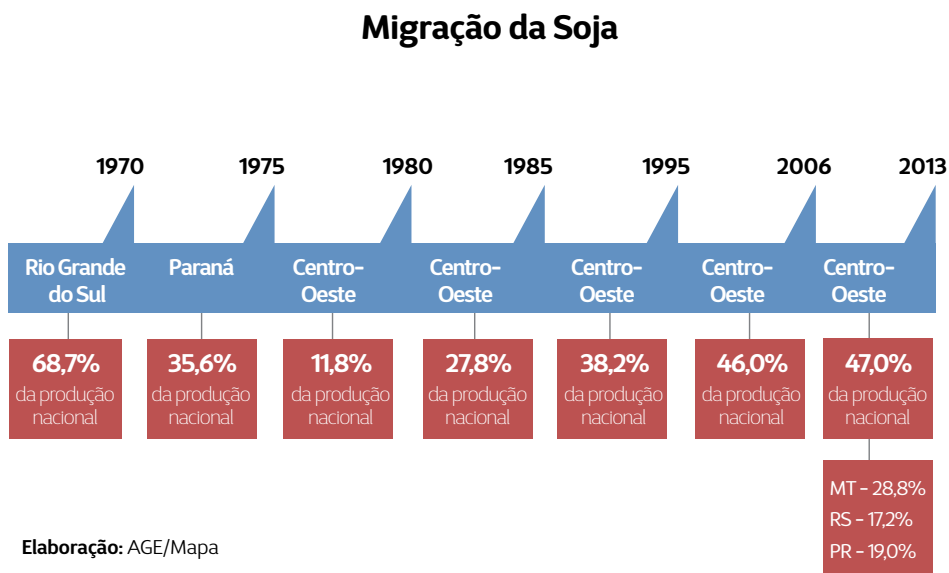
Tabela 1 - Preço médio da terra (R\$/ha), em reais (maio/2014)

Período	Brasil	Minas Gerais	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Mato Grosso	Goiás
1977-2012	8.666,8	7.855,3	16.585,6	16.085,2	10.743,2	4.407,9	6.668,4
1980-1990	10.847,1	9.823,3	19.512,7	20.105,4	12.937,7	4.275,7	7.008,1
1990-2000	6.506,5	5.861,1	12.364,0	11.903,2	8.426,2	2.491,3	5.322,7
2000-2012	7.927,4	7.510,2	15.616,2	15.208,7	10.301,8	6.091,2	7.723,1

Fonte: FGV. Elaboração Embrapa/SGL.

Como exemplo da migração de grãos para o Centro-Oeste, a Figura 5 ilustra a migração da cultura da soja de 1970 a 2013. Em 1970, o Brasil iniciava em escala comercial a produção; destaque para o Rio Grande do Sul, com 68,7% da produção nacional, enquanto o Centro-Oeste aparecia com apenas 11,8%. Em 2013, o Centro-Oeste chegou a 47% da produção brasileira, destacando-se o estado do Mato Grosso, com 28,8% da produção total. Esses dados reforçam a tese de que a agricultura no Brasil, do ponto de vista espacial, não está ainda consolidada, caminhando para o Norte, movimento que se iniciou na década de 1960 e continua até os nossos dias. Quanto ao potencial produtivo, o concurso de produtividade promovido pelo Comitê Estratégico Soja Brasil (Cesb) premiou dez produtores com mais de 100 sacos por hectare, sendo o primeiro lugar com 117 sacos/ha.

Figura 5 - Deslocamento espacial da cultura de soja, de 1970 a 2013



Do ponto de vista da eficiência produtiva, Gasques et al. (2013) estimaram taxas anuais de evolução do produto agropecuário, dos insumos totais, da produtividade total dos fatores (PTF), do produto por pessoa e por hectare e da produtividade dos grãos para diferentes períodos, de 1975 a 2011. Para o período como um todo, o produto agropecuário cresce 3,77% ao ano; os insumos, apenas 0,2%. O aumento da produtividade total dos fatores é de 3,56% ao ano, com produto por pessoa ocupada de 4,29% e produto por hectare de 3,77%. A produtividade dos grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo) está próxima de 3% ao ano. Considerando-se um período mais recente (2000-2011), os valores para PTF, produto por pessoa e por hectare são superiores a 5% ao ano, a produtividade de grãos é de 2,76% e o produto agropecuário é de 4,85% ao ano. O valor para insumos decresce 0,8% ao ano. Esses dados comprovam o espetacular aumento da eficiência produtiva da agricultura nos últimos 40 anos (Tabela 2).

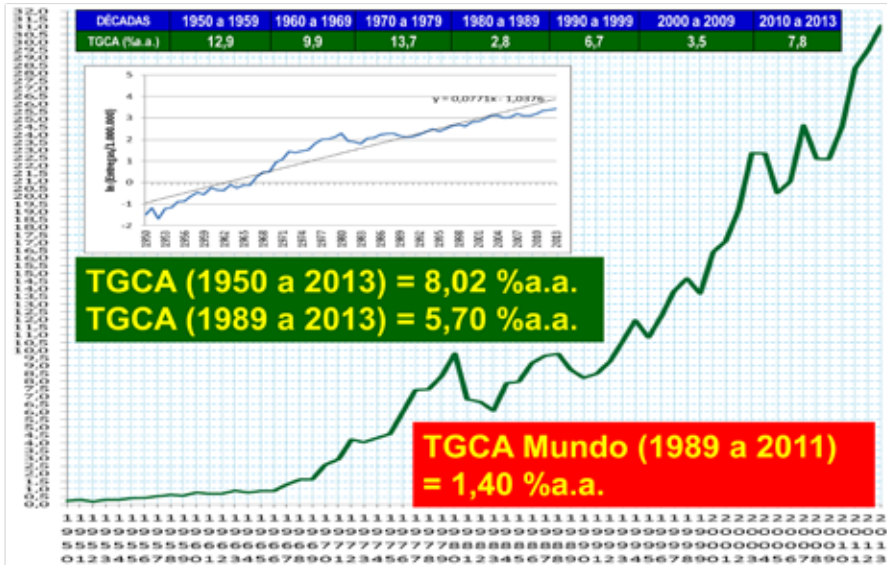
Tabela 2 - Indicadores de desempenho da agropecuária brasileira

Ano	Produto agropecuário	Insumos totais	PTF tx. anual média de cresc. (%)	Produto por pessoa ocupada	Produto por hectare	Produtividade de grãos
1975-1979	4,37	2,87	1,46	4,25	3,15	-6,9
1980-1989	3,38	2,2	1,16	2,13	2,91	2,42
1990-1999	3,01	0,36	2,64	3,52	3,25	4,28
2000-2011	4,85	-0,8	5,69	5,71	5,32	2,76
1975-2011	3,77	0,2	3,56	4,29	3,77	2,96

Fonte: Gasques et al., 2013.

Um dos fatores responsáveis pela evolução da produtividade e incorporação de áreas marginais no Brasil foi o consumo de fertilizantes. A Figura 6 apresenta o consumo de nitrogênio (N), fósforo (P) e potássio (K) de 1950 a 2013, segundo dados da Associação Nacional de Fertilizantes (Anda). Observa-se que as taxas geométricas anuais de crescimento (TGCA) para o Brasil no período como um todo foram de 8,02% ao ano. Considerando-se um período mais recente (1989 a 2013), essas taxas foram de 5,7% ao ano, enquanto que a média mundial foi de 1,4% (período 1989 a 2011).

Figura 6 - Escalada dos fertilizantes no Brasil, de 1950 a 2013 – entregas de NPK (em milhões de toneladas de produtos)

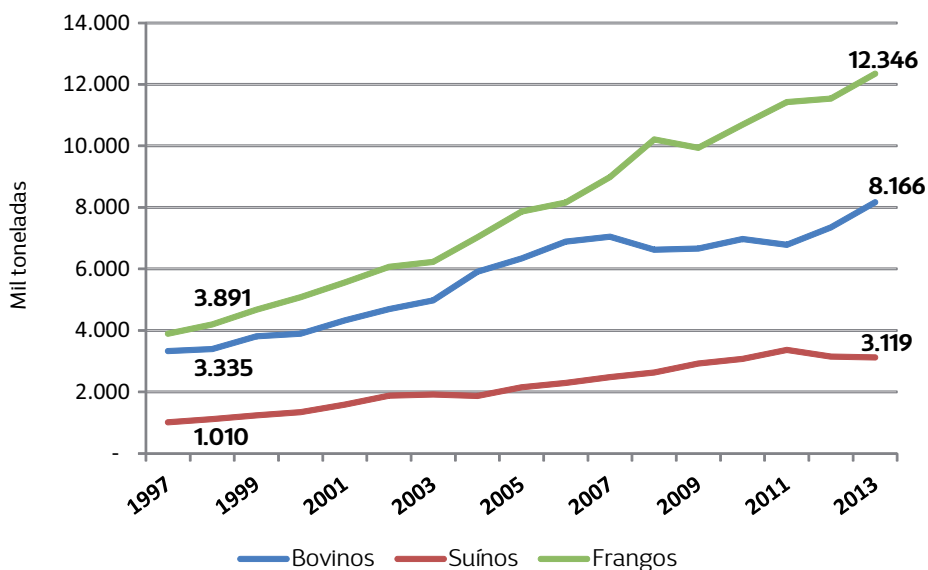


Fonte: Dados da Anda, contidos em Roqueti Filho, 2014.

2.2 Produção de carnes

Não menos exitosa foi a produção de carnes no Brasil, nos últimos anos. Na Figura 7 é apresentada a evolução em mil toneladas para as três principais carnes: bovina, suína e de frangos, para o período de 1997 a 2013. O total das três carnes aumentou de 8.236 mil t. em 1997 para 23.633 mil t em 2013, um crescimento de 186,9%. O que chama mais a atenção é o aumento na produção de carne de frangos, passando de 3.891 mil t. para 12.346 mil t. (+ 217,3%). Para a produção de carne bovina, o aumento foi de 144,9% e para a de suínos, de 208,9%.

Figura 7 - Produção brasileira de carnes, de 1997 a 2013



Fonte: Conab, 2014.

Na Tabela 3 são apresentadas as taxas de crescimento a partir de 1997 até 2013 para os três tipos de carne (bovina, suína e de frangos).

Particularmente no caso de frangos, o aumento da eficiência produtiva reduziu consideravelmente os custos de produção, permitindo ampliar o consumo interno e aumentando as exportações. Nos últimos anos, divide a liderança no mercado externo de carne de frango com os Estados Unidos da América. Suas exportações atingem quase 150 países, sendo um dos mais recentes e extraordinário mercado chinês.

Tabela 3 – Taxas de crescimento

	1997 - 2005	2005 - 2013	1997 - 2013
Bovinos	90,3%	28,7%	144,9%
Suíños	113,4%	44,7%	208,8%
Frangos	102,1%	57,0%	217,3%

Fonte: Conab.

A principal explicação para o desempenho na produção de frangos no Brasil deve-se à evolução tecnológica no período. Conforme dados da Tabela 4⁵, elaborada pela Embrapa Suínos e Aves, tendo como parâmetro dados médios de criações comerciais tecnificadas, em 1960, para produzir um frango de 1,5 kg, a conversão alimentar era de 2,25 kg de ração e levava 56 dias. Em 2010, o sistema produtivo coloca no mercado um frango vivo de 2,45 kg, com uma conversão alimentar de 1,75 e com a idade de 41 dias. O peso do frango vivo aumentou 63,3%, reduziu-se em 33% a ração consumida e em 26,8% os dias de abate. Isso contribuiu para ganhos de eficiência, com conseqüente redução de custos e preços mais baratos para os consumidores finais, além de mais competitividade nas exportações.

Tabela 4 – Evolução tecnológica de frango de corte – criações comerciais tecnificadas

Indicador	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Conversão alimentar	2,25	2,15	2,05	1,99	1,88	1,75
Dias até abate	56	49	49	46	43	41
Peso vivo ao abate	1,50	1,70	1,80	2,00	2,25	2,45

Fonte: UBA/Abef.

5 O autor agradece pelo fornecimento dos presentes dados aos pesquisadores da Embrapa Suínos e Aves: Dirceu Talamini, Jonas dos Santos Filho, Gerson Scheuermann e Terezinha M. Bertol.

Na produção de ovos, em 1970, necessitava-se de 1,77 kg de ração para produzir uma dúzia de ovos; em 2010, obteve-se a mesma dúzia com 1,3 kg de ração (- 26,6%). A mesma galinha alojada, no primeiro período, produzia 255 ovos; em 2010, a quantidade subiu para 350 ovos por ave (+ 37,3%).

Tabela 5 - Evolução tecnológica na produção de ovos – criações comerciais tecnificadas

Indicador	1970	1980	1990	2000	2010
Conversão alimentar*	1,77	1,58	1,5	1,4	1,3
Ovos por ave alojada	255	292	304	3018	350

*Quilogramas de ração por dúzia de ovos.

Fonte: UBA/Abef.

Outro setor dinâmico e organizado é a suinocultura. O crescimento na produção de 208,9% no período de 1997 a 2013 foi acompanhado por uma espetacular evolução tecnológica. Dados fornecidos pela Embrapa Suínos e Aves apontam que, no período de 1970 a 2010, indicadores tecnológicos importantes evoluíram: aumento de 11 para 23 suínos terminados por matriz/ano (+ 109%); redução da conversão alimentar de 4,1 kg de ração por quilo de suínos para 2,9, no período de 1980 a 2010 (- 30%); aumento da carne magra na carcaça de 35% para 59% (+ 69%); e aumento do peso da carcaça de 70 kg para 94,66 kg (+ 35%).

Tabela 6 - Evolução tecnológica da suinocultura – 1970 a 2010

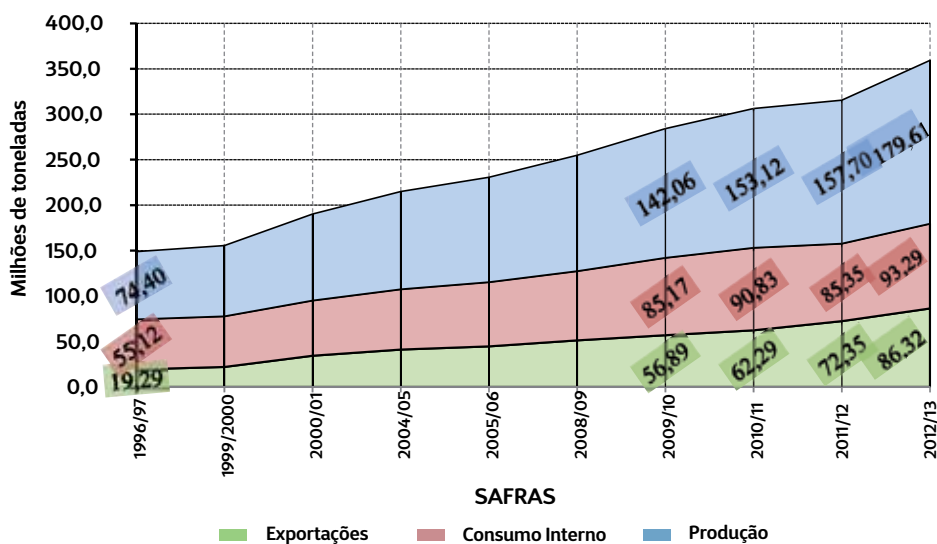
	Terminados/ matriz/ano	Conversão alimentar - rebanho	Carne magra carcaça (%)	Peso carcaça (kg)
1970	11	-	35	70,00
1980	14	4,1	45	70,00
1990	17	3,5	52	73,15
2000	20	3	56	81,55
2010	23	2,9	59	94,66

Fonte: Talamini, Santos Filho e Scheuermann, 2014.

2.3 Mercado interno

A Figura 8 apresenta a produção total e o volume destinado ao mercado interno e às exportações para as safras de 1996/97 a 2012/13 no que diz respeito aos cinco principais grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo). Devido ao crescimento acentuado da produção, embora o mercado interno esteja atendido, sua participação no total decresce, aumentando o percentual exportado. Enquanto que no primeiro período a participação do mercado interno era de 74,1%, no último, a participação do mercado interno foi de 51,9%. Isso se deve a dois produtos: soja e milho. Isso reforça a tese defendida em uma publicação (CONTINI, 2014) que diz que o dinamismo recente do agronegócio deve-se às exportações.

Figura 8 - Produção, exportações e consumo interno dos principais grãos



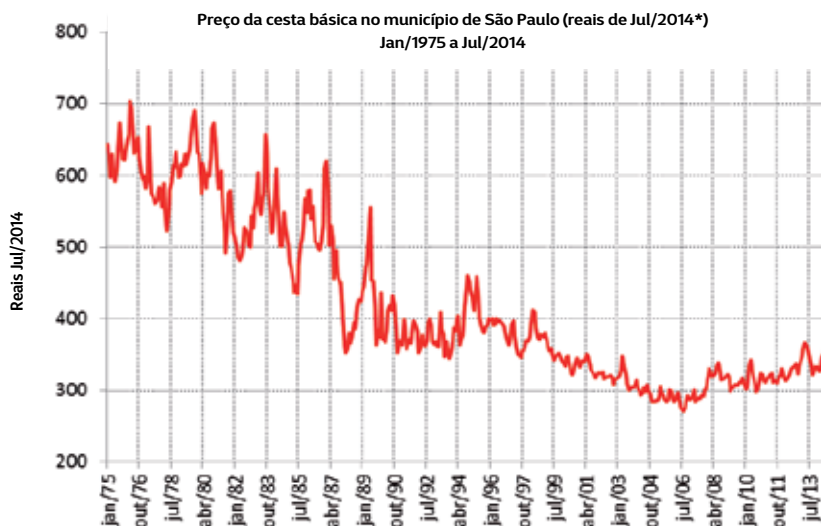
Fonte: Agrostat Brasil, a partir de dados da Secex/Mdic.

Um dos indicadores para saber se o mercado interno está hoje mais abastecido do que em anos anteriores é a disponibilidade *per capita* de grãos e carnes. A disponibilidade dos principais grãos cresceu de 456 kg/habitante para 894 kg/habitante no período de 1997 a 2013. A disponibilidade *per capita* de carne bovina aumentou de 20,5 para 40,6; a da carne suína, de 6,2 para 15,5; e a da carne de frango,

de 23,9 para 61,4. Esses dados comprovam que a segurança alimentar no Brasil tem evoluído positivamente. O país não deixa de ser um caso de *benchmarking* para outros países, particularmente para a América Latina e a África.

Outro indicador comprovador de que o mercado interno está abastecido é a evolução dos preços da cesta básica⁶. Tomando-se os preços da maior cidade brasileira, São Paulo, como referência, a cesta básica caiu de R\$ 643,59, em janeiro de 1975, para R\$ 345,42, em março de 2014, um decréscimo de 46,3% em termos reais. Mais uma vez, isso comprova o grau de eficiência da produção e os benefícios para a sociedade brasileira, que passa a gastar a metade do que gastava em 1975 para comprar a cesta básica (Figura 9).

Figura 9 – Evolução dos preços da cesta básica – São Paulo, Brasil, 1975-2014



Fonte: Valores do Dieese. Elab. Embrapa. * Valores Corrigidos pelo IGP-DI da FGV.

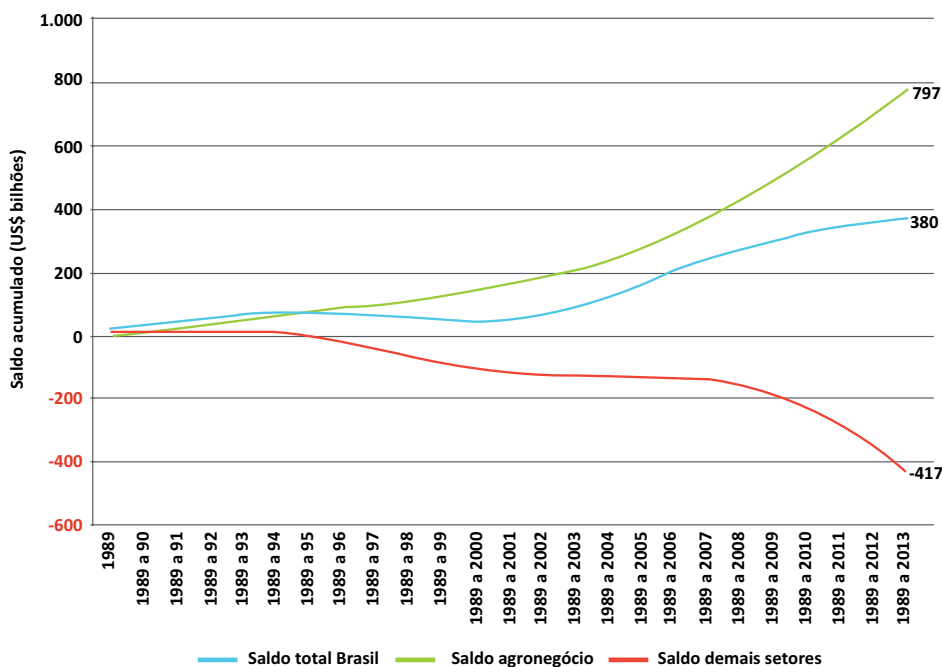
2.4 Exportações

O Brasil tornou-se um grande exportador de produtos do agronegócio, tanto em volume como na obtenção de divisas fortes. No período de 1989 até 2013,

6 Os 13 produtos da cesta básica são: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga.

acumulou um saldo comercial de 797 bilhões de dólares americanos, enquanto que o déficit dos demais setores foi de US\$ 417 bilhões. É reconhecido no meio acadêmico e político que o setor tem bancado as frágeis contas externas do país, evitando o seu colapso e consequências desastrosas para a economia como um todo (Figura 10).

Figura 10 - Saldo comercial total e do agronegócio



Fonte: AgroStatBrasil (2014, <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>).

Para produtos importantes, o Brasil tem um amplo mercado, como pode ser observado na Tabela 7, em que constam os principais produtos, o número de países atendidos e os principais destinos. Os produtos que chegam a um maior número de países são as carnes de frango, entregue em 144 destinos, e a bovina, em 143. Cada um dos produtos (açúcar, complexo de soja, carnes e café) vai para 72 a 144 países, o que pode ser considerado um mercado diversificado. Os principais destinos são China, Rússia e Hong Kong.

Tabela 7 – Principais produtos e destinos das exportações brasileiras – 2013

Complexos	Número de países	Principais destinos
Acúcar	85	China - Bangladesh - Argélia
Complexos de soja	83	China - Países Baixos - Espanha
Carne bovina	143	Hong Kong - Rússia - Venezuela
Carne de frango	144	Arábia Saudita - Japão - Emirados Árabes
Carne suína	72	Rússia - Hong Kong - Ucrânia
Café	129	Estados Unidos - Japão - Itália

Alguns países, principalmente os desenvolvidos, impõem restrições sanitárias às carnes brasileiras mais por motivos de proteção ao mercado interno e acordos com outras nações do que por motivos de saúde humana ou animal. A demanda crescente, resultado do aumento populacional e da renda, por produtos com elevada elasticidade-renda da demanda, como as carnes, tem contribuído para as exportações brasileiras. Adicionalmente, o Brasil soube tirar proveito de problemas ocorridos em outros países produtores, como a seca na Austrália, nos últimos anos, e nos Estados Unidos, em 2012, e problemas sanitários na Europa (vaca louca) e no sul da Ásia (febre aviária), para entrar em mercados tradicionalmente ocupados por outros países, abrindo uma cunha e permanecendo nesses mercados posteriormente.

3. Desafios para o desenvolvimento futuro do agronegócio⁷

A modernização e o aumento da eficiência produtiva no agronegócio brasileiro foram um sucesso. Porém, nesse processo de modernização, muitos agricultores ficaram à margem do mercado. Pesquisas de Alves e Rocha (2013), com base em dados do Censo Agropecuário de 2005/06, demonstram que 500 mil estabelecimentos foram responsáveis por 86,6% de toda a renda bruta gerada nos estabelecimentos agropecuários. A transformação de 3,9 milhões de estabelecimentos de baixa renda passou a ser o desafio fundamental da política

7 Nesta parte do trabalho utilizam-se ideias e propostas contidas no documento: Agronegócio Brasileiro 2015-2022 – Proposta de Plano de Ação aos Presidenciáveis.

agrícola. Mesmo com a diminuição da população rural, bolsões de pobreza subsistem em algumas regiões, principalmente, no Nordeste, onde vive 47% da população rural brasileira (Tabela 8). Esse é o principal desafio a ser vencido nos próximos anos.

Tabela 8 - Classes de renda bruta (rb), número de estabelecimentos (est.), renda bruta por estabelecimento, em salário mínimo mensal (slmm)

Classes de rb em slmm	Número de estabelecimentos	%	Distribuição da renda bruta (%)	Renda bruta por estabelecimento em slmm
(0, 2)	2.904.769	66,01	3,27	0,52
(2, 10)	995.750	22,63	10,08	4,66
(10, 200)	472.702	10,74	35,46	34,49
>200	27.306	0,62	51,19	861,91
Total	4.400.327	100,00	100,00	10,45

Fonte: Alves et al., 2013, com dados do IBGE.

Em recente artigo, Barros (2014), após reconhecer que a produção agropecuária cresceu de forma extraordinária nas últimas décadas, apresenta novos desafios: a deficiência da infraestrutura para atender ao crescimento da produção e dos mercados, no complexo armazém-transporte-porto; a necessidade de intensificar o pacote tecnológico para uma agricultura tropical, procurando se antecipar à entrada de pragas e doenças; o fortalecimento do Ministério da Agricultura para coordenar ações que se situam dispersas em outros ministérios e órgãos governamentais; e questões trabalhistas no campo, objeto de disputas judiciais, dificultando contratações por parte dos proprietários rurais, incluindo a disputa sobre a terceirização de atividades.

Como sói acontecer em períodos eleitorais para a Presidência da República, a cada quatro anos no Brasil, entidades representativas do agronegócio elaboram documentos com propostas aos presidentiáveis para que se comprometam com ações específicas, caso sejam eleitos. Dois documentos merecem destaque: o primeiro, liderado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA,

2014), e o segundo, pela Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e pela GVAgro da Fundação Getúlio Vargas. Para os propósitos do presente estudo, tomar-se-ão como referência as propostas da ABAG/GVAgro.

O documento “Agronegócio Brasileiro 2015–2022 – Proposta de Plano de Ação aos Presidenciáveis” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO, 2014) estabelece inicialmente cinco princípios orientadores para o desenvolvimento do setor: sustentabilidade, competitividade, orientação aos mercados, segurança jurídica e governança institucional. São os fundamentos que apontam aonde o setor quer chegar, com a ajuda de ações governamentais.

3.1 Sustentabilidade

O agronegócio deverá orientar-se para atingir as três dimensões básicas de um desenvolvimento sustentável, no curto, médio e longo prazo: econômica, social e ambiental.

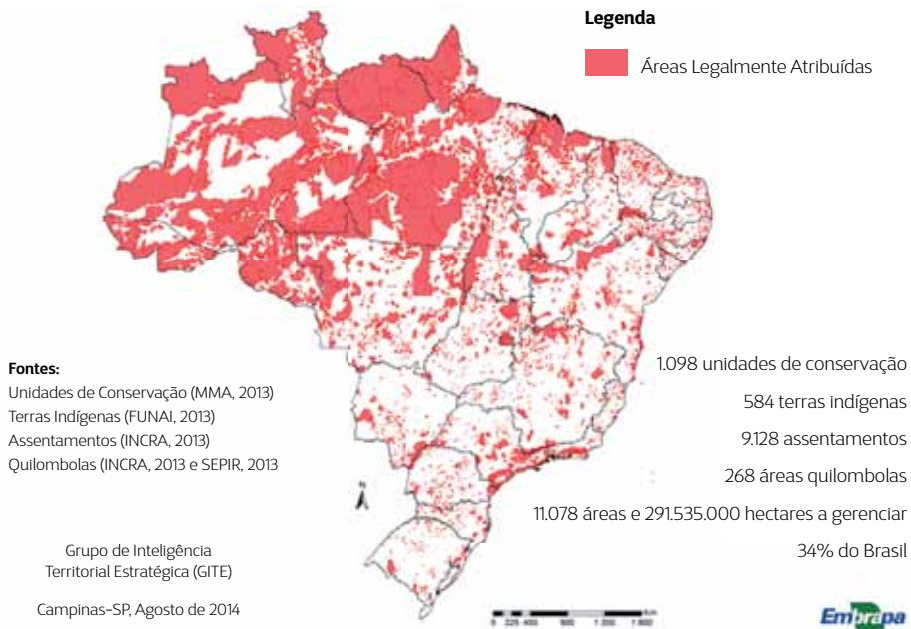
A sustentabilidade econômica implica a criação de condições para que as atividades de produção agropecuária e de todos os elos das cadeias tenham rentabilidade. Uma renda líquida positiva garantirá substancial aumento da produção agropecuária para o abastecimento das famílias brasileiras (segurança alimentar, de fibras, agroenergia, de madeiras) e para as exportações, gerando divisas valiosas para o país. Uma produção agropecuária rentável permitirá que mais produtores com baixa renda se incorporem aos mercados e assim realizem as legítimas aspirações de aumento do bem-estar para eles e suas famílias.

A rentabilidade é uma condição necessária para a realização, por parte dos produtores rurais, de investimentos para a incorporação de tecnologias mais eficientes na produção, inclusive do ponto de vista ambiental, como a conservação de recursos naturais (água, solos e biodiversidade). Contribui para a criação de uma classe média rural e para a permanência de produtores no interior do país, ocupando efetivamente o território nacional (segurança nacional).

Como proposta de governo, o setor privado defende: a manutenção dos programas de investimento; a adoção de crédito rotativo plurianual, com enfoque sistêmico para custeio, investimento e comercialização; o fortalecimento do seguro de produção e de seguro de preços (*hedge*); a regulamentação do Fundo de Catástrofe; e a ampliação do zoneamento agrícola de risco climático.

Sustentabilidade ambiental significa minimizar os efeitos das práticas de produção agropecuária sobre os recursos naturais (solos, água, biodiversidade, florestas naturais), não comprometendo recursos para as próximas gerações. Considera-se que os maiores promotores da conservação de recursos naturais são os produtores rurais, em propriedades que atingem 320 milhões de ha, nas áreas de produção e proteção, conforme estabelece o Novo Código Florestal. Segundo estimativas de Miranda, existem no Brasil 1.098 unidades de conservação, 584 terras indígenas, 9.128 assentamentos e 268 territórios quilombolas, perfazendo 34% do território nacional, constituído por terras legalmente de preservação (Figura 11).

Figura 11 - Áreas legalmente atribuídas para unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos de reforma agrária e quilombolas



Há tecnologias já disponíveis que permitem minimizar os efeitos da produção sobre o meio ambiente ou até melhorar a qualidade desses recursos. Destacam-se o plantio direto na produção de grãos, a produção integrada de frutas e hortaliças com a aplicação mínima de defensivos, a rotação de culturas, a exploração racional de florestas nativas, a utilização da fixação biológica de nitrogênio para leguminosas, com potencial para gramíneas, e a integração lavoura-pecuária-floresta.

No que diz respeito à sustentabilidade social, estima-se que o sistema de produção agropecuária no Brasil ocupe 27 milhões de pessoas. A sociedade brasileira precisa conservar esses empregos diretos e indiretos. As migrações em massa do campo para as cidades tornariam mais caótica a vida urbana e comprometeriam o abastecimento de produtos essenciais. Empregos produtivos no sistema agropecuário são também uma garantia para a paz social e a democracia. Há que se considerar ainda a diversidade cultural que o campo detém, potenciais recursos para o lazer.

Particularmente, os produtores rurais defrontam-se com uma legislação trabalhista complexa, ambígua e de difícil aplicação para a realidade da produção agropecuária. Isso favorece interpretações dúbias de fiscais que aplicam multas não condizentes com a realidade. Com a falta de mão de obra no campo, os custos crescem e impactam a inflação.

3.2 Competitividade

O sistema agropecuário brasileiro demonstrou sua competência no abastecimento adequado do mercado doméstico e abriu-se ao mercado externo, com volumosas exportações. Um caso de sucesso inquestionável, nas últimas quatro décadas! Mas o setor sofre riscos de perda progressiva da competitividade no mercado interno e também no exterior. Em áreas importantes, decepcionou a produção de álcool, em anos recentes, provocada pela política de controle dos preços dos combustíveis.

Para ampliar a competitividade, tornam-se necessárias ações do setor privado e de políticas públicas direcionadas a resolver problemas estruturais, que

impactam o setor. As medidas propostas para o próximo governo referem-se à construção, pavimentação e duplicação de rodovias importantes para o escoamento da produção em regiões de fronteira agrícola (Arco Norte) e de rodovias importantes em regiões do Centro-Sul, onde se pratica uma agricultura intensiva. Em ferrovias, propõe-se agilizar a sua concessão ao setor privado. Para baratear os custos de transporte, a utilização de hidrovias é a alternativa prioritária. Entre as medidas propostas ao governo, destacam-se a melhoria da navegabilidade nas hidrovias do Rio Tocantins, do Madeira e no Rio São Francisco, com dragagens, balizamento e sinalização.

Um setor agropecuário competitivo pressupõe também a disponibilidade e adoção de tecnologias de ponta, com agregação de conhecimentos gerados no país e nos centros de excelência do mundo em Ciências Agrárias e correlatas. O maior problema das instituições públicas de pesquisa no Brasil é a falta de flexibilidade e agilidade na gestão para a solução de problemas complexos e de urgência. A forma proposta para resolver esse problema é conceder às instituições públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) instrumentos jurídicos modernos que permitam maior agilidade, flexibilidade e autonomia da gestão dos recursos para a formatação de parcerias (consórcios público-privados e sociedades de propósitos específicos – Lei da Inovação), a concessão de incentivos fiscais para parques tecnológicos e os incentivos a registros de patentes.

Lopes e Contini (2012) identificaram as seguintes áreas prioritárias para a pesquisa: melhoramento genético, como base para o aumento da produtividade; otimização da utilização da água, principalmente na agricultura irrigada; ordenamento territorial e planejamento do uso dos recursos naturais, com a implementação do Código Florestal; mecanização, automação e agricultura de precisão, maximizando a mão de obra; substituição de fertilizantes químicos e agroquímicos por processos biológicos; qualidade e funcionalidade de alimentos e matérias-primas; sistemas integrados e redução das emissões de gases; gestão eficiente nos diferentes elos das cadeias produtivas; e estudos socioeconômicos relacionados à rentabilidade da agricultura, incluindo os pequenos produtores.

Outro pré-requisito fundamental é a produção com qualidade, controlada por um sistema eficiente de sanidade vegetal e animal, particularmente importante para as carnes. As principais propostas para os próximos governos são o fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e a criação da Secretaria de Defesa Agropecuária do Brasil, por lei, como prioridade máxima para organizar as responsabilidades normativa e operacional do governo federal.

3.3 Orientação a mercados

Toda a produção do agronegócio desemboca em algum mercado, quer seja doméstico ou internacional. Um acurado sistema de inteligência formado por profissionais de organizações públicas e privadas deve ter a missão de perscrutar sinais que advêm de elos das cadeias (como atacados ou varejos importantes) e dos consumidores finais. Uma estratégia importante para a conquista de mercados exigentes, ligada ao aumento da renda, é a agregação de valor aos produtos primários. Além da elevação da renda dos produtores rurais, criam-se empregos e renda em outros elos das cadeias produtivas.

O Brasil transformou-se em um fornecedor constante e confiável de produtos do sistema agropecuário. O país é o terceiro maior exportador agrícola do mundo, atrás somente dos Estados Unidos e da União Europeia. O cenário futuro oferece uma excelente oportunidade, não obstante as tomadas de decisões dos países concorrentes para protegerem seus mercados.

Para a inserção internacional do Mercosul, as negociações precisam ser desatadas. Nas áreas sanitárias e fitossanitárias, é necessário minimizar o risco crescente de pandemias de origem vegetal ou animal, tais como a gripe aviária, a febre aftosa, o bicudo do algodoeiro e a mosca da carambola, só para citar alguns exemplos. Outra estratégia é valorizar a marca Brasil nas exportações.

3.4 Segurança jurídica

O Brasil, pela sua constituição, optou por uma economia de mercado, tendo como base de seu setor produtivo a iniciativa privada. Na agricultura, inclui a posse da terra, ainda que com função social, e decisões relativas à produção e comercialização. Intervenções no mercado pelo poder público minam a credibilidade do governo e, no médio e longo prazo, tornam os problemas uma avalanche.

O aumento da produção depende de investimentos dos produtores rurais e de empresários. Investir grandes somas de recursos exige estabilidade, previsibilidade, regras claras na legislação e normatização com previsão de ganhos futuros. Mudanças frequentes das regras do jogo, com efeitos retroativos, destroem a confiabilidade do setor produtivo e inibem os investimentos. A produção estagna, deixa-se de gerar empregos e renda e os agentes, principalmente os produtores rurais, empobrecem.

3.5 Governança institucional

O agronegócio funciona integrado por diferentes cadeias produtivas, cada uma com diferentes elos. Nessa concepção, devem ser articuladas as políticas públicas, deixando de funcionar como partes estanques. Como as várias instâncias públicas, a exemplo de ministérios e outros órgãos, têm atribuições sobre diferentes partes das cadeias produtivas, é preciso que os gestores das ações públicas vejam o sistema como um todo ou cada parte integrando um conjunto.

O objetivo da política governamental é fortalecer os pequenos e médios produtores, na grande maioria de gestão familiar, para que se incorporem progressivamente ao mercado de insumos e produtos. Duas forças explicam o atraso de um grande grupo de produtores rurais, à margem do atual processo de crescimento do setor: a tecnologia que não chega aos pequenos e a existência de mercados imperfeitos, em que tanto a venda de produtos como a compra de insumos desfavorecem os menores. A associação de pequenos e médios produtores, via cooperativismo e associativismo, neutraliza essas forças,

permitindo igualdade de condições com os médios e grandes. A agricultura de gestão familiar tem que ser favorecida por políticas públicas para progredir.

Entre as medidas propostas estão: o planejamento estratégico do agronegócio na alçada da Presidência de República, de modo a ser seguido pelo governo inteiro, tendo como gerente o ministro da Agricultura, escolhido por critérios técnicos e em acordo com as instituições de representação dos produtores rurais; a administração pelo Ministério da Agricultura das políticas agroambientais, das florestas plantadas e da água para irrigação, solo e minerais de uso pela agropecuária, com maior representatividade e autoridade para a definição das políticas públicas (aquisição e equalização de preços agrícolas e das taxas de juros do crédito rural e subvenção ao prêmio do seguro rural); o fortalecimento e a profissionalização do Mapa e do MDA, com a adoção de critérios de meritocracia para seus dirigentes, incluindo maior estabilidade para os ministros respectivos; e a criação e o fortalecimento de *think tanks* públicos e privados para o agronegócio brasileiro, para melhorar a informação, transparência e análise para o planejamento do setor.

4. Considerações finais

As mudanças e transformações no agronegócio brasileiro foram significativas nas últimas décadas. Nos últimos 20 anos, a produção de grãos aumentou 155%, enquanto que a área, somente 45,4%. Isso indica ganhos de eficiência produtiva. A produção de carnes (bovina, suína e de frango) teve comportamento similar, com aumento da produção de 186,9% no período de 1997 a 2013. Houve mudanças significativas, quanto à localização produtiva, destacando-se o aumento nos cerrados do Centro-Oeste do país.

Os principais fatores dessa mudança e da transformação da agricultura brasileira foram: disponibilidade de terras planas e baratas que permitiram o uso intensivo da mecanização; política governamental de suporte ao desenvolvimento do setor, principalmente crédito de custeio, investimento e armazenagem; tecnologia tropical, com recomendações para a correção dos solos ácidos e de baixa fertilidade, o desenvolvimento de variedades adaptadas à baixa

latitude e às temperaturas mais elevadas dos ambientes tropicais, o controle de pragas e doenças e os sistemas de produção adaptados; a disponibilidade de infraestrutura básica e programas de desenvolvimento regional; e os agricultores com experiência na produção de grãos, imigrantes do Sul do país.

Como desafio mais importante permanece a incorporação de pequenos produtores ao mercado. Exaustivas pesquisas demonstraram uma alta concentração do valor da produção agropecuária em 500 mil propriedades apenas, com renda bruta negativa ou pequena para 3,9 milhões de propriedades rurais. A incorporação desses pequenos produtores demanda políticas públicas e a abertura de novos mercados externos, como demonstrado em artigo recente (CONTINI, 2014).

Outros desafios para o desenvolvimento futuro do agronegócio estão relacionados à política agrícola (crédito e seguro rural); à melhoria substancial da infraestrutura (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos); ao fortalecimento da pesquisa, do desenvolvimento e da inovação, em face dos problemas atuais e futuros da produção; à melhoria substancial do sistema de defesa agropecuária, incluindo um novo modelo; à conquista de novos mercados por acordos comerciais multilaterais e bilaterais e *marketing* dos produtos brasileiros do agronegócio; à segurança jurídica para que os produtores e as empresas invistam com segurança; e a uma nova institucionalidade com poderes para o Ministério da Agricultura.

O Brasil pode ser um *benchmarking* no desenvolvimento agrícola e do agronegócio como um todo para países em desenvolvimento que dispõem de recursos naturais, principalmente, na América Latina? A determinação política, uma eficiente organização tanto do setor público, mas principalmente do privado (empresariado e agricultores), e a persistência nas ações são fundamentais para permitir que o desenvolvimento agrícola seja o motor do aumento do bem-estar de populações rurais e urbanas.

5. Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO. Agronegócio Brasileiro 2015–2022 – Proposta de Plano de Ação aos Presidenciáveis. **Revista Agroanalysis**, Fundação Getúlio Vargas, p. 33–36, jul. 2014.

ALVES, E. et al. **Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil**. Brasília: Embrapa, 2013. 291 p.

ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, DF: Ipea, 2010. p. 275–290.

BARROS, J. R. M. de. O passado no presente: a visão do economista. In BUAINAIN, A. M. et al. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século XXI** – a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa/Unicamp/IICA, 2014. Páginas iniciais, sem número.

CONAB. **Acompanhamento da safra brasileira**: grãos. Safra 2014/2014, n. 11. 11º levantamento. Brasília: Conab, ago. 2014. 82p. v. 1. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_08_07_08_59_54_boletim_graos_agosto_2014.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.

CONTINI, E. Exportações na dinâmica do agronegócio brasileiro – oportunidades econômicas e responsabilidade mundial. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século XXI** – a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa/Unicamp/IICA, 2014. p. 147–174.

TALAMINI, D.; SANTOS FILHO, J. I.; SCHEUERMANN, G. N.; BERTO, T. M. **Nota Técnica**: Evolução da Produtividade de Suínos, Frangos e Ovos no Brasil. Embrapa Suínos e Aves. Santa Catarina, Concórdia, 2014. (Nota não publicada).

GASQUES, J. G., BASTOS, E. T., VALDEZ, C., BACHI, M.R.P. Produtividade e Crescimento: algumas comparações. In: ALVES, E. R. A.; SOUZA, G. S.; GOMES,

E. G. (Org.). **Contribuição da Embrapa para o Desenvolvimento da Agricultura no Brasil**. Brasília, DF: Embrapa, 2013. p. 140-155.

LOPES, M.; CONTINI, E. Agricultura, Sustentabilidade e Tecnologia. **Revista Agroanalysis**, Fundação Getúlio Vargas, v. 32, n. 2, p. 28-34, 2012.

MARTHA JR., G. B.; CONTINI, E. **Economia de Baixo Carbono**: avaliação de impactos de restrições e perspectivas tecnológicas. Soja, milho, carnes e uso da terra. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. 205 p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada_publica_baixo_carbono_Pecuaria.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

ROQUETTI FILHO, D. **Potencial de produção de grãos brasileiros via fertilização e impactos nas emissões de CO_{2eq}**. 2014. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 198 p.



Capítulo 10 - O papel da Embrapa na cooperação técnica internacional para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana

Ana Lúcia E. F. Valente

Adriana Milhomem Seixas Lombardo

Ângela Pires Terto

Jurema Iara Campos

1. Introdução

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é referência mundial no seu campo de atuação. Desde sua criação, em 26 de abril de 1973, a empresa se destacou na modernização da agricultura, com proposta técnica e metodológica de geração e difusão de tecnologia. À época, essa proposta esteve assentada na montagem de pacotes tecnológicos, implicando a combinação de inovações técnicas e insumos de origem industrial, como uma linha de produção que não poderia ser rompida sob o risco de invalidar os resultados da exploração agrícola. A lógica da agricultura seguia a lógica do capital internacional. Criada durante o regime militar, a estratégia utilizada sustentava-se em um modelo econômico caracterizado pela concentração

de renda e por uma conjuntura repressiva, com apoio internacional. Nesse momento, evidenciava-se o fortalecimento institucional da extensão rural como instrumento de política de governo, e o papel da Embrapa foi definido de modo a operacionalizá-la.

Na mesma década, uma crise de alcance mundial foi instaurada quando os países árabes fornecedores de petróleo passaram a adotar uma política de preços elevados. Incentivos suplementares foram dados à pesquisa científica para ser aplicada na indústria a fim de ampliar as alternativas de substitutos do petróleo e derivados como combustíveis. O avanço técnico decorrente provocou, mais uma vez, consequências marcantes nas relações de produção, potencializando a capacidade produtiva das indústrias. As consequências desse processo, entretanto, não foram favoráveis para todos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram definidas as primeiras iniciativas para que o fortalecimento da agricultura pudesse ser promovido, abarcando diferentes segmentos a ela atrelados. Pode-se dizer que a sensibilidade sociológica do ex-presidente foi decisiva para promover tratamento específico ao segmento familiar, que, até então, merecia pouca atenção no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a que a Embrapa está vinculada. O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é a mais conhecida e expressiva proposta. Criado e institucionalizado em 1996, por determinação presidencial, foi inicialmente vinculado ao Mapa. Mas, em 1999, efetivou-se a transferência do programa para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definindo-se a sua competência para a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e de assuntos relacionados à reforma agrária.

A partir dos mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação com a agricultura patronal e familiar foi intensificada. De um lado, por sua importância na composição do Produto Interno Bruto (PIB) nacional; de outro, pela necessidade de produção de alimentos que pudessem garantir a segurança alimentar no Brasil. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) nasceu com a proposta de respeitar a diversidade étnica e cultural de

agricultores familiares, a partir de uma metodologia dialógica e participativa. Sinalizava, assim, com o rompimento com a difusão, historicamente defendida pela Embrapa; no entanto, a iniciativa acabou por influenciar a difusão. Mesmo porque a pressão internacional para a mudança do modelo que caracterizou a chamada Revolução Verde sinalizou para a necessidade imperativa da preservação ambiental. Também a preocupação da pesquisa agropecuária firmou compromisso com o desenvolvimento sustentável, estendido aos países com os quais firmou cooperação técnica.

Com a finalidade de compreender o papel da Embrapa na cooperação técnica internacional do Brasil para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana, além de pesquisa bibliográfica, foi fundamental o acesso aos vários dados e documentos técnicos internos disponibilizados, bem como a entrevistas individuais com os técnicos envolvidos nos projetos e processos de cooperação.

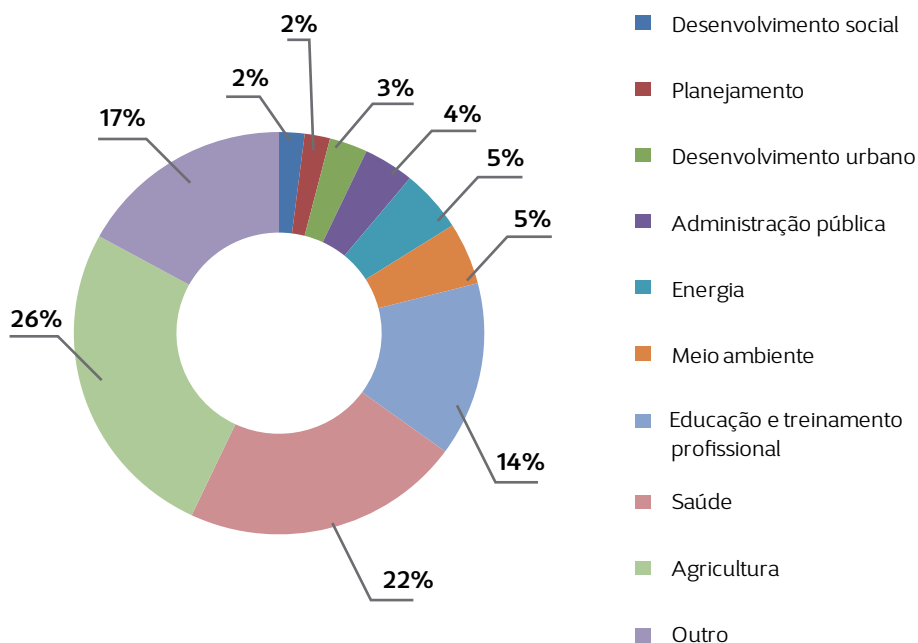
Para além dessa introdução, o capítulo está estruturado em quatro partes. Na primeira, item 2, é apresentada a cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil. Em seguida, nos itens 3 e 4, são apresentados dados sobre o desenvolvimento sustentável na esfera internacional, no Brasil e na Embrapa. Ao final, nos itens 5 e 6, são apresentados os programas e projetos de cooperação técnica realizados pela Embrapa na África subsaariana, além de sua interação com os projetos e cursos desenvolvidos em diferentes países (quarta parte, item 7).

2. A cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil

A entrada do Brasil na lista das maiores economias do mundo evidenciou o potencial brasileiro para a cooperação internacional. Ao mesmo tempo em que organizações internacionais incitam o país a mudar seu *status* de receptor para doador de recursos financeiros em várias iniciativas, as ações de cooperação técnica prestadas pelo país ganham a atenção e o interesse de outros governos, organismos internacionais e da sociedade civil organizada. A cooperação técnica prestada pelo governo brasileiro mobiliza bilhões de dólares por ano e abarca várias áreas temáticas. Agricultura, saúde e educação são as áreas com o maior número de iniciativas. Priorizando projetos estruturantes,

em 2011, a cooperação brasileira envolveu 81 países em desenvolvimento, sendo 45% da América Latina e do Caribe e 55% da África, Ásia e Oceania. A cooperação técnica em agricultura é a área de maior atuação brasileira, representando 21,86% das iniciativas (BRASIL, 2011). Somente no continente africano, esse percentual aumenta para 26% (Figura 1).

Figura 1 - Carteira de projetos de cooperação técnica na África 2003-10



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação, 2012.

Como reflexo das diretrizes gerais da política externa formuladas pelo governo federal, o Brasil tem intensificado relações de cooperação com um crescente número de países nas Américas, na África e na Ásia. Enquanto o país tem buscado, internamente, a promoção da inclusão social, no plano internacional afirma a ajuda a países em desenvolvimento, com o intuito de contribuir para a redução da pobreza e da fome e, ao mesmo tempo, consolidar-se como um ator protagonista na mutável ordem global (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012).

Desde o final dos anos 1980, o Brasil deixou de ser somente receptor de cooperação internacional para tornar-se também prestador (Id., 2012). O país passou a exercer uma condição dupla de receptor e emissor de cooperação, sendo que o volume desta, ao contrário do da primeira, é crescente. No entanto, a primeira impulsiona a segunda (AYLLÓN, 2009a). Os termos irão variar ao longo dos anos. Atualmente, parece existir uma disputa simbólica sobre o papel da cooperação e o modo de fazê-la, sendo que a Cooperação Sul-Sul (CSS) ganha evidência como um novo paradigma nas relações que envolvem os países em desenvolvimento.

Não é novidade a demanda por formas diferenciadas de fazer cooperação, uma vez que as críticas à cooperação internacional e a seu suposto esgotamento remontam aos anos 1950, no contexto do movimento de países não-alinhados (RIST, 2008). É, portanto, no período após a Segunda Guerra Mundial que a cooperação entre países em desenvolvimento é edificada. Ela se apresenta ao mesmo tempo como resultado das críticas à cooperação tradicional e melhoria das condições econômica, técnica e política (AYLLÓN, 2011) que possibilitaram que outros países ingressassem no cenário da cooperação não mais tão somente como polo passivo.

A Conferência de Bandung, na Indonésia, realizada em 1955, constitui um marco relevante para o que viria a constituir a cooperação entre países em desenvolvimento. Intitulada como I Conferência de Solidariedade Afro-Asiática, propunha um novo modelo de relações internacionais baseado no respeito e na cooperação recíproca. Quase dez anos depois, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra, na Suíça, em 1964, serviu de espaço para a criação do G77 – grupo de 77 países em desenvolvimento –, cuja declaração conjunta propunha uma nova e justa ordem econômica mundial visando à construção de um novo maquinário para a aceleração do desenvolvimento. Principalmente, a unidade da nova articulação criada, o G77, foi entendida como vital para a cooperação entre países em desenvolvimento (G77, 1964).

A necessidade de cooperação mútua entre os países em desenvolvimento foi reforçada no encontro do G77, realizado em 1967, na Argélia. Nas Nações

Unidas, de que o G77 faz parte, é estabelecido um grupo de trabalho sobre a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, que precede a criação de uma unidade especial para a cooperação Sul-Sul, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em 1974. Dessa forma, a primeira Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) ocorre somente no ano de 1978, em Buenos Aires. A conferência estabelece um plano de ação, aprovado por 138 países, que prevê princípios e objetivos da cooperação entre países em desenvolvimento e amplia o teor da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas estabelecida no ano anterior sobre o tema e das precursoras conferências sobre cooperação econômica entre países em desenvolvimento. O Plano de Ação de Buenos Aires ressalta a exigência do mútuo benefício resultante das relações internacionais e da adaptação das iniciativas às necessidades locais, além do respeito à soberania dos países envolvidos (UNCTAD, 1978).

A falta de diálogo e a imposição pelos países estrangeiros de suas próprias agendas foram alguns dos elementos que levaram à inadequação da arquitetura de cooperação internacional para responder às dinâmicas globais (G77, 2008). Nesse sentido, a CSS tem sido evidenciada como um complemento à cooperação tradicional (realizada por países do Norte global e destinada aos países em desenvolvimento, geralmente localizados no Sul global) e como uma mudança de paradigma, buscando romper com o impulsionador sistema de benefícios políticos, técnicos e econômicos em prol dos países emissores de cooperação, identificado por vários autores (ALESINA; DOLLAR, 2000; RIDDELL, 2007)¹. Para se contrapor à abordagem tradicional, a cooperação Sul-Sul buscaria promover o benefício mútuo, com ganhos políticos para todas as partes envolvidas, promovendo a autonomia entre os parceiros, a melhoria recíproca de capacidades técnicas, bem como ganhos nos planos econômico e financeiro.

A cooperação, nesse sentido, deve ser guiada pelos princípios do respeito à soberania nacional, apropriação, independência, igualdade, não

1 Riddell (2007), por exemplo, faz uma análise dos interesses comerciais envolvidos no contexto da cooperação. Por sua vez, Alesina e Dollar (2000) apresentam a dinâmica do sistema de votações nas Nações Unidas, que indica que países recipientes de cooperação tendem a votar de maneira alinhada com seus doadores.

condicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e ao benefício mútuo (SUMMIT OF IBSA HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, 2010). Essas seriam as características da cooperação Sul-Sul. Para o G77,

[...] cooperação sul-sul não é ajuda. Ela é uma expressão da solidariedade sul-sul e para um aprendizado de duas vias baseado em uma verdadeira parceria para o mútuo desenvolvimento, ao invés de relações tradicionais doadores-recipientes. As premissas são diferentes, as condições são diferentes, as abordagens são diferentes e as expectativas são diferentes (2008, on-line, tradução nossa).

A cooperação internacional brasileira tem adotado esse novo paradigma, rechaçando, portanto, a prática de imposição de condicionalidades durante sua formulação, dentre outras características da cooperação tradicional. A cooperação Sul-Sul brasileira é, portanto, guiada pela:

[...] solidariedade; a construção de parcerias igualitárias e horizontais; a não condicionalidade; o respeito à diferença e à autonomia das organizações; o compartilhamento das responsabilidades; a possibilidade de internalização e manutenção, pelos países beneficiários, das ações iniciadas; a flexibilização e a harmonização dos procedimentos de gestão; a associação de diferentes instituições, de capacidades técnicas e de *expertises* entre os parceiros; e o tratamento não comercial da cooperação prestada (BRASIL, 2011, p. 1, grifo do autor).

Além disso, a cooperação internacional promovida pelo Brasil propõe uma abordagem estruturante, que centra a cooperação no fortalecimento institucional do país parceiro, promovendo o desenvolvimento de capacidades e a geração de conhecimento, em um estreito diálogo com os parceiros que trazem uma agenda própria (ALMEIDA et al., 2010). Essa abordagem levanta a hipótese de que promover a sustentabilidade, gerada pela efetiva transferência de conhecimento para as instituições parceiras, evitaria a tradicional dependência entre países doadores-recipientes e, conseqüentemente, teria o potencial de gerar a efetiva realização do desenvolvimento.

No contexto da prática da cooperação Sul-Sul, além dos arranjos bilaterais entre dois países, a utilização da cooperação triangular tem sido recorrente pelo Brasil. Ao envolver um terceiro ator – em geral, de países desenvolvidos ou instituições multilaterais –, além da contraparte em desenvolvimento, o arranjo triangular potencializa vantagens do ponto de vista político, operativo e financeiro (AYLLÓN, 2009b). É importante ressaltar que a execução de tais arranjos pelo governo brasileiro dependeria da aceitação pelos demais parceiros dos “princípios da cooperação técnica brasileira – ou seja, uma cooperação gerada por demanda, sem condicionalidades, a partir do uso de recursos locais e sem fins lucrativos” (IPEA, 2013, p. 27).

Considerando que uma das principais bandeiras da cooperação Sul-Sul é o compromisso com o efetivo desenvolvimento dos países engajados na cooperação, pode-se argumentar que o compartilhamento efetivo de conhecimentos e experiências possibilita que os países tenham um avanço que possa ser sustentado no longo prazo. Essa mudança conceitual em relação à cooperação internacional busca o aprimoramento da cooperação para que o foco recaia no desenvolvimento de capacidades em vez de em iniciativas de curto prazo e resultados desconectados da política de desenvolvimento nacional. É o que a Embrapa tem feito no âmbito da cooperação internacional, como explicou em entrevista ao Ipea, em 2011, o coordenador de cooperação à época, Antonio Carlos do Prado: “Desde então, por orientação da ABC, estamos passando de projetos de capacitação e treinamento de curto prazo para projetos estruturais mais ambiciosos que duram três ou quatro anos” (IPEA, 2011, on-line).

Para entender melhor o contexto em que está inserida a cooperação da Embrapa, nas próximas seções será oferecido um breve histórico do desenvolvimento sustentável no contexto internacional e nacional e de como a Embrapa incorporou esse tema trabalho que desenvolve.

3. O desenvolvimento sustentável na esfera internacional

A temática ambiental como conhecemos hoje se desenvolveu a partir de 1970, momento em que se buscava o desenvolvimento econômico também nos países

do Hemisfério Sul e após a bandeira do direito ao desenvolvimento se tornar muito forte em Estocolmo, a partir de 1972. Além disso, os problemas advindos com a crise do petróleo de 1973 abalaram a economia mundial e mostraram as fraquezas do sistema econômico, tão dependente dos combustíveis fósseis.

No cenário econômico, os governos de Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher (Reino Unido), associados à vitória do capitalismo, fortaleceram os modelos neoclássicos de desenvolvimento econômico em detrimento ao keynesianismo, praticado nos anos 1980. Nesse contexto, do lado da ciência e tecnologia, desenvolviam-se a tecnologia da informação, a tecnologia da comunicação e a automação flexível, o que, ao lado da financeirização da economia, tornava a terra fértil para o movimento de globalização do século XX.

O conceito de desenvolvimento sustentável brotou e tem frutificado a partir de uma oposição às teorias de crescimento econômico, aliando-se ao desenvolvimento de novas tecnologias voltadas para a ecoeficiência e levantando a bandeira de que os problemas ambientais são globais e a erradicação da pobreza do mundo deve ser uma meta das nações. Ele é produzido oficialmente a partir do Relatório Brundtland em 1987, ou seja, nesse contexto de início do triunfo neoliberal e desenvolvimento acelerado de Ciência e Tecnologia.

Nos anos 2000, o neoliberalismo entra em crise, evidenciando os problemas em se ter uma economia dependente do capital financeiro especulativo – o que ocorreu de 2007 até os dias de hoje –, o que tem fortalecido o neodesenvolvimentismo, pois as nações (por meio do Estado) têm aumentado sua intervenção na economia. Com o fortalecimento do Estado (neodesenvolvimentismo) em detrimento do mercado (neoliberalismo), o conceito de desenvolvimento sustentável, que tem sua base em mudanças político-institucionais, tem se fortalecido.

4. O desenvolvimento sustentável no Brasil

A agropecuária é um dos principais fatores de crescimento econômico brasileiro. Diversos resultados demonstram a importância dessa atividade para

a economia do país. Dados do IBGE (2009), relativos ao Censo Agropecuário de 2006, informam que:

- a) O espaço agrícola brasileiro, de 329,9 milhões de hectares, é ocupado por imóveis rurais, o que corresponde a 38,7% do território nacional;
- b) Das terras agrícolas com potencial agrícola, que correspondem a 5,5 milhões de km², 42,6% (ou 231 milhões de hectares) são destinadas às principais atividades agrícolas;
- c) A principal ocupação do solo brasileiro, representando 18,6% do território (158,8 milhões de hectares) ou 48,1% do espaço agrícola, é com a pecuária (pastagens naturais ou plantadas). Lavouras permanentes ou temporárias ocupam 59,8 milhões de hectares. A pecuária ocupa 2,7 vezes a quantidade das terras para lavouras;
- d) De 1975 a 2010, a área plantada de grãos aumentou em 45,6%, enquanto a produção aumentou 268%, quase seis vezes mais. Esse dado demonstra o aumento da produtividade da produção, em decorrência do maior uso de tecnologias agrícolas;
- e) O Brasil ocupa o primeiro lugar na exportação de soja, café, açúcar, suco de laranja e carne bovina. Possui o maior rebanho bovino comercial do mundo. É um dos maiores produtores mundiais de biocombustíveis.

A agropecuária tem tido crescimento sistemático no Brasil, principalmente em decorrência do ganho de produtividade. Além disso, a atividade tem grande importância nos programas sociais lançados pelo governo federal nos últimos anos. Isso mostra as duas funções da produção agrícola para o país: de um lado, o ganho na balança comercial, devido à comercialização desses produtos no exterior; de outro, sua função social, com o abastecimento de melhores e mais produtos no mercado interno, com menor preço. A evolução da agricultura brasileira ao *status* de uma das principais atividades econômicas para o

desenvolvimento do país começou no momento histórico que se convencionou chamar modernização da agricultura, que, de 1960 a 1970, promoveu, por meio de incentivos de políticas públicas, a integração da agricultura ao processo de acumulação de capitais. Com a efetiva participação do Estado, esse processo foi estruturado sobre o tripé pesquisa agrícola, extensão rural e crédito rural subsidiado. A indústria ajudou a fornecer, para esse novo pacote tecnológico, as máquinas e os equipamentos destinados a processar a matéria-prima resultante da produção agrícola (ALMEIDA, 2014).

O processo histórico do crescimento da agropecuária no Brasil, porém, resultou no aumento das pressões sobre o meio ambiente, trazendo, como consequência, processos erosivos, perda da biodiversidade, contaminação ambiental e desequilíbrios sociais. Essa ocupação desordenada e sem fiscalização resultou em um passivo de cerca de 83 milhões de hectares de áreas de preservação que foram ocupadas irregularmente pela agropecuária. Além disso, o impacto na economia brasileira com a recuperação de terras afetadas pela erosão, ocasionada pelo uso agrícola, é da ordem de R\$ 9,3 bilhões anuais (SILVA, 2011). Estima-se que, devido ao uso inadequado das terras, existam hoje no Brasil 61 milhões de hectares de terras degradadas, que poderiam ser recuperadas ao longo dos próximos anos para serem incorporadas às terras que são utilizadas para a produção de alimentos.

Veiga (2010) lembra que a produção agrícola lida com processos biológicos e que cabe ao homem apenas fornecer a esses organismos as condições necessárias ao seu desenvolvimento para depois colher a massa de matéria nutritiva produzida. E o essencial para essa operação – a produção de matéria nova – é realizado pelos próprios organismos vivos. Assim, o crescimento da produtividade agrícola resulta da melhoria das espécies animais e vegetais, pela seleção genética das aptidões produtivas, e do domínio cada vez maior das condições em que essas aptidões se realizam: alimentação, fertilização, defesa sanitária etc. (Ibid.).

Há, portanto, a necessidade de medidas urgentes dos tomadores de decisão para reverter o estágio atual de degradação ambiental. E isso se torna mais

urgente em um país como o Brasil, dono de grandes atributos ambientais (SILVA, 2011):

- a) É um dos países com maior diversidade biológica no mundo, pois abriga pelo menos 20% das espécies do planeta, com altas taxas de endemismo para diferentes grupos taxonômicos;
- b) A elevada biodiversidade brasileira implica oportunidades econômicas no desenvolvimento de novos alimentos, fármacos, bioterápicos, madeiras e fibras, tecnologias biomiméticas, além do turismo ecológico;
- c) O Brasil possui o maior número de espécies de plantas, animais e micro-organismos no mundo;
- d) As áreas preservadas, além de oferecerem ampla gama de possibilidades de retorno econômico, são fundamentais para manter a produtividade em sistemas agropecuários, devido à conservação da água, produtividade do solo e manutenção de abrigo para agentes polinizadores, dispersores de sementes, inimigos naturais de pragas etc.

Por reconhecer a importância da conservação e do uso racional do seu patrimônio natural, o Brasil se tornou signatário de compromissos internacionais, como a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Áreas Úmidas (RAMSAR), assumindo, também, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que, até 2020, reduzirá em 38% as emissões de gases de efeito estufa.

5. A Embrapa e o desenvolvimento sustentável

Para alicerçar a sustentabilidade tecnológica da agricultura, foi criada em 1973 a Embrapa, que, nos seus 41 anos de existência, já proporcionou ao país ganhos de produtividade e recordes de produção agropecuária, tornou o Brasil um dos líderes mundiais em agricultura tropical e elevou a participação do

Brasil ao patamar de um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos (EMBRAPA, 2014a). Os investimentos em tecnologia, crédito e difusão de conhecimentos proporcionou a sustentabilidade econômica das propriedades rurais, que ganhavam em produtividade e volume de produtos comercializados nos mercados interno e externo.

A Embrapa (2014b) passa a ter, porém, como preocupação, nos últimos anos, a ampla divulgação – demonstrada em relatórios e documentos públicos – dos resultados de seus investimentos em sistemas de produção e tecnologias, que têm como objetivo tornar a agricultura ambientalmente mais sustentável. Entre as tecnologias listadas pela empresa para garantir a sustentabilidade ambiental e, por consequência, a saúde dos trabalhadores do campo e dos consumidores, está o processo de produção de integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), que possibilita que atividades agrícolas, pecuárias e florestais sejam produzidas na mesma área. Essa tecnologia promete promover a redução da pressão por desmatamento e, ao mesmo tempo, a diversificação da renda do produtor rural, que possui fontes variadas de produtos para comercialização no mercado, resultantes da criação animal, da produção agrícola e da extração de recursos da floresta.

Outra tecnologia é a Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN), processo a partir de que bactérias fixadoras de nitrogênio adicionadas ao solo, via inoculantes, associam-se às plantas, geralmente às raízes, captam e transformam o nitrogênio do ar, possibilitando a troca de nutrientes e diminuindo a necessidade de adubação química nitrogenada. Hoje, 100% das plantações de soja no Brasil se beneficiam dessa tecnologia, gerando maior rendimento na produção, ajudando a melhorar a fertilidade do solo e a qualidade da matéria orgânica com a redução de insumos industriais na agricultura e recuperando áreas degradadas.

Os outros processos divulgados pela empresa e desenvolvidos para a sustentabilidade da agricultura são:

- a) Tratamento de resíduos animais: o processo de tratamento da matéria orgânica resultante da produção animal – potenciais poluidores

de solos e cursos d'água – produz resultados como biogás, para a geração de energia, e biofertilizante, para a adubação das plantações, podendo substituir os fertilizantes químicos;

- b) Bioenergia: as tecnologias voltadas para a maior eficiência de ativos para a produção de bioenergia e biocombustíveis trazem como consequência a redução da emissão de gases do efeito estufa, pela menor utilização de combustíveis fósseis, como petróleo e carvão vegetal;
- c) Sistema Plantio Direto: é implantado a partir de três princípios: não arar ou gradear o solo antes do plantio, mantê-lo coberto com restos vegetais ou plantas vivas durante o ano e promover a rotação das culturas plantadas. O Brasil é líder em produção agrícola com esse sistema, que protege o solo, melhorando seus atributos físicos, químicos e biológicos, aumentando sua matéria orgânica e reduzindo a perda com erosão. Reduz custos com a produção agrícola, diminuindo a necessidade de mecanização e o gasto com energia. Favorece ainda a recomposição do lençol freático, pois deixa o solo protegido, permitindo melhor infiltração da água;
- d) Agricultura orgânica: a produção orgânica, especialmente de hortaliças, é uma das linhas de pesquisa da Embrapa, voltada especialmente para o pequeno agricultor rural e a sustentabilidade da agricultura familiar;
- e) Florestas: pesquisas relativas ao manejo sustentável de florestas plantadas resultam em procedimentos técnicos e de gestão que visam gerar renda ao produtor e minimizar a exploração tradicional e exploratória dos recursos florestais do país.

As soluções tecnológicas desenvolvidas nos laboratórios e campos de pesquisa da Embrapa amenizam os impactos negativos das atividades agropecuárias e ajudam a preservar a biodiversidade por meio da agrobiodiversidade e

agroecologia. Com relação à preservação dos solos, as práticas mantêm os atributos físicos, químicos e biológicos do solo e possibilitam a manutenção da água limpa e abundante. Permitem ainda que sejam desenvolvidas atividades agropecuárias mais produtivas, sem necessidade de expansão para novas áreas ou de degradação dos recursos naturais. A empresa participa, ainda, da produção de mapas de Zoneamento Agroecológico (ZAE), de Risco Climático (Zarc) e Ecológico e Econômico (ZEE) para que “cada atividade agrícola possa expressar sua máxima capacidade produtiva de maneira sustentável” (EMBRAPA, 2014b, on-line).

Um dos temas de maior importância para a sustentabilidade ambiental brasileira é relativo à recuperação das pastagens degradadas. O Brasil tem hoje, aproximadamente, 180 milhões de hectares de pastagens, dos quais mais da metade está em algum estágio de degradação, boa parte já em estágio avançado. Para isso, a Embrapa disponibiliza “soluções técnicas para reverter este quadro, como a integração de sistemas produtivos” (Ibid.).

Com relação à sustentabilidade social da agricultura, a pesquisa agropecuária busca alternativas para contribuir com a erradicação da pobreza por meio do desenvolvimento de produtos e processos para pequenos produtores, além de estratégias e projetos de políticas públicas. São inovações para melhorar as condições de produção, garantir ganho de escala e gerar renda na agricultura familiar.

O Balanço Social da Embrapa 2013 (EMBRAPA, 2014c) concluiu que, para cada real aplicado na empresa por ano, R\$ 9,07 retornaram para a sociedade brasileira, com um lucro social de R\$ 20,75 bilhões. Isso foi o resultado da avaliação dos impactos econômicos de 102 tecnologias e 230 cultivares desenvolvidas e transferidas para a sociedade naquele ano, que representam 96,48% do lucro social demonstrado. Em suas ações de cooperação internacional, a Embrapa carrega consigo esse histórico de compromisso com o desenvolvimento sustentável, bem como o sucesso das políticas empreendidas no país, como será detalhado na próxima seção.

6. A Embrapa e os projetos de cooperação técnica internacional

Desde o início dos anos 2000, além de vivenciar uma fase progressiva de desenvolvimento socioeconômico, configurado principalmente a partir do Plano Real, iniciado oficialmente em julho de 1994, o Brasil vem aumentando sua atuação como país provedor de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). A CTPD é um instrumento de política externa e promoção do desenvolvimento internacional dos países não alinhados criado no final dos anos 1970 (ALMEIDA et al., 2010), cujo objetivo principal é compartilhar conhecimentos, técnicas e tecnologias testadas e validadas no Brasil, adaptando-os para os países beneficiários. De forma geral, a CTPD do país, também conhecida como Cooperação Sul-Sul (CSS) ou Cooperação Horizontal, é estabelecida entre o governo do Brasil e os governos de outros países, em parceria com várias instituições governamentais brasileiras, sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

A Embrapa se destaca no país como a principal instituição promotora de cooperação técnica internacional em volume de ações. Com grande atuação no continente africano, em 2006, a Embrapa inaugurou um escritório em Acra, Gana, conhecido como Projeto Embrapa África, com o intuito de aprimorar as práticas de agricultura no continente. A articulação dos projetos de cooperação internacional técnica ou científica é realizada a partir da Secretaria de Relações Internacionais (SRI), uma Unidade Central da Embrapa, que a operacionaliza por meio de parcerias com as Unidades Descentralizadas (UDs) da empresa, conforme o foco específico de sua atuação.

Os principais instrumentos de cooperação técnica utilizados na ação internacional são: projetos estruturantes; projetos de menor porte ou curta duração, majoritariamente sob a égide da estratégia e da política externa do MRE, com a coordenação da ABC; a Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária (*Agricultural Innovation Marketplace*); e os cursos de capacitação em agricultura tropical no Brasil e no exterior (SRI, 2014).

Segundo a Embrapa (2014d),

Os projetos estruturantes são projetos de desenvolvimento executados em parceria da Embrapa com um país ou grupo de países africanos, latino-americanos ou caribenhos para o fortalecimento das suas bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos, necessárias ao desenvolvimento sustentável da agricultura. Esses projetos incluem componentes complementares nas áreas de validação e transferência de tecnologias, fortalecimento de instituições de pesquisa e de capacitação de profissionais. São projetos com um alto volume de recursos financeiros (superior a um milhão de dólares), com mais de dois anos de duração e, usualmente, com a presença permanente de um profissional da Embrapa no país para coordenar as atividades.

Desde 2009, a Embrapa atua na África, por meio dos seguintes programas e projetos.

O Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal teve como objetivo principal o aumento da competitividade da cadeia produtiva do arroz no Senegal (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012). Iniciado em julho de 2010 e concluído em março de 2013, teve como foco revitalizar e equipar as estações experimentais de Serigne Moustapha Bassirou Mbacké, ex Ndiol e Fanaye, localizadas no vale do Rio Senegal, e de Casamance, no sul do Senegal, para funcionar como Unidades Piloto de Pesquisa Adaptativa e de Demonstração de tecnologias inovadoras; desenvolver pesquisa adaptativa nas áreas de testes varietais, solos/nutrição e manejo integrado de pragas; reforçar a capacidade de pesquisadores, técnicos e agricultores líderes do Senegal em tecnologias de produção e transformação de arroz; e transferir os conhecimentos validados em produção e transformação de arroz aos técnicos de extensão rural e agricultores no Senegal. Os recursos de até US\$ 1.842.278,00 foram repassados pela ABC.

O Programa Embrapa-ABC Moçambique tem como foco fortalecer o setor agropecuário por meio da adaptação de tecnologias brasileiras às condições específicas do país, do desenvolvimento institucional do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (Iiam) e da capacitação de seu quadro técnico (MOÇAMBIQUE: 2012?). É composto por três projetos:

- a) Projeto Plataforma, com o objetivo de fortalecer o Sistema de Investigação Agropecuária de Moçambique, de modo a promover a disseminação de tecnologias agropecuárias e o planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação de ações de investigação (Ibid.). Tem como foco, além de fortalecer o liam, estabelecer o Sistema de Sementes e o Sistema de Gestão Territorial; estabelecer comunicação e informação para a transferência de tecnologia; e desenvolver e implementar o modelo de gestão, acompanhamento, monitoria e avaliação da investigação agropecuária. O projeto foi iniciado em maio de 2010 e tem o término previsto para dezembro de 2014. Os recursos são de até US\$ 12.188.802,00;
- b) O ProSAVANA - PI, Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala, objetiva o aumento da produção agrícola em Moçambique. Iniciado em 2011 e com término previsto para 2016, tem como fonte de recursos os governos do Brasil, por meio da ABC, do Japão, via Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), e de Moçambique, representado pelo liam (EMBRAPA, 2014d). É o maior orçamento de todos os projetos, com até US\$ 14.630.110,00;
- c) O Projeto Segurança Alimentar, projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar, tem como finalidade aumentar e diversificar a produção de hortaliças por produtores de base familiar e ampliar a oferta de alimentos, por meio de novas tecnologias de cultivo (Ibid). O foco é desenvolver e fortalecer sistemas de produção, visando ao aumento qualitativo e quantitativo da produção de produtos hortícolas como instrumentos de diversificação da dieta alimentar em Moçambique; desenvolver e fortalecer modelos integrados de produção agrícola, pós-colheita e processamento de produtos estratégicos, além de melhorar os sistemas de embalagem, armazenagem e processamento de produtos hortícolas para suporte aos programas de segurança alimentar e nutricional; capacitar corpo técnico especializado na área de extensão e pesquisa em

Moçambique, com conhecimento técnico em sistemas de produção, pós-colheita e processamento de hortaliças e de gestão de unidades coletivas de produção e processamento de produtos agroalimentares; gerar base de conhecimento sobre produção, pós-colheita e processamento de hortaliças para delineamento das particularidades da produção e do consumo de hortaliças em Moçambique e avaliação das tecnologias, dos produtos e dos processos a serem transferidos no âmbito do projeto; e efetuar a coordenação e o monitoramento das ações de projeto de tal forma a prover a equipe técnica com estrutura necessária para a realização das atividades, coordenando as avaliações de meio termo e termo final para corrigir e melhorar as ações do projeto. O projeto foi iniciado em outubro de 2011 e tem o término previsto para outubro de 2014, com recursos de até US\$ 2.406.742,00.

O Cotton 4 ou C4 foi um projeto bilateral, iniciado em 2009 e finalizado em 2013, com o objetivo de desenvolver o setor cotonícola em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. O foco era revitalizar a Estação Experimental de Sotuba existente em Bamako, Mali, para funcionar como Unidade Piloto de Pesquisa Adaptativa e de Demonstração de tecnologias inovadoras; desenvolver pesquisa adaptativa nas áreas de melhoramento genético, solos/nutrição/plantio direto e manejo integrado de pragas; reforçar a capacitação de pesquisadores, técnicos e agricultores líderes dos países do C-4 em novas tecnologias de produção de algodão; e preparar e disseminar materiais de divulgação sobre os conhecimentos validados para a melhoria da produção do algodão nos países do C-4. Foi financiado pela ABC/MRE e teve como orçamento inicial US\$ 4,7 milhões para os três anos estimados de sua duração, além de recursos do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) e as horas técnicas dos profissionais da Embrapa (analistas e pesquisadores), totalizando aproximadamente US\$ 5,21 milhões. O sucesso do projeto garantiu uma segunda fase, iniciada em 2014, chamada Cotton 4 + Togo, cujo foco é o reforço tecnológico e a difusão de boas práticas agrícolas para o algodão nos países do C-4 e no Togo. Tem ainda o Projeto Cotton Mamo, que será lançado em breve e realizado em Moçambique e no Malawi. Também com foco em contribuir para o aumento

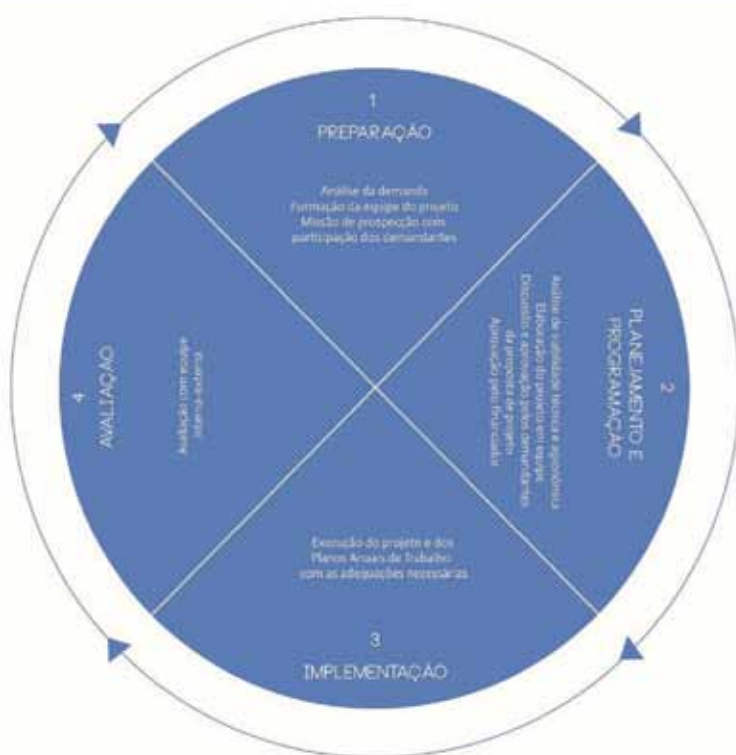
da competitividade do setor algodoeiro, está em fase de negociação o Projeto Regional Fortalecimento do setor algodoeiro na Bacia do Lago Vitória, envolvendo a Tanzânia, o Burundi e o Quênia.

Recentemente, foi iniciada a execução do Projeto Fortalecimento da Capacidade de Pesquisa e Inovação dos Institutos de Investigação Agronômica e Veterinária de Angola para apoio e fortalecimento institucional da pesquisa agrícola no país, financiado pelo próprio governo de Angola, com recursos de até U\$ 2,1 milhões.

Vários outros projetos, de menor porte, ocorrem em parceria com as unidades descentralizadas, tais como a melhoria na suinocultura da Etiópia por meio da caracterização genética e socioeconômica e do desenvolvimento de um sistema de produção, por iniciativa da Embrapa Suínos e Aves, de Concórdia, Santa Catarina; e a fenotipagem, genotipagem e análise da diversidade genética e estrutura de uma coleção da Etiópia de *Coffea arabica*, pela Embrapa Café.

Os processos de trabalho, na SRI, da Embrapa para a gestão dos projetos envolvem quatro processos principais (Figura 2): (1) a preparação, (2) o planejamento e a programação, (3) a implementação e (4) a avaliação.

Figura 2 - Ciclo de gestão de projetos da SRI



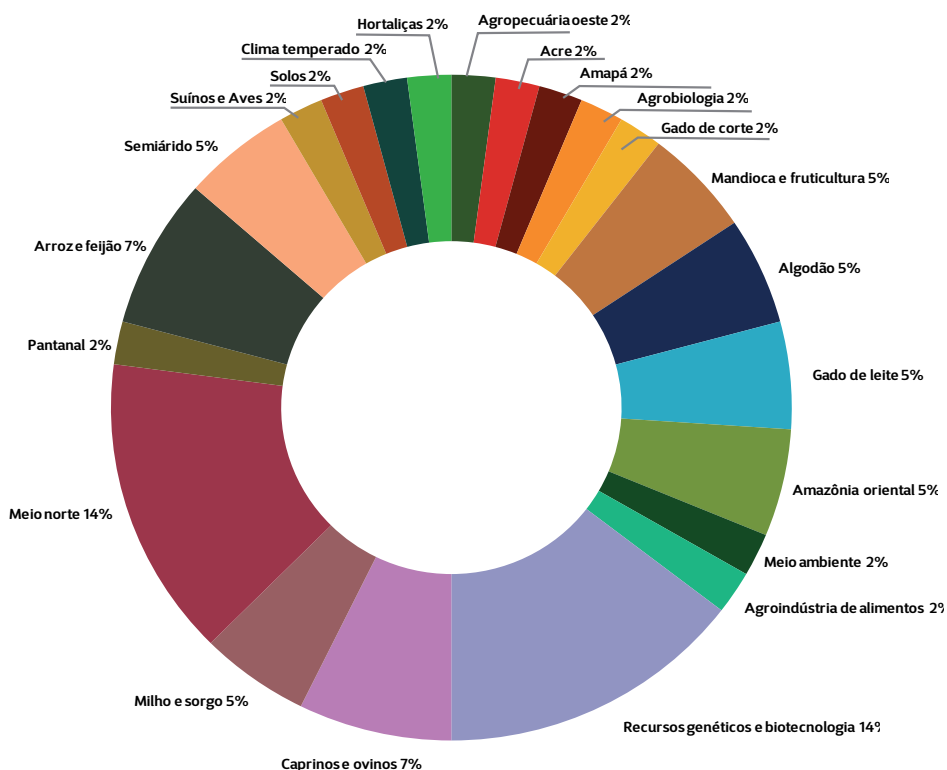
Observando do ponto de vista crítico, sabe-se que a preparação é uma das etapas que requer um longo tempo de envolvimento dos técnicos. Ainda assim, nem sempre os projetos são concretizados. Na fase de planejamento e implementação, os programas, projetos e planos anuais de trabalho são revistos e ajustados. O investimento na etapa de avaliação dos projetos é recente na Embrapa. O projeto Cotton 4, finalizado no ano passado, foi um dos primeiros projetos que contou com uma equipe de avaliadores de diferentes instituições.

Além dos projetos estruturantes e de menor porte ou curta duração, a Embrapa promove as Plataformas África-Brasil e América Latina e Caribe-Brasil de Inovação Agropecuária. Essas são iniciativas internacionais, apoiadas por diversos parceiros, com o objetivo de incrementar a inovação agrícola. Por meio da conexão de especialistas e instituições brasileiras da África, América Latina e do Caribe, são desenvolvidos, conjuntamente, projetos de pesquisa

para o desenvolvimento da agricultura nos países parceiros em benefício do pequeno produtor (AGRICULTURAL INNOVATION MARKETPLACE, 2014).

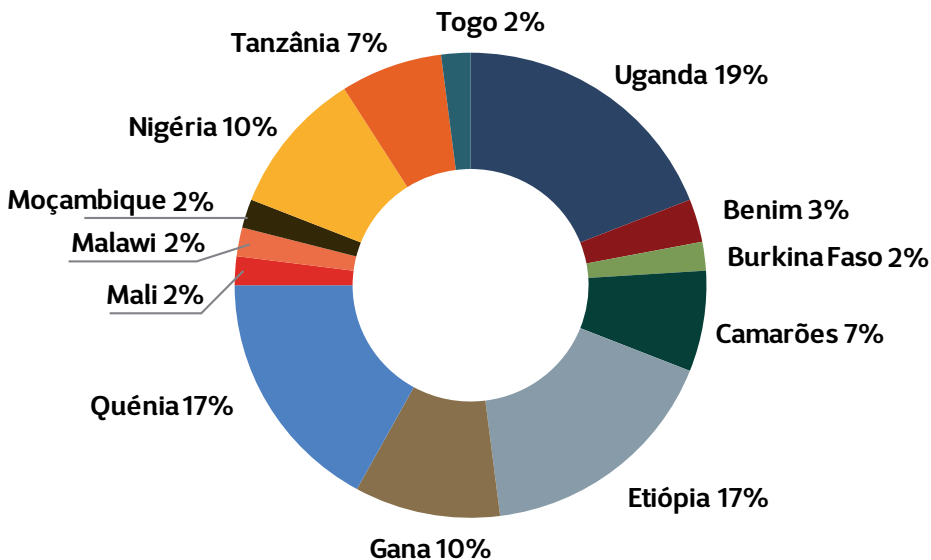
As plataformas têm a finalidade de financiar projetos voltados para o desenvolvimento e a inovação da agricultura, além de fortalecer as relações entre as organizações dos países envolvidos. Ao longo dos quatro anos de existência, desde sua criação em 2010, foram financiados 42 projetos em 13 países da África e oito em seis países da América Latina e do Caribe. Esses projetos envolvem parcerias com, pelo menos, 22 das 47 Unidades Descentralizadas da Embrapa (Figura 3).

Figura 3 - Participação das UD's da Embrapa no Marketplace



Dos projetos executados nos países africanos, conforme gráfico a seguir (Figura 4), a grande maioria foi realizada em países de língua inglesa: 19% em Uganda, 17% no Quênia, 17% na Etiópia e 10% no Gana. Dentre as principais unidades participantes, a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia e a Embrapa Meio-Norte lideram em número de projetos, cada uma com 14% do total.

Figura 4 - Participação de países africanos no Marketplace



A área responsável por coordenar as capacitações internacionais, realizadas pelo Centro de Estudos e Capacitação em Agricultura Tropical (Cecat), foi criada em dezembro de 2009. O Cecat atua de maneira integrada com as demais unidades da Embrapa, somando esforços para mapear demandas, identificar complementaridades, articular oportunidades e mobilizar competências para construir a “agenda de capacitação da Embrapa”, focada em compartilhamento e transferência de conhecimentos e tecnologias (CENTRO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO EM AGRICULTURA TROPICAL, 2010).

A partir da exposição dos modelos adotados pelo Brasil e da troca de experiências na área, os programas e projetos mais relevantes foram:

- a) Programa Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, iniciado em 2010, em parceria com a ABC/MRE, envolvendo 45 países africanos (CECAT, 2012). O programa contou com duas edições. Na primeira, em 2010, realizou um módulo inicial sobre como a agricultura brasileira avançou nas últimas décadas, além de módulos técnicos sobre formação, recuperação e manejo de pastagens e produção de sementes. A segunda edição, em 2011, contou com os módulos técnicos Produção de Milho e Produção de Soja;
- b) Programa de Treinamento para Terceiros Países (*Third Country Training Program*, TCTP), financiado pela ABC em parceria com a JICA. O programa tem o objetivo de qualificar os técnicos dos países beneficiários;
- c) Curso sobre Produção Sustentável de Hortaliças (TCTP Hortaliças): contou em seu primeiro módulo (tópicos sobre sustentabilidade) com 24 técnicos de quatro países de língua portuguesa na África (Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe). Foi o primeiro programa a utilizar a abordagem de ensino a distância;
- d) Curso Internacional em Produção, Pós-colheita e Processamento Industrial de Caju (TCTP Caju), constituído por dois módulos, um em Brasília e outro em Fortaleza, o curso abordou temas relacionados à pesquisa e à transferência de tecnologia para o caju. Durante três semanas, os participantes se envolveram com atividades práticas e teóricas, com foco nos fatores que alavancaram a produção nacional de caju (CECAT, 2012);
- e) Programa Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Públicas;
- f) Curso Agricultura como Motor de Desenvolvimento Econômico e Social, realizado em 2011, teve como objetivo propor uma reflexão

sobre o papel da agricultura como motor do desenvolvimento econômico e social. O curso abordou cinco pilares do desenvolvimento agropecuário: a terra e seus múltiplos usos; a organização social rural; a pesquisa agropecuária como fator estratégico do desenvolvimento agropecuário; o Estado e as políticas para a agricultura; e o capital financeiro, o crédito rural e o mercado. Foram formados 28 técnicos procedentes de 28 países da Ásia, África, do Caribe e da Oceania (Ibid.);

- g) Curso Transferência de Tecnologia em Defesa Agropecuária, realizado em 2011, em conjunto com o Mapa e o Projeto Inovação Tecnológica em Defesa Agropecuária (InovaDefesa), teve como objetivo apresentar a experiência brasileira em Defesa Agropecuária e fomentar as possibilidades de intercâmbio tecnológico com os países participantes. Participaram representantes de 13 países das Américas Central e do Sul, do Caribe, da África, da Ásia e da Oceania (Ibid.);
- h) Curso Produção Sustentável de Coco e Classificação de Frutas e Hortaliças, realizado em 2011, abordou os principais aspectos do sistema de produção de coco e da classificação de frutas e hortaliças e contou com a presença de técnicos de 13 países;
- i) Workshop Oportunidades para Intercâmbio Comercial e Tecnológico Brasil-Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), que é parte do InovaDefesa, em conjunto com a ABC;
- j) Workshop Internacional de Gestão do Conhecimento, uma realização conjunta entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o *International Center for Tropical Agriculture* (CIAT) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- k) Estatística Experimental: análise de dados experimentais e interpretação dos resultados, no âmbito do Projeto ProSAVANA;

- l) Projeto de Apoio aos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional de Moçambique (Psal), iniciado em 2012, tem atividades nas áreas socioeconômica, de sistemas de produção, pós-colheita e processamento, além de capacitação e transferência de tecnologia, tudo isso voltado à cadeia de horticultura;

- m) Programa ClimAA, Parceria África-Brasil em Agricultura Sustentável e Segurança Alimentar (*DFID Business Case*) junto com a agência de cooperação do Reino Unido (*Department for International Development, DFID*) para a agricultura sustentável e segurança alimentar: está em fase de firmar os acordos com os parceiros. O objetivo do programa é capacitar de forma continuada, dinâmica e participativa 180 técnicos de Etiópia, Gana, Moçambique, Malawi e Tanzânia na adaptação, adoção e apropriação de tecnologias voltadas para a agricultura sustentável, que garantam segurança alimentar, de forma que, ao final do projeto, esteja formada uma rede de trabalho sobre o tema entre esses países. O Programa ClimAA está em fase de ajustes finais. Contará com capacitações em quatro países da África. Terá início em 2014 e será finalizado em 2017.

7. A Embrapa e sua abordagem de cooperação com a África

Como empresa pública, a Embrapa reassegura o cumprimento das ações em perfeito alinhamento com o governo federal e defende que:

[...] compartilhando conhecimentos e experiências tecnológicas por meio de capacitação de recursos humanos, execução conjunta de projetos, assistência técnica, consultoria e outras formas de cooperação, a Embrapa e as instituições parceiras africanas estão irmanadas no propósito de contribuir para a elevação dos índices de produção e produtividade das lavouras, o aumento de renda e a redução da pobreza na África (EMBRAPA, 2011, on-line).

Das capacitações realizadas pela Embrapa, analisando as percepções dos participantes africanos, a partir dos relatórios dos projetos, foi destacada, entre

os pontos fortes dos programas realizados no Brasil, a importância de: identificar os indicadores do setor agrícola, priorizar ações, enriquecer conhecimentos sobre variações mais tolerantes às mudanças do clima e resistentes às doenças e conhecer a abordagem de mobilização do cooperativismo entre os brasileiros para replicar na África.

De um modo geral, seja por meio dos projetos estruturantes ou de menor porte, do *Marketplace* ou das capacitações internacionais, a Embrapa tem contribuído, de forma sistemática, para o desenvolvimento da agricultura no Brasil e no exterior. São inúmeros os desafios enfrentados pelos técnicos da Empresa, inclusive diante da falta de apoio de vários governos aos avanços da pesquisa. Além disso, nem sempre ela recebe o reconhecimento positivo da sociedade por suas ações. A atuação da empresa junto à Monsanto foi assimilada pela sociedade ora como negativa, pelo estímulo da biotecnologia, ora como de vanguarda, pelos benefícios da transgenia (CABRAL, 2005).

As iniciativas em prol da cooperação internacional da Embrapa são tradicionais na empresa e vêm desde sua fundação. Com o funcionamento dos Laboratórios Virtuais no Exterior (Labex), mantém relação estreita com pesquisadores em diferentes ambientes. No entanto, no âmbito dos projetos internacionais, principalmente daqueles alinhados ao desenvolvimento sustentável, sabe-se que há muito por construir. O próprio termo desenvolvimento sustentável, como disse um dos técnicos entrevistados, não é claramente conceituado, sendo confundido com agroecologia.

O ex-presidente da Embrapa Alberto Duque Portugal citou em entrevista que:

Os projetos precisam começar e terminar no consumidor. A Embrapa reforça seu enfoque para o meio ambiente e para a agricultura familiar. Está presente nos assentamentos, em reservas indígenas, pequenos municípios do interior, cumprindo seu papel de Instituição pública, movida pelo interesse social (Ibid., p. 207).

Sílvio Crestana, também ex-presidente da Embrapa, apresentou a mesma abordagem: “a Embrapa é pública e precisa atender demandas vindas de

todos os segmentos, dos pré-assentamentos às esferas mais privilegiadas do agronegócio” (Ibid., p. 238).

O atual presidente, Maurício Lopes, acentua a importância de atuar com eficiência e desenvolver uma agricultura mais sustentável. Segundo ele, “a agricultura ainda contribui muito com a emissão de gases de efeito estufa. Precisamos reduzir ou substituir insumos que contribuem para essa emissão” (FELLET, 2013, on-line).

Hoje, as maiores pressões externas, no que concerne aos investimentos em agricultura, não se referem à quantidade, mas sim à forma como estão sendo conduzidos. As amplas alternativas em modelos de cooperação praticadas tanto pelo Brasil como por outros países possibilitam ao parceiro definir com quem prefere atuar. A cooperação Sul-Sul é uma maneira de fazer com que diferentes atores reconsiderem suas abordagens de atuação (PERCH; BRADLEY 2012). Segundo Abramovay (2010, p. 97),

desenvolvimento sustentável é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem.

Nota-se um empenho das instituições envolvidas com a CSS em agricultura, de modo geral, e da Embrapa, em particular, de gerar maiores investimentos em agricultura sustentável. Inclusive o programa ClimAA foi desenhado, integralmente, nessa linha. Os esforços no desenho do programa da agência de cooperação do Reino Unido e da Embrapa estão alinhados com seis dos oito Objetivos do Milênio: redução da pobreza; igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; redução da mortalidade na infância; melhora da

saúde materna; garantia de sustentabilidade ambiental; e estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento. A promoção do envolvimento das mulheres nas capacitações internacionais está, claramente, direcionada no projeto. Enquanto a CSS tem provado ser uma ferramenta eficaz para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para adquirir tecnologia e enfrentar dificuldades comuns, devido às condições semelhantes em cultura, dimensões econômicas e políticas, Brasil e África também têm muito em comum, considerando clima, solos e biomas – importantes para o projeto ClimAA, não obstante a vulnerabilidade climática do continente africano.

Com a mesma abordagem multifacetada, o Projeto ProSAVANA, alvo de constantes críticas negativas e positivas, foi estruturado levando em consideração seis componentes: fortalecimento da infraestrutura física dos Centros Zonais e capacitação e treinamento no Brasil e em Moçambique; avaliação de impactos socioambientais e condições socioeconômicas; avaliação e zoneamento agroecológico dos recursos naturais; sistemas de produção para agricultura e pecuária; sistemas de produção para agricultura familiar; e coordenação-geral do ProSAVANA no Brasil e em Moçambique. Nota-se que, desde sua estruturação, a preocupação ambiental estava presente. Foi realizado um estudo minucioso de aptidão climática por cultura na região do Corredor de Nacala, considerando o balanço hídrico para três cenários pluviométricos: anos secos, anos normais (regulares) e anos úmidos. O projeto também realizou a identificação de impactos ambientais por meio das metodologias Ambitec-Agro e Ambitec-Social (EMBRAPA, 2014d). No entanto, ainda é cedo para avaliar o real impacto para o desenvolvimento local. A tentativa foi a de construir uma estratégia que levasse em conta os diversos elementos que integram o cenário rural de Moçambique, tomando a produção agrícola como oportunidade para avançar na redução das desigualdades sociais.

8. Considerações finais

Os dados institucionais apresentados são incontestáveis quanto à importância que a Embrapa assumiu no Brasil e nos países com os quais estabeleceu cooperação técnica, especialmente no âmbito das relações Sul-Sul. Sua

trajetória, tal como foi indicado na introdução, evidencia a sua capacidade de moldar-se a novas situações políticas e necessidades econômicas. No entanto, ainda que os projetos da Embrapa busquem atuar de forma sustentável, seu empenho pode ficar ameaçado pela ausência de horizonte estratégico e de consolidação entre as melhores práticas de interação com as comunidades africanas. Cabe à empresa, com uma trajetória de inovação em agricultura, um papel de integradora de pessoas, políticas e instituições e de catalisadora de mudanças estruturais: transformar as políticas de governo voltadas à agricultura sustentável, suscetíveis de serem alteradas, em políticas de Estado.

Seria necessário contrastar os dados dos projetos com a experiência vivida por países marcados pela diversidade cultural – como o Brasil e vários países da África, estendendo-se para os demais continentes. Por ora, os dados trazidos impõem que outras indagações sejam feitas e exigem estudos sistemáticos de como o discurso bastante linear da cooperação internacional – e da cooperação técnica, em particular – é operacionalizado na prática, afinal, ela é marcada pela contradição, por conflitos de natureza diversa e por impasses.

No mundo globalizado, de processos que transcendem os grupos, as classes sociais e as nações, convive-se com uma tendência oposta de reação ao que poderia ser chamado de caráter artificial das organizações supranacionais. O processo de integração/cooperação, marcado por transformações econômicas e tecnológicas, é alimentado pela racionalidade instrumental, ou seja, por uma racionalidade econômica que exclui a hipótese do irracional como motor de ação subjetiva e nega a existência da alteridade. Contudo, a racionalidade instrumental se manifesta em escala planetária ao engendrar a exclusão, na medida em que as normas e os valores que são fixados em vista da proposta hegemônica encontrarão sempre aqueles que não os partilham.

Mesmo em face de certas disposições que parecem inovadoras e suscetíveis de permitir a edificação da democracia e da cidadania, a tendência é de reforço do *deficit* democrático. Isso porque cidadãos de diferentes países estão cada vez mais afastados do poder, controlado por tecnocratas. Esses cidadãos estão cada vez menos informados e menos capazes de compreender os mecanismos

que determinam sua vida cotidiana. Participam do campo social apenas de maneira reativa, não podendo, assim, influenciar os processos mais complexos e distantes. Um diálogo mais crítico e inclusivo sobre como maximizar os recursos naturais, sociais e culturais pode ser a fonte para o desenvolvimento sustentável em amplas dimensões. Os governos africanos precisam desenvolver o setor agrícola de forma integrada, ou seja, com a inserção da população em suas políticas e na priorização dos planos.

Um modo de reação à racionalidade instrumental é o retorno à identidade étnica, que exprime uma vontade de manter um estado de coisas passado ante o avanço da uniformização e, paradoxalmente, coexiste com a racionalidade instrumental. Aceitar as diferenças e com elas se enriquecer resta um problema não resolvido, porque supõe o reconhecimento da alteridade que é colocado em questão.

Como encontrar os meios para que as barreiras culturais sejam vencidas e para elaborar mensagens capazes de fazer mudar as atitudes ou os comportamentos dos seus cidadãos? O contato permite que as diferenças sejam transpostas, fazendo emergir uma realidade comum, garantida pela coesão das sociedades pluriculturais? Esse será tema de outro capítulo.

9. Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Agência Brasileira de Cooperação**. 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/105>>. Acesso em: 13 maio 2014.

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual é a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 87, p. 97-113, 2010.

AGRICULTURAL INNOVATION MARKETPLACE. **Our projects**. 2014. Disponível em: <<http://www.mktplace.org/site/>>. Acesso em: 15 maio 2014.

ALESINA, A.; DOLLAR, D. Who gives foreign aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**, v. 5, n. 1, p. 33-63, 2000.

ALMEIDA, C. et al. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante. **Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde**, RECIIS, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, 2010.

ALMEIDA, J. **Pesquisa agrícola, agricultura familiar e sustentabilidade**. 2014. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/576.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2014.

AYLLÓN, B. P. El papel de los 'donantes emergentes' en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: el caso de Brasil. In: RODRIGUEZ, I.; TEIJO, C. (Coord.). **Ayuda al Desarrollo: piezas para un puzzle**. Madrid: La Catarata, IUDC/UCM, 2009. p. 279-295.

AYLLÓN, B. P. La Cooperación Sur-Sur y Triangular: Otras formas de cooperar son posibles (y deseables). In: SOTILLO LORENZO, J. Á. **El sistema de cooperación para el desarrollo**. Actores, formas y procesos. Madrid: La Catarata, IUDC/UCM, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Brasília: MRE, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 13 maio 2014.

CABRAL, J. I. **Sol da manhã**: memória da Embrapa. Brasília: UNESCO, 2005.

CECAT. **Relatório de Atividades 2010-2011**. Brasília: Embrapa, 2012. 43p.

EMBRAPA. **Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique**. Planos Técnicos. Brasília: Embrapa SRI, 2011.

EMBRAPA. **Embrapa 40 anos. Ciência que transforma a vida**. 2014a. Disponível em: <<https://sistemas.sede.embrapa.br/40anos/>>. Acesso em: 13 maio 2014.

EMBRAPA. **A gente colhe o que planta**. 2014b. Disponível em: <<http://www.agrosustentavel.com.br/>>. Acesso em: 14 maio 2014.

EMBRAPA. **Balanco Social 2013**. 2014c. Disponível em: <<http://bs.sede.embrapa.br>>. Acesso em: 15 maio 2014.

EMBRAPA. **Atuação Internacional**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/atuacao-internacional>>. 2014d. Acesso em: 5 abr. 2014.

FELLET, J. Embrapa está revendo presença na África, diz presidente. **BBC Brasil**, 4 fev. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/02/130122_embrapa_entrevista_2_jf_cc.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2014.

G77. Joint Declaration of the seventy-seven developing countries. In: THE UNITED NATIONAL CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 1., 1964, Geneva. **Proceedings...** Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

G77. Welcoming Remarks by the Honourable W. Baldwin Spencer, Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Antigua and Barbuda and Chair of the Group of 77. In: HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONALITIES ON THE DEVELOPMENT PLATFORM FOR THE SOUTH, 2008, St. John's, Antigua and Barbuda. **Proceedings...**

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: Mpog, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.sht>. Acesso em: 24 fev. 2013.

IPEA. Cooperação internacional: ajuda ao próximo e ao distante. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, edição 65, maio 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2491:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 15 nov. 2013.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Brasília**: IPEA, ABC, 2013.

MOÇAMBIQUE: Apoio ao Sistema de Inovação no Setor Agropecuário. 2012? 15p.

PERCH, L.; BRADLEY, D. Overview: Agricultural Futures and the Role of South-South Cooperation. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 24, p. 3-5, 2012.

RIDDELL, R. C. **Does Foreign Aid Really Work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.

RIST, G. **The History of Development**. From Western Origins to Global Faith. 3. ed. London & New York: Zed Books, 2008.

SILVA, J. A. C. da (Coord.). **O Código Florestal e a Ciência**: Contribuições para o Diálogo. São Paulo: SBPC, 2011.

SRI. **Informações para a elaboração do Relatório Anual 2013**: Atuação Internacional. Relatório de Atividades. Brasília: Embrapa, SRI, 2014. (texto digitado).

SUMMIT OF IBSA HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, 4., 2010, Brasília. **Brasilia Declaration**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/4th-ibsa-summit-declaration>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, 1978, Buenos Aires. **Plan de Acción de Buenos Aires**. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.



Capítulo 11 - Desafíos conceptuales y de política pública para la emancipación de las poblaciones pobres desde la perspectiva de la cooperación técnica: un testimonio¹

Carlos Julio Jara

La vida de un intelectual comprometido es una lucha permanente, y la idea de que es un luchador persiguiendo sueños, le proporciona los medios para dominar sus emociones. La noción de un hombre en estado de lucha contiene cuatro conceptos: Primero, debe tener un sentido de respeto. Segundo, debe tener miedo. Tercero, debe tener claridad. Finalmente, debe estar seguro de sí mismo (JARA, 1997).

1. Ayudar a que los pobres se emancipen, no sólo deber, sino alegría

Los modelos de cooperación técnica siempre vienen históricamente determinados y expresan las relaciones entre un organismo especializado,

¹ Em memória de Manuel Chiriboga: “E a confiança renasce, pois o homem sabe, de agora em diante, que a vida terrena é apenas uma rápida passagem, que conduz a uma vida melhor. Seus trabalhos neste mundo não ficam mais perdidos para ele, e a suas mais santas afeições não são rompidas sem qualquer esperança” (KARDEC, 2005, p. 98).

un organismo no gubernamental, que cuenta con herramientas de apoyo técnico, y los diferentes gobiernos o pueblos que demandan asistencia y resultados medibles. Tales modelos se derivan principalmente de las políticas, tanto regionales como de Estado, que nortean el logro del desarrollo socioeconómico, como idea asociada, fuera de eufemismos, al progreso del capitalismo. Estos se configuran desde el sustrato real de las condicionantes histórico-políticas marcadas por una cierta ecuación de poder, en las que participan diversos actores, clases sociales, e instituciones, que conllevan intereses diversos, buscando soluciones a sus principales problemas. Las relaciones de cooperación técnica siempre son dinámicas y responden a coyunturas particulares, a espacios y temporalidades que se entrelazan y se inspiran en paradigmas que institucionalizan un cierto esquema epistémico-ideológico, con sus conceptos, premisas, instrumentos, valores y formas de actuación.

Como un profesional formado en el complejo tema del desarrollo rural, fui protagonista de un periodo estratégico de la cooperación técnica en el Brasil agrario y rural, particularmente en el nordeste. Los recuerdos todavía me acompañan y quiero reflexionar sobre esa experiencia, que conlleva mi identidad. Hoy entiendo la vida de forma muy diferente y cargo la grata responsabilidad del haberla vivido en creatividad y dignidad. No hay nada objetivo en esta narrativa, solo revela una interpretación que registra fragmentos en movimiento.

Son tantas las preguntas a plantear sobre el quehacer profesional cuando se reflexiona sobre la propia práctica del cooperante. Es tan complejo el mundo comunitario y rural que nunca estamos preparados para entenderlo todo. ¿Estamos haciendo las cosas con eficiencia y las estamos haciendo ética, técnica y correctamente? ¿De qué manera estamos leyendo las especificidades locales? ¿Estamos realmente apoyando a las comunidades, formulando proyectos de forma compartida y sustentablemente, y lo adecuado que hacemos se apoya en lo deseado y sentido por las organizaciones, y todo ello se afirma en lo correcto? ¿A quién mismo estamos apoyando, al poder hegemónico a nombre del desarrollo, o a la población oprimida y vulnerable, a la naturaleza, a nombre de la vida? Son tantos los interrogantes pero casi siempre el mismo desafío: ayudar a desatar el potencial latente de emancipación entre las comunidades.

Así como en los noventa, y parte de la primera década del presente siglo, trabajando junto a las comunidades rurales pobres de Brasil, todavía creo que no hay nada más lindo y auténtico que ayudar que se despliegue el Buen Vivir entre la población rural empobrecida, y apropiadamente.² Uno debe entender el desarrollo sustentable como la negación de las causas de las pobrezas, de las opresiones, del estancamiento, de las agresiones contra la naturaleza.

Los mapas conceptuales que inspiraron, por ejemplo, al Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP) y a su pariente ideológico, el Programa de Combate a la Pobreza Rural (PCPR), venían todos marcados por la convencional visión intervencionista del desarrollo rural. Visto desde el lado oficial, se trata de un proceso de cambio socioeconómico y cultural impulsado desde la lógica de la modernización capitalista. Existía una enorme brecha entre las fuerzas productivas del interior *sertanejo*, insertas en sociedades que expresan una aguda heterogeneidad estructural, y las relaciones de producción de la economía dominante. Cada organización comunitaria elegible debía generar su propio proyecto, conquistar algún satisfactor endógeno, en el marco de la cooptación de lo micro social por lo macro económico. La pobreza rural era percibida como carencias más de infraestructura y de servicios, que de capacidades, y lo rural era percibido como lo atrasado, el campo subdesarrollado, lleno de pequeños agricultores ocupando sociedades aisladas, pequeñas.

En esencia el desarrollo comunitario consistía en la intervención que buscaba solucionar una determinada carencia, movilizandó algún potencial local. Los proyectos resultantes debían ser el resultado de la reflexión de la comunidad y consistían, en general, en la legalización de una organización asociativa, la construcción de una infraestructura mínima para asegurar su viabilidad, la capacitación en asociativismo, y la transferencia de algunos instrumentos técnicos básicos para sostener las inversiones. Las propuestas de cambio priorizadas partían de las necesidades sentidas – en esencia un acuerdo entre la demanda de la comunidad y las concesiones del capital – y se llegaba a la

2 Wright decía que “la capacidad para aprender tanto de nuestros éxitos explicativos como de nuestros fracasos depende crucialmente de la claridad y la coherencia de las categorías básicas utilizadas en dichas explicaciones” (1982 apud FRANCISCO, 1992, p. 21).

propuesta técnica. No se hablaba de control de los recursos naturales, ni siquiera de valorización de las tecnologías locales, peor aún del control del mercado. El proyecto comunitario fue transfigurado por la política; era el instrumento que relacionaba al poder público estadual y municipal – al partido político de turno – con la comunidad formalmente organizada. El sujeto social, a pesar del discurso programático, participaba muy débilmente; generalmente no se tocaban los temas estructurales, los problemas de fondo de la realidad territorial.

Yo pensaba, conversando de cuando en cuando con Manoel Santos y Euclides Nascimento, de la Fetape (*Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco*) y con Abdalaziz de Moura, de la ONG Serta (*Serviço de Tecnologia Alternativa*) o con Humberto Oliveira y Neyde Nóbrega Nery, de la Assocene (*Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste*), que los proyectos debían ser específicos, producir efectos mariposas en la realidad local, que debían construirse nuevos arreglos económicos locales para ampliar la gestión local, que los proyectos locales eran embriones de un desarrollo alternativo, que era necesario promover un desarrollo autogestionario, etc. Estaba consciente que debía fomentar un trabajo de cooperación a partir del amor por la vida, desde un gran deseo de transformación de la sociedad, y de veneración por la naturaleza. El trabajo de un cooperante con las comunidades pobres significa ante todo abrirse hacia lo desconocido, descubrir alternativas de forma compartida. Sabía que estaba radicado en Pernambuco,³ y que podía elevarme en pensamiento para orientar mi práctica, enriquecida por la visión de los pequeños productores rurales (JARA, 1998). Fue un aprendizaje doloroso, desafiar las cosas de forma compartida, tomar conciencia, y poco a poco darme cuenta que había sido un técnico ingenuo, formateado para actuar de acuerdo a las reglas adquiridas en los procesos convencionales de formación académica. Había trabajado por muchos años en un fondo de desarrollo rural, lidiando con los problemas financieros de los grupos comunitarios, ahora tenía que cerrar el círculo valorizando la dimensión cualitativa de la vida. Debía aprender a valorar

3 Qué otra cosa se podía esperar, espiritualmente, intelectualmente, respirando en la tierra de Joaquim Nabuco, Adalgisa Cavalcanti, Naíde Teodósio, Chico de Oliveira, Manoel Correia de Andrade, Dom Helder, Miguel Arraes, Luiz Inácio Lula da Silva, Humberto Costa, Luiz Gonzaga, Carlos de Miranda, Espedito Rufino de Araújo, Tânia Bacelar, Maria de Nazareth Baudel Wanderley y otros.

la cultura, no como un dato más de la ecuación, sino como el eje que ensambla al conjunto de las dimensiones.

Esos millares de proyectos de desarrollo rural en escala comunitaria que fueron implementados dentro de los grandes proyectos regionales y estatales de lucha contra la pobreza, sin embargo, significaron para las instituciones de cooperación un acumulado de saberes y prácticas concretas de apoyo técnico a las sociedades rurales y campesinas. El esfuerzo de pensar, evaluar, analizar, sistematizar el desarrollo rural, creo, posibilitó saltar muy rápidamente al desarrollo local,⁴ y de este al territorial. Participaron pensadores, líderes, educadores, políticos, representantes de organizaciones, de consejos municipales, productores y ciudadanos comunes, buscando cambiar los paradigmas. Favorecieron una mejor comprensión de los procesos sociales en los territorios y la visión integral del desarrollo. Se enriqueció la anticipación, la comprensión y la contextualización. Nunca se pensó en formar redes sociales,⁵ ni siquiera entendíamos el concepto de las mismas, pero empezamos a canjear saberes, a aproximar organizaciones, a vincular actores, a imaginar canales de comunicación local, a multiplicar los diálogos, a fortalecer los liderazgos, a formar multiplicadores, a difundir las buenas practicas, etc., llevando las experiencias hacia los territorios urbanos.

Siempre sostuve que cooperar tenía que ver con echar una mano de apoyo a quienes lo necesitan, especialmente cuando se trabaja entre los sectores sociales más pobres. Si uno está libre para ayudar, si puede hacerlo, si sabe cómo hacerlo, es un deber moral optar por la promoción de fortalezas conjuntas, de posibilitar el despliegue de la innovación de forma compartida, de aprender con

4 Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: DLIS.

5 No projeto Redes Urbanas (JARA, 2003): “Trata-se de olhar as capacidades atuais da comunidade urbana, suas estratégias de sobrevivência e modos de construção de seu habitat. Identificar eixos estruturadores de vontades, para “tomar carona”, construir ambientes inovadores, promovendo cadeias rizomáticas de empreendimentos. A vinculação do ser humano com a renda está associada à capacidade de trabalhar. As iniciativas são potências e temos a capacidade de aumentar a capacidade de cada um dos talentos coletivos que intervêm no processo. As redes em que interagimos são as que nos constituem e as que podem aportar novas oportunidades. Eis o desafio. Construir a partir do saber de todos e de cada um e saber aproveitar a complexidade do urbano marginal, suas diversidades, não como barreiras mas como potenciais”.

los pobres y sus organizaciones, pero también de concretar cambios. Ayudar a que los pobres se liberen, no es sólo un deber, es parte de nuestra felicidad. Se trata de ampliar la forma de pensar y de sentir, conjuntamente, para empezar a romper los bloqueos que impiden la emancipación, desde las conversaciones. Primero se requiere entrar respetuosamente en las formas culturales locales de cooperación y participación, en el lenguaje cultural cotidiano, y por cierto, construir y nutrir la confianza que nos aproxima como seres humanos. Tales formas de cooperación existen como espacios de inclusión en la mayoría de los mundos locales y debemos descubrirlas oportunamente, para enriquecer la participación y la toma de decisiones. Las comunicaciones refuerzan lo colectivo, enriquecen las comunidades, diversifican las maneras de estar juntos, conversando. ¡Esos espacios están (in) visibles en todos los lugares! Si hay confianza entre las partes, casi no hay rechazo, solamente debemos ser cuidadosos de poder organizar el diálogo de forma interactiva e intercultural, prestando atención a las contradicciones. Con el tiempo se aprende a argumentar en tranquilidad, a respetar las opiniones, socializar el conocimiento, e interpretar los pensamientos y los sentimientos de los demás. También se aprende a asimilar las críticas que nos ayudan a percibir los borrosos límites de nuestra acción. Nada nos convida más a reflexionar sobre uno mismo, sobre lo que uno hace, que los juicios de los demás, compartiendo experiencias.

Los grupos comunitarios están compuestos de personas que se conocen a sí mismos. Nosotros somos los foráneos que desconocemos sus significados y valores, sus perspectivas. Y debemos construir puentes de comunicación entre el afuera y el adentro, para iniciar un proceso idealmente dirigido a superar problemas y obstáculos a fin de acceder a la construcción de lo que valoran. Establecido el vínculo, uno sabe que ha creado un lazo racional y emocional con el individuo que busca apoyo, y también con el grupo que explica la relación de cooperación. Lo puedo sentir en mis manos, como energía, cuando pregunto a los colegas y participantes: ¿Me estoy comunicando? Siento un extraño y delicado cosquilleo en mis manos. Así tomo conciencia que ha brotado el interés mutuo y que es posible caminar hacia el aprendizaje conjunto, en alegría, aunque rebatiendo posiciones, siempre desde el respeto. Que hemos establecido un anillo de comunicación y que estamos abiertos a la actualización y la experiencia.

Para que las interacciones no se pierdan en el olvido, la conversación debe ser recurrente y cargada de esa emoción que afirma la amistad y la mutua aceptación. La cooperación técnica en el campo se anula por si misma si se afirma en cualquier relación jerárquica de poder; salvo el poder interno que está dentro de ti, de todos nosotros, y que es la fuente de todos los cambios. El único poder que vale es el del mejor argumento, que a su vez lleva al acuerdo y consenso. Hay que prestar mucha atención a la calidad de la comunicación que hemos establecido; hay que nutrirla y darle atención, porque de otro modo la relación establecida acaba por destruirse. La cooperación técnica que se aproxima a los pobres trabaja necesariamente con intangibles, que movilizan no solamente las energías latentes en las comunidades, sino campos de experiencia y memoria, de iniciativa, desde donde brotan las soluciones. El intangible más importante se llama solidaridad, porque condensa el conocimiento con capacidad de acción unitaria. La experiencia de aprendizaje debe posibilitar la convivencia, la creación, respetar los tiempos y los movimientos locales. No solo se trata de ser un buen profesional, sino ante todo, un buen educador. Ese ha sido todo el karma de mi vida, querer cambiar al mundo, desde mis ideas, sin tener una pizca de poder.

Es verdaderamente linda la experiencia del cooperante que opta por aprender en conjunto con los grupos comunitarios empobrecidos. Desde el asombro y la curiosidad se producen nuevas ideas y se formulan alternativas que eventualmente se traducen en acción. La vida del cooperante se condensa en redes conversacionales que posibilitan el fluir de la información y la autoorganización, haciendo que los sujetos se apropien de la historia, con claridad y sencillez. Assmann (1973) nos decía que lo importante no es la acción de la palabra sino la palabra de la acción. Desde mi sensibilidad, siempre he creído que la cooperación y la solidaridad han sido las pulsiones básicas que han hecho posible la evolución humana.⁶ Lo que tiene fuerza transformadora en materia de cooperación para el desarrollo no se reduce a la pedagogía de la transmisión vertical de técnicas, donde el experto que enseña viene de afuera, desde otro mundo cultural y modo de vida. La vida social en las comunidades

6 Lo constaté leyendo luego a Maturana y Varela (2003).

pobres traduce un acumulado de carencias y frustraciones, por lo que no se trata de extender conocimientos y tecnologías apenas en aspectos vinculados a la producción, peor todavía sin valorar el conocimiento preexistente. Se trata de conseguir poco a poco la conjunción del saber académico con el conocimiento popular, en el marco de la problematización compartida y del respeto. Y también se trata – no entiendo las razones – de descubrir junto a los pobres nuestro propio misterio de existencia, a veces a costa del desencanto y las frustraciones, la mejor oportunidad para tomar conciencia.⁷

Pero los cambios en la base de la sociedad no sólo se concretan desde la propia base. Como cooperante era necesario trabajar en varios niveles, en aras de mantener coherencia y claridad. Cuando se trabaja en desarrollo rural, hay una relación dialéctica entre lo local y lo global. El grupo comunitario, la asociación de productores campesinos, se me presentaba tan diversificado, cada unidad con su propia dinámica. Pero en los niveles más altos del gobierno, las respuestas eran típicamente homogeneizadoras. Fue necesario trabajar desde la base hasta el gobierno federal, pasando por el municipio y el estado, y también por los sindicatos de trabajadores rurales. Aunque generalmente las esferas de decisión política estaban muy cerca de los poderes fácticos territoriales, el diálogo y los argumentos derivados de la práctica retroalimentaban las decisiones, posibilitando innovaciones. Permitía incidir en la formulación de políticas públicas y vincular a las instituciones del gobierno a la vida real de las comunidades y sus problemas. Se vivían varios mundos, se saltaba rápidamente, por ejemplo, del cotidiano con las asociaciones comunitarias de Viana en Maranhão, al otro día en San Luis y el próximo en Brasilia. Diversos puntos de vista, visiones de la realidad, perjuicios entre los anillos del poder que ciegan. Era necesario jugar el papel de mediador entre incomprensiones.

7 “A vida é um milagre e nos chega a cada dia como presente de muitas maneiras. Todos os seres humanos têm a capacidade para desfrutá-la, enriquecê-la, iluminá-la ou destruí-la. Escolhemos todos os dias, consciente e inconscientemente, as coisas que mudam nosso mundo individual e coletivo, social, econômico, cultural e ambiental. Todos podemos transcender, simplesmente porque todos levamos a mesma poeira cósmica, os recursos interiores para fazer o que precisa ser feito para transcender. Todos levamos a capacidade para expressar nosso potencial criativo, encontrar direção e significado, mergulhando nas profundezas dos fenômenos, refletindo corajosamente sobre nós mesmos, trocando experiências e conhecimentos com os outros, para identificar caminhos alternativos que possam resolver as questões urgentes da vida como um todo. Nosso contrato individual e coletivo com a vida sempre inclui a escolha da qualidade do projeto de sociedade que queremos. Sinto que temos feito uma escolha civilizatória grávida de riscos e perigos” (JARA, 2003).

Con frecuencia el excesivo sesgo tecnócrata del agente externo se convierte en una sutil venta de soluciones mercantiles empaquetadas, irresponsables y juzgadas como universales, prometeicas. Cuando se trabaja junto a los pobres el lenguaje siempre es espiritual, racio-emocional, lo que nos posibilita saltar las barreras culturales, particularmente cuando no hablamos desde la lengua materna. En un principio, debí aprender a comunicarme por fuera del campo lingüístico – del portugués – con los mensajes de mi comportamiento, mis actitudes. En algunas comunidades campesinas del semiárido brasileño, estaba seguro de ser el primer ecuatoriano en visitarlas. Aprendí a ser cooperante aprendiendo a comunicarme interculturalmente, de experiencia en experiencia, como opción ética y con alegría. El encuentro ocurría en diversos espacios relacionales locales, todos plenos de sentido. Mi vida se reformaba al tiempo que iba construyéndome junto al campesino nordestino, hasta lograr apropiarme un poco de sus mundos ajenos, y sentirme parte de ellos. Siempre tenía que contextualizar, porque sentía vergüenza cuando me presentaba ante grupos comunitarios y asociaciones que se percibían como receptores pasivos de los penetrantes programas de apoyo al pequeño productor rural. Contextualizar antes, durante y después de la acción (MORIN, 2006).

2. Para realizar y obtener resultados hay que innovar aprendiendo a gestionarse a sí mismo

De nada sirven los conocimientos de un sujeto calificado como especialista si no se integra a procesos de aprendizaje que sean significativos, compartidos, listos para lidiar con la incertidumbre. No fue difícil percatarme que es arduo aprender de alguien en quien el productor no cree, pues la desconfianza es un sentimiento muy delicado, pero no siempre negativo. Aprendí que todo proceso de cambio implica el logro de nuevas actitudes, emociones, hábitos y valores. Que esas actitudes, con frecuencia, brotan de campos que están más allá de nuestros pensamientos racionales, y también, que en el mundo positivista en el que estábamos encerrados, no hay fórmulas para aumentar la productividad de la solidaridad. Empecé a entender que la teoría económica convencional simplemente había descuidado las dimensiones no económicas, no menos reales por no ser cuantificables. Está bien eso de financiar proyectos

productivos que contribuyan al desarrollo local y conformen redes económicas generadoras de ingreso, mejorando procesos y técnicas productivas. Está bien eso de construir sistemas de irrigación en el semiárido para aumentar la frontera agrícola y ampliar la producción de alimentos. Pero siempre me preguntaba, donde están la dignidad y los derechos humanos, la salud, la educación, la equidad de género, la justicia económica. Otro era el enfoque que debía tener el PAPP y también el PCPR.

Para cambiar a la sociedad empobrecida, era necesario preocuparse de las causas estructurales, observar las dinámicas del poder, estudiar su naturaleza y mecanismos. Cambiar las relaciones de poder exige un libreto que no le es totalmente permitido a un funcionario internacional. Siempre era necesario actuar conforme al mejor criterio ético, apoyando a que las organizaciones y sus miembros enriquezcan su conciencia mediante la reflexión sobre la experiencia. Mis esfuerzos de capacitación estaban dirigidos hacia el cambio de actitudes, y hacia la innovación, que importan más que las metas. Las brechas de posibilidad están en los campos invisibles, contribuir a la pasada desde la resistencia hacia la emancipación; intentar que la amistad, el compañerismo, el sentido de pertenencia y el amor, se vean acompañados de la reflexión y la inteligencia, para provocar la emergencia a la alternativa que enfrenta a la carencia y a las fuerzas de la opresión. Era lindo abrazar, aprender, reír, bailar, bromear, brincar, descubrir, esperanzarse, y también contradecir. Desde la intuición, fue tan fácil encontrar esa alma nordestina, como una *Gestalt* completa. En mi caso personal, la tarea de cooperante suponía orientarme hacia las comunidades campesinas del semiárido *pernambucano*, reconociendo una pluralidad de verdades. Ello me obligaba a crear o descubrir, en los municipios donde trabajaba, una pequeña red social que diera voz a los excluidos, a los productores y sus organizaciones, que permitiera realizar una lectura cercana de problemas y reivindicaciones. Es desde esa metáfora que establecí un puente de conversaciones entre dirigentes y productores pertenecientes a Mirandiba y Afogados da Ingazeira, dando rienda suelta al interaprendizaje. Se trataba de enriquecer el tema de la planificación local participativa con una diversidad de puntos de vista, y relacionarlo con las experiencias de líderes históricos portadores cada uno de valiosos textos sociales. Yo percibía ese intercambio de dirigentes, como una ayudantía entre

filósofos. Conversando, ellos construían esas lindas visiones de futuro; no había un técnico onnisapiente y tampoco una autoridad omnipresente. Intuía que mientras mayor es la densidad de la comunicación entre actores, mientras más conversen las personas en exclusión, más amplia es la conciencia sobre sus derechos humanos insatisfechos, mayores las posibilidades de innovación. La resistencia se volvía emancipación, y las autoridades estarían obligadas a revisar sus políticas.⁸

Siempre creí que el tejido social cumple un importante papel en la movilización de las organizaciones, de la ciudadanía, en pos de reformas. Cuando hay red social también hay canales de comunicación para relacionarnos política e ideológicamente, se impulsa una nueva visión de lo que es o podría ser el desarrollo. Las redes deben también percibirse como formas económicas abiertas, adaptables e innovadoras, siempre y cuando no reproduzcan las jerarquías de poder, incluyendo a unos y excluyendo a otros.⁹ Siempre creí que si las personas sienten y piensan de forma parecida y actúan de manera coherente se producirían resonancias con la capacidad de modificar realidades. Es otro tipo de comunicación que se requiere para provocar que se multipliquen

8 Mi amigo José Coimbra Patriota apoyaba los procesos desde el Sindicato de los Trabajadores Rurales de Afogados de Ingazeria.

9 Algún día, Carlos de Miranda me invitó a dictar una conferencia en Fortaleza sobre capital social. Yo le pregunté: “¿Qué es eso que usted llama de capital social?”. Y él me respondió: “Lo que usted hace”. Y escribí un texto llamado “Calidad Social” (publicado por IICA Costa Rica en el Cuaderno técnico de Desarrollo Rural n. 34, 2005), porque no me convencía el concepto de que la sociedad humana tenía que ser capital. No he querido contaminarme con las toxinas de esas teorías, pero era la categoría ideal para darle credibilidad a muchas instituciones, y a un organismo de cooperación técnica, su equipo de expertos en desarrollo. De repente, en las comunidades rurales donde se trabajaba, ya no habían conflictos y todo era posible en el marco de las inversiones en proyectos productivos. Supuestamente, la estabilidad en las instituciones y las relaciones recíprocas aseguran y consolidan la eficacia de las inversiones; todo el desarrollo local es un asunto afirmado en el esfuerzo de promover compromisos cívicos. Se crea una visión romántica, por ejemplo, del territorio, cuyas dinámicas sociales simplemente se despoltizan – no hay coronelismos, ni clientelismos –, por lo que el ambiente de la cooperación toma el semblante de entrega y sacrificio, se vuelve economicista. Yo buscaba y busco tecnologías sociales y gestionales para mejorar la densidad de esas redes de relaciones entre organizaciones. Sabía que la confianza actúa como elemento ahorrador de conflictos, pero no sabía qué hacer con la fragmentación social, el patriarcado, las jerarquías de poder, la concentración económica, los conflictos étnicos y raciales, el racismo, etc. Se trata de cambio de habitus culturales. Cuando trabajaba en los territorios, todo era más claro, debía apoyar la construcción de la autonomía de los sujetos sociales, sin pretensiones autoritarias, posibilitando la reflexión conjunta para visualizar las estructuras del poder y sus mecanismos de reproducción.

las propiedades emergentes, posibilitando la *enacción* de nuevos *habitus*.¹⁰ Es el sentido el que tenemos que compartir, junto al significado, en una tempestad de diálogos, creativos e inteligentes.¹¹ No olvidemos que toda sociedad es también un sistema dentro de sistemas, que interactúan y se relacionan, y no por medio de vínculos lineales cerrados en la causa y el efecto.¹² En realidad, todo está tejido junto como si fuera un tapiz sistémico, creando y recreando un *complexus*. De esta interconexión puede germinar el diseño, el croquis ético y racio-emocional de la nueva utopía societal.

Esta metáfora, por cierto, es más pariente intelectual de la física cuántica que de la sociología convencional, y muy distante de la economía neoclásica. La verdad es que no hay verdades, se puede decir que la realidad o es una compleja mezcla de agua de coco, con sal, huevo, pescado, aceite y *farinha* de mandioca, una *peixada* que nunca está separada, pero tampoco desaliñada.

En mi caso la idea del cooperante, además, implicaba ganarme una credencial de calidad profesional, de coherencia, credibilidad y excelencia, y una tierna expresión de servicio en favor de las comunidades del interior *pernambucano* y *maranhense*. Si quería hacer cooperación técnica tenía primero que aprender a ser cooperante. El pragmatismo se equivoca cuando cree que las cosas simplemente se hacen haciéndolas. En realidad, todos y todas somos lo que hacemos, sentimos, lo que fuimos, queremos ser y hacer, al mismo tiempo. Debemos escuchar al contexto, trabajar con conceptos que busquen la integración, percibir a la comunidad como parte de un territorio más amplio, entender y valorar las experiencias acumuladas en la localidad, pero ante todo, conocerse a uno mismo. Es siempre pertinente percibir el trabajo con los grupos

10 Según Pierre Bourdieu, el *habitus* explica a un conjunto de disposiciones duraderas o sostenibles, que orientan las acciones y las percepciones de los sujetos. Se trata de un conocimiento incorporado, hecho cuerpo, mediante los cuales las personas orientan sus prácticas, condicionan su manera de ser. Ver: *La Distinción* (1988), Editorial Taurus, Madrid. p. 170-171.

11 Ese fue mi aprendizaje junto a los pobladores de Filipa, en Itapecuru-Mirim, de Maranhão. El misterio de la creación de resonancias y los cambios profundos que emergen de lo intangible del ser humano.

12 Para algunos de mis colegas, esa intuición era fresca, mística, nunca ciencia. Yo comencé a buscar explicaciones mediante mi libro "Las dimensiones intangibles del desarrollo sustentable", dedicado a la comunidad de Filipa en Maranhão.

empobrecidos en el marco de una totalidad. De lo contrario, salimos con esas propuestas de proyectos atomizados, puntuales, epidérmicos, sin mayor impacto en el entorno. Las propuestas transformadoras debían incorporar una visión compleja, lejos del simplismo operativo propio de los programas asistenciales de lucha contra la pobreza.

No sabía nada sobre diálogos o intercomunicación de saberes, pero eso era, más o menos, lo que hacía. Nadie en el IICA nos puso en aviso para trabajar de esa manera cuando nos contrataron como especialistas en desarrollo rural en el nordeste brasileño; el modo de hacer cooperación técnica y la necesidad de articularnos con los demás. Nadie nos dijo que el problema de la pobreza radicaba en emancipar a los pobres, antes que llenar el territorio con un manajo de pequeños proyectos productivos. Nadie nos explicó que la cooperación técnica existe como proceso, y que entre los grupos pobres éste proceso se vuelve más creativo, según la calidad del contacto intersubjetivo. Un proceso que supone una constante evaluación de uno mismo. Fue frustrante. Recuerdo el caso de Mirandiba, luego de un trabajo de muchos meses para identificar proyectos prioritarios, no hallar financiamiento por parte de las autoridades estatales, solo por cálculos electorales. Fue gratificante observar a las organizaciones de Afogados de Ingazeira devolver varios millones de reales a las mismas autoridades, por haberles aprobado proyectos no priorizados.

Nadie nos dijo que para trabajar junto a los grupos rurales empobrecidos – los agricultores de base familiar – y sus organizaciones, era necesario crear nuevos instrumentos conceptuales y herramientas para lidiar con realidades cambiantes y territorios multidimensionales. Lo tuvimos que hacer sobre la marcha. No teníamos conciencia que nuestro trabajo concedía funcionalidad al modelo modernizador de la ruralidad nordestina. El inclusionismo de los productores rurales a la economía de mercado; toda una lista de normas dirigidas a orientar la vida social del interior rural. No comprendíamos que la principal racionalidad que orientaba al PAPP se enmarcaba dentro de los moldes del asistencialismo y el desarrollismo y que la cooperación cumplía su papel de imponer el modelo occidental de desarrollo. Y tampoco que el PAPP era esencialmente un proyecto político encaminado a legitimar el poder estadual;

proteger los privilegios de unos pocos, gracias a la lucha contra la pobreza del resto. Eso comprendemos ahora, aunque sea apenas una verdad incompleta. La cooperación técnica no es buena, ni mala, ni más o menos, pero su dinámica tiene mucho que ver con el concepto de desarrollo utilizado. Es un concepto establecido desde el poder, como relación social de dominación y control de las diversas esferas de la experiencia humana.

En el marco del PAPP la tecnología de la intervención era el proyecto productivo, mientras que el vehículo supuestamente ejecutor era la asociación de productores, el instrumento ordenador de la gestión social. Era común observar los procesos tecnocráticos de clonación de proyectos, cada uno provocando cambios en las comunidades donde ocurren, sin modificar las estructuras, apenas un pedacito de verdad. La pobreza era percibida principalmente como un problema de carencia de ingresos a ser resuelta por medio de la intervención programática. Era indudable que la vida comunitaria mejoraba luego de la intervención del PAPP o del PCPR; que las cosas cambiaban y también que aumentaban las necesidades.

La función del perito en desarrollo rural, en momentos, se reducía a darle racionalidad al proceso de lucha de las organizaciones, por acceder a proyectos.¹³ Porque la cooperación técnica de ese entonces venía bastante imbuida por el paradigma extensionista que lidia con los sujetos locales como si fueran depósitos bancarios para conocimientos funcionales. Los procesos formales de

13 En 1997 yo escribía: “Como sabemos, grande parte dos pequenos produtores nordestinos vivem numa situação de pobreza e marginalidade sócio-política. Além das debilidades econômicas decorrentes da qualidade e quantidade da terra, nível tecnológico, falta de acesso a recursos de investimento e baixo nível de gestão empresarial, esta forma miserável de existência social produz e reproduz uma cultura de insegurança e precariedade. Por conseguinte, satisfazer necessidades básicas, assegurar a sobrevivência e desenvolver condições mínimas de autossuficiência, surgem como objetivos prioritários da vida comunitária rural. A penúria, o desamparo, o isolamento, a discriminação, a exclusão e a escassez generalizada de recursos e informação, levam os pequenos produtores a reivindicar um conjunto de demandas dirigidas de forma prioritária à reprodução da vida cultural e social. Desvalido, o pequeno agricultor “descobre” cada dia, que a sociedade local é construída e ordenada de tal maneira, que toda ajuda externa permite diminuir seu sentimento de impotência. Cada dia, as comunidades rurais são submetidas a um complexo de favores paternalistas provenientes de atores externos e do ambiente político-institucional. Através das múltiplas experiências paternalistas elas vão ficando coletivamente hipnotizadas, culturalmente programadas e fragmentadas. Sem capacidade de influir nas decisões, o assistencialismo se consolida como o único modo de interação com o poder local. Esta situação é a matéria-prima do PAPP reformulado.” (JARA, 1997).

cooperación técnica aferrados a la panza de un paradigma de comunicación unilateral, transmitiendo supuestas verdades y tecnologías universales.

Y como cooperantes, por cierto, debíamos perfeccionarnos en el manejo de algunos instrumentos propios de la dominación cartesiana, como el reconocido método de planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)¹⁴. Para el especialista que nos informó sobre este método, se habría descubierto la vara mágica del cambio social; este podía ser validado lógicamente desde la planificación participativa, el análisis de problemas, objetivos y alternativas. Construimos muchos árboles de problemas y la verdad es que la pobreza donde estos fueron elaborados, no fue eliminada. Seguimos apostando en los marcos lógicos, la objetividad idealizada, el auto mantenimiento del ego, la asepsia valorativa de los indicadores verificables. ¡Bla, bla, bla! Queremos hacer desarrollo y lo que realmente hemos logrado es que las poblaciones sean controladas por el desarrollo. Mi obligación no explícita, en ese momento, era la de ocupar el puesto de guardián de la razón técnica y el saber científico, aunque nada sepa sobre como participar en un diálogo entre diferentes racionemocionalidades, en el marco del reconocimiento de las diferencias culturales. Desde el presente mundo de la complejidad, ahora comprendo que debemos manejar ambas cosas; que todo especialista debe ser generalista. Hace tiempo que no trabajo junto a las comunidades, el miedo que tengo en un mundo dominado por el determinismo tecnológico, es que a nombre del desarrollo se busque crear una sociedad única. Demandaremos un “super.especialista. IICA.com”. Como humanidad, cada vez más cerca y tan muy lejos de erradicar a las pobrezas.

Debí volverme un curioso observador del contexto – del interior rural – para generar la información que pueda serme útil a fin de intentar concebir los cambios esperados. Muchas veces me percibí como mediador que contribuye al bienestar comunitario a través de la generación de conciencia, apoyando desde un conocimiento guiado por el compromiso ético. Con el tiempo, desde el contacto con las bases comunitarias y territoriales, tomé conciencia de que el

14 En el original, Ziel Orientierte Projekt Planung.

pensamiento convencional sobre desarrollo estaba enraizado en concepciones que no buscan el cambio estructural, ni la distribución de medios de producción, tampoco de las oportunidades esenciales para la realización humana, ni siquiera la sustentabilidad, sino principalmente la modernización, la rentabilidad y la competitividad en el propio orden establecido. Llegar a entender que la pobreza es esencialmente un problema de naturaleza política, y que la emancipación de los pobres del campo – principalmente los campesinos – supone la reversión de los vínculos de subordinación de su agricultura de base familiar respecto del capital comercial, agroindustrial y transnacional. Que por cientos de años se habían sustituido las políticas transformadoras de las relaciones opresoras por los programas convencionales de desarrollo rural. Esa es claramente una conciencia antisistémica, dirían algunos de mis ex colegas ya jubilados.¹⁵ Ahora entiendo con más claridad esta aparente contradicción.

Y es que en la cooperación técnica – ética – hay varias clases de verdades y realidades, como en la *peixada* social no debe haber espacio para visiones homogeneizantes. Para evitar desconciertos es necesario comprender a la misma como una relación siempre nueva, prudente y realizable, sustentable.

Con todo, difícil ser cooperante de un organismo internacional con esa conciencia, tanto como ser actualmente un burócrata, un hereje intelectual, pero no imposible, porque si algo encontré en IICA-Brasil, en Sebrae y Nepe de Maranhão, en Prorural de Pernambuco, era espacio para nutrir mi emergente capacidad de frónesis,¹⁶ esto es, la prudencia profesional, el buen juicio y la sabiduría práctica para lidiar con lo concreto de la pobreza, sus causas específicas. No hay vuelta que darle, si somos seres conscientes, estamos éticamente obligados a apoyar procesos de

15 Mejor dicho, un virus.

16 Del griego *phronesis*, que significa prudencia y se refiere a la habilidad para pensar cómo y por qué debemos actuar para cambiar las cosas, especialmente para cambiar nuestras vidas a mejor.

transformación por la justicia social y económica. Mucho del resto es normosis.¹⁷ Sin gastar muchas palabras, el ambiente no advierte que hay que amar a los pobres dentro del sistema que los oprime, sin cuestionarlo, y que se puede ser siempre funcional, pero raramente crítico.

Estimulado por los propios movimientos sociales, que buscaban respuestas relativamente estructurales, elegí cultivar una actitud crítica y reflexiva, lo que me llevó a un cambio profundo en la forma de entender la cooperación técnica. Había disposición para entrar en contacto con lo alternativo, para tomar mayor conciencia técnica en el tránsito de lo conocido hacia lo desconocido. En esos movimientos sociales estaba el germen de la innovación política y programática, el pasaje del desarrollo local hacia el territorial. Silenciosamente, ya no era el Banco Mundial el único referente del desarrollo rural en el nordeste brasileño, era la sociedad organizada la que empezaba a definir las actuaciones de los organismos internacionales y las instituciones públicas locales. ¡Qué suerte tuve de trabajar desde 1990, en Pernambuco, durante la administración socialista de Miguel Arraes de Alencar!

Pero los especialistas son especialistas, generalmente encerrados en la estrechez de unas pocas áreas del conocimiento. Recuerdo que en la cultura institucional, supuestamente para hacer más operativas a las disciplinas, se interpretaba lo multidisciplinario como intertemático, o sea, como la integración de diversos conjuntos de actividades. Este concepto impide articular los distintos saberes, darles pertinencia, y ponerlos en relación con todo aquello que los complementa. ¿Quién da las señales para realmente provocar el cambio? ¿Cómo se definen los objetivos que orientan el esfuerzo de la cooperación? Lo que se quiere, además de la intervención puntual y especializada, es integrar los recursos intelectuales de naturaleza interdisciplinaria de la cooperación, de tal modo que se proyecte un impacto transformador en la sociedad. No

17 “El normótico es aquella persona que no escucha, que está pensando solo en sí, es aquella persona que no se de cuenta que todo está ligado con todo; que para frente de un semáforo y ve a los niños de la calle y piensa que eso no tiene nada a ver con él... Pero el normótico no está presente cuando se habla del problema atmosférico... del hueco de ozono, cuando se habla de los cambios climáticos. El normótico cree que todo eso no tiene nada a ver con él. El normótico puede llegar a ser un ministro, un gobernador... hombres ilustres que nunca asumen la responsabilidad” (CREMA, 2002).

se trata de participar en la lucha política entre actores sociales que defienden sistemas de valores opuestos. Se trata no de diseñar alternativas de desarrollo, sino alternativas al desarrollo.

Urge desligarse, aunque sea parcialmente, de la hegemonía de la cooperación técnica aferrada a la panza del status quo, emanciparla de las burocracias autocomplacientes que controlan o privatizan el conocimiento. Hay que buscar alternativas e impulsar esfuerzos emancipatorios, para ayudar la corrección de procesos excluyentes, alienantes, injustos, improductivos, insustentables. Personalmente, es la esperanza lo que me da fuerza para vivir mi vida profesional. Nada cuesta reflexionar sobre cómo construir un balance entre lo ideal y lo posible.

3. Escuchar las demandas y compartir la experiencia de los pobres

En Brasil, yo partía desde la ética, escuchando a los pobres, ayudando su proceso de despliegue en la vida social como sujetos políticos; en otras palabras, buscando la emergencia de contrapoderes. ¿Cómo realmente combatir a la pobreza rural sin que el subordinado adquiriera conciencia de su condición de sujeto?¹⁸ El trabajo entre los grupos comunitarios, cuando apoyado en buenas emociones, abre oportunidades para influenciar en algunos de los rasgos del futuro que soñamos. Se hablaba tanto de participación social y yo era cuidadoso, porque con mucha frecuencia asistía a reuniones locales en donde las autoridades la volvían instrumento de cooptación. Una burda instrumentalización de las poblaciones para lograr respaldo político, mediante la ejecución de proyectos de diversos tipos, dirigidos a sostener el statu quo. Algunos cooperantes simplemente olvidaban que la participación es una necesidad humana, y que ella permite lograr autodependencia. El IICA me ayudó a entender la fuerza democrática que conlleva la energía de la participación como interacción comunicante, en diversos ejercicios de planificación territorial. Estos, en general, fueron procesos consistentes con las demandas de las comunidades territorializadas, sus prioridades y visiones de futuro, sin

18 De esa percepción nació el "Projeto Identidade", en Maranhão.

conductas conductistas. Fue grato saber que también se invertía en autonomía, como intangible que daba realismo al conjunto de proyectos derivados de la planificación estratégica. Al reflexionar sobre nuestras experiencias como cooperantes, como formadores de agentes de planificación territorial y gestores, en todo Brasil, estoy seguro que miles de pobladores rurales brasileños viven libres de la pobreza gracias a este esfuerzo de cooperación.

Al escribir estas líneas y mirar hacia atrás, creo que mi trabajo, principalmente en el Nordeste, fue algo así como un llamado del destino, probablemente el más significativo proyecto de vida para la construcción del ser humano que soy. Cada uno de nosotros es la encarnación de nuestra propia idea de la vida. Era un especialista que debió inventar la mejor manera de trabajar junto a los pobres, desde lo ya aprendido, con amor social. Mi actividad era móvil, debí trabajar como asesor comunitario, planificador municipal, capacitador de líderes, consultor sectorial, conferencista, asesor de prefectos y dirigentes sindicales, mediador de conflictos, dinamizador de organizaciones, organizador de asociaciones, educador de campo, gestor territorial, catalizador de cambios comunitarios, evaluador de programas de desarrollo, profesor universitario, etc. Estas fueron algunas de las expresiones de un compromiso existencial con los pobres del campo que se forjó en Brasil como cooperante y que continúa vivo dentro de SENPLADES, en Ecuador.

Creo que existe una energía, un intangible, que nos impulsa a trabajar en el marco de un orden o campo que se despliega, que nos envuelve personalmente, pero que también abraza a la sociedad, al gobierno, a las organizaciones populares, y al organismo de cooperación.

4. La cooperación técnica siempre se inserta en el espacio temporal y cultural de un determinado contexto histórico

Creo comprender mientras escribo estas líneas el proceso vivido. Brasil pasaba como país continental por el ciclo de elevación de la llamada hegemonía neoliberal, conllevando su progresiva mercantilización de la vida humana, en particular, esa estrategia agresiva del capital contra el trabajo y la naturaleza.

En el mundo agrario brasileño, el neoliberalismo era percibido como un proyecto económico-político de la clase – bancada – ruralista, expresado en una fuerte estrategia de acumulación vía *commodities* para la exportación y la agroindustria, a nombre del desarrollo. Como en otros países de la región, para los pequeños agricultores viables, la respuesta eran las políticas de vinculación a las cadenas productivas, y para los no viables, los programas asistenciales de lucha contra la pobreza.

Los procesos de descentralización nos obligaron a pensar que el desarrollo rural no transita solamente de arriba hacia abajo sino también de abajo hacia arriba. No era el Estado el solo protagonista del desarrollo, sino principalmente la sociedad civil local organizada, articulada en torno a consejos municipales, los reales actores de los procesos de construcción colectiva. El concepto de sustentabilidad nos llevó a observar los cambios de manera sistémica y multisectorial, mientras el movimiento social campesino – como la Contag – nos recordaba que los problemas de concentración de la tierra, del ingreso, de las desigualdades sociales, las diversas manifestaciones de la pobreza, la baja productividad y los problemas ambientales debían enfrentarse de conjunto. Y para ello era necesario profundizar los procesos de planificación estratégica, buscar maneras inéditas de fortalecer a las organizaciones, recuperar las iniciativas de las bases sociales, ampliar y multiplicar los espacios de interacción ciudadana, para provocar las acciones colectivas impulsadas por la solidaridad. Había llegado el tiempo de sustituir paradigmas, de cambiar los discursos, superando las caducas ideologías oficiales, desde la experiencia cotidiana, junto a las organizaciones. Y todo ello, abrazado en remolino, nutriendo nuestra creatividad.

Aprendimos como cooperantes, en pleno neoliberalismo, que no son las fuerzas del mercado las que resuelven los problemas de la pobreza y la exclusión social en los mundos rurales. Que el desarrollo sustentable no debe improvisarse sino planificarse estratégicamente, y que este proceso, para ser realista, debe democratizarse, afirmarse en la participación social y en la responsabilidad técnica, pero también en el diálogo intercultural. El fortalecimiento organizativo en los territorios empezó a volverse más y más apremiante, y se transformó en

un esfuerzo continuo de formación de gestores y líderes, destinado a posibilitar despertares, creando capacidades. Era posible observar la respuesta de numerosos actores sensibles a las realidades injustas, que buscaban alternativas de acción en diversos proyectos políticos, mientras quedaba atrapado entre el convencimiento y la prudencia.

Pero la apuesta no era exclusivamente económica. Se hablaba de un Brasil sustentable y participativo, lo que suponía un esfuerzo colectivo en escala local y global, en el marco de regiones y territorios interconectados en términos sociales, económicos y comunicativos. El Estado, cuidadosa y selectivamente, se rodeaba de sociedad civil. El Brasil rural empobrecido estaba pasando por una compleja metamorfosis, saltando del desarrollo comunitario al local, al municipal, y rápidamente al territorial, en el marco de una decidida descentralización. Se trataba de enfrentar, de otra manera, los viejos problemas construyendo modelos inéditos de transición, buscando la escala territorial y la identidad cultural que sirva de cohesión a lo institucionalmente disperso. Los movimientos sociales tenían cada vez más resonancia, y las organizaciones sociales mayor espacio para formular nuevos guiones para sus historias.

La institucionalidad vinculada a la ruralidad brasileña despierta al siglo XXI con la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el mismo que desde la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) empieza, en el 2003, a debatir sobre agricultura familiar; desarrollo sustentable en escala territorial; multifuncionalidad y multisectorialidad; cohesión social e identidad cultural; la gestión social del territorio, etc¹⁹. Como organismo de cooperación técnica, nada nos había acercado al aprendizaje interdisciplinario y la gestión intersectorial, la reflexión sobre los territorios ensamblados por la identidad, como el esfuerzo realizado, junto a los estados y municipios, en torno a las poblaciones rurales pobres, los facilitadores y multiplicadores, que participaron en los cursos de planificación estratégica territorial, que realizábamos en todo Brasil.

19 Projeto Identidade, construindo o desenvolvimento sustentável das comunidades afrodescendentes do Estado do Maranhão (JARA, 2002).

En este contexto siempre hubo producción ideológica sobre desarrollo en la que participé activamente. Yo siempre busqué pensar fuera de las categorías de los poderosos y evité leer en lo posible a los tecnócratas de moda, paridos por los organismos internacionales, para no contaminarme. Después del desarrollo local, llegó desde Europa²⁰ la moda del desarrollo territorial. Debí elaborar uno de los conceptos de territorio, desde nuestra experiencia de trabajo junto a las poblaciones negras de Maranhão (Itapecuru-Mirim, Codó, Guimarães y Mirinzal), en las *terras do preto* (JARA, 2004). Se hablaba de territorios discontinuos, estrategias estructuradoras, del *intersomos quilombolas*, de proyectos intercomunitarios, de arreglos productivos territoriales, calidad social, unidiversidad territorial multidimensional, etc., toda una búsqueda de nuevos conceptos.

En ese tiempo, yo percibía al territorio como una construcción histórica que integra relaciones sociales y económicas en torno a un determinado escenario geográfico, que da lugar a sociedades y formas de producción ensambladas por el poder y cohesionadas por la identidad cultural. Mis colegas más cercanos insistieron en seguir las pautas occidentales y como suele ocurrir en los organismos internacionales, triunfó la ortodoxia. Ellos empezaron a estudiar los territorios como si fueran sujetos o empresas, hasta que conceptualmente consiguieron reducir el espacio al territorio, y lo volvieron fetiche. No me llama la atención, el poder económico siempre es fetichista. Aparte de un territorio competitivo y participativo desde hace tiempo que ando en busca de un territorio erótico o lúdico. Hay un neomercantilismo de corte corporativo escondido en ese nuevo discurso, despolitizado. En ese torbellino de confusiones y creaciones estuve involucrado, y no tenía, ni tengo, la capacidad que supuestamente tiene Dios para observar los acontecimientos desde arriba.

La cooperación técnica en el campo, entre las comunidades pobres, se vuelve auténtica solo cuando da lugar a una historia de interacciones que despliegan conocimiento y comprensión, conllevando comportamientos, creencias y acciones. Hay un compromiso con los campesinos, con los pobres del campo,

20 *Liaison entre actions de développement rural* (LEADER).

que siempre me obliga a innovar de forma compartida. Siempre trabajaba enredado posibilitando que las innovaciones se diseminan más allá de la localidad en la que se despliegan, multiplicándola. Con frecuencia, la innovación brotaba del propio diálogo, jugando el papel de partera. A esto le llamo interacción comunicante. Con mucha frecuencia me he percibido apenas como un simple instrumento facilitador de un complejo esfuerzo de articulación social, que deviene en nuevos conocimientos locales. Las iniciativas se convierten en prácticas, los sueños en proyectos, el pesimismo en esperanza, los conflictos en acuerdos, buscando la integración de percepciones, lo que nos lleva poco a poco a cambios en los modos de entender y de hacer. Eventualmente, si somos constantes en el proceso, contemplamos el nacimiento de la acción colectiva y la correspondiente incidencia política.

Pero no se trata de una cooperación técnica que incentiva cierto tipo de gerenciamiento instrumental por parte de los estados, de dinamizar la gestión de instancias como el Prorural en Pernambuco o el Nepe en Maranhão, ni de despolitizar el contexto, ni de desconocer los clientelismos, ni las jerarquías del poder que influyen en la distribución económica de los proyectos. Claro que parte del ejercicio de la cooperación técnica tiene que ver con dinamizar las acciones de ejecución atrapadas en una maraña de procedimientos burocráticos. Pero se trata, esencialmente, de buscar nuevas maneras de mejorar las estrategias programáticas, y no solo para conseguir mayor eficiencia operacional, sino para estimular la creatividad. Las inspiraciones para crear una cultura productiva de equidad y sustentabilidad también deben nacer de la cooperación internacional.

La cooperación técnica no es una máquina solucionadora de problemas técnicos o de gestión programática local. Se trata de una actividad que siempre debe anticiparse o colocarse por delante de los problemas, buscando construir respuestas conjuntas, afinando sus estrategias. Es fácil aprender lo que los campesinos y sus organizaciones quieren, y que los proyectos solucionen sus problemas de forma sostenible, pero es muy difícil, por culpa del pragmatismo, salir de las respuestas homogéneas decididas en las altas esferas. La complejidad y el dinamismo de la realidad exigen políticas diferenciadas. Creo que el cooperante debe no solo desarrollar una visión contextual, sino un sentido

de conexión con la población y sus demandas. No es que el especialista sea el dueño de la verdad, pero las relaciones que establece deben provocar cambios de mentalidad. Si nuestros instrumentos no funcionan, si las políticas públicas aplicadas son o se vuelven impotentes, siempre todo puede ser de otra manera. Parte de la creatividad consiste en comprender porque parte del desarrollo es un fracaso.

La convivencia con las comunidades *quilombolas* nos enseñaron que no podemos interpretar, entender al mundo rural, hablar de sus dinámicas, sin escuchar a los *acentos* culturales que vienen de antaño, sin llegar a entendernos de forma conjunta. Aprendí que el pasado vive en el presente y que cualquier innovación que no lleve las huellas del antaño, gravadas en el conocimiento tácito, acaban fracasando o rompiendo los tejidos de la vida como un todo (VEGA, 2003). Las técnicas democráticas aplicadas a los procesos de planificación estratégica, inclusive cuando apuntaban a resolver problemas de carácter estructural, no movilizan ración-emocionalmente a las organizaciones de base popular y campesinas. Se requieren cambios de actitudes y comportamientos, la siembra de la esperanza en las subjetividades. Se requiere de un diálogo intersubjetivo. Los proyectos estructuradores entre las comunidades negras de Maranhão fueron diseñados desde los lenguajes simbólicos y los conocimientos recogidos en la cotidianidad. El territorio era mucho más que agricultura, salud, educación y obras de infraestructura, sino principalmente identidad.

Situándome en otro plano de reflexión, cuando llegué en 1992 a Pernambuco – mi segunda Patria – llevaba en mis hombros la misión de apoyar técnicamente la ejecución del Proyecto de Apoyo a la Pequeña Producción (PAPP) financiado por el Banco Mundial. Recuerdo los detalles organizacionales, la arquitectura programática, de este enorme proyecto antipobreza que abrazaba territorialmente casi todo el nordeste brasileño.²¹ Qué difícil fue entrar en una dinámica de comunicación intertécnica, interpersonal, con una cultura diferente, buscando configurar nuevas formas de convivencia para generar colaboración

21 El proyecto contaba con un financiamiento externo de US\$ 826,7 millones, contratados desde 1985 con el Banco Mundial (BIRD).

y credibilidad. Nada de ello estaba programado en los cursos de inducción, centrados principalmente en explicar los componentes del megaproyecto, los procedimientos, los lineamientos de la cooperación. Sin embargo, la tarea de cooperación técnica de algunos especialistas, particularmente de quienes debíamos entrar en el campo de la gestión comunitaria y el asociativismo, debía necesariamente pasar por un enfoque intercultural. Lo intercultural describe el encuentro y el diálogo entre culturas, pero esencialmente un enfoque de cooperación que significa un proceso social dinámico en el que los participantes son llevados positivamente a ser conscientes de su interdependencia. Éramos invitados a realizar una acción de cooperación que aproxima, que nos permite acceder a los mundos cognitivos de otras culturas y comunidades, en cuanto a conocimientos, técnicas y valores, formas de organización social. Debíamos abandonar nuestros prejuicios. ¡Qué difícil fue mi trabajo en Mirandiba y en Ingazeira, peor mi impotencia entre las asociaciones de los grupos indígenas Kapinawá y Atikum en el interior del estado!

La tarea de realizar un trabajo de cooperación técnica significativo se revierte entonces en una particular responsabilidad en cuanto a asumir un proceso constante de autoeducación y reflexión. Cuando se es calificado como experto internacional y los organismos internacionales que nos cobijan son también percibidos como archivos de tecnocracias ilustradas transmisoras de supuestas verdades, se corre el riesgo de quedar encapsulado en el ego. En mi vida profesional, he observado a no pocos peritos asumiendo el papel de los viejos sacerdotes. El ego institucional apaga toda posibilidad de entender el proceso de cooperación técnica como un proceso de emancipación, por pequeño que sea. Irónicamente, el trabajo eficiente de un cooperante no está libre de someterse al juego de poder entre los actores políticos. Aunque el cooperante sea sofisticadamente especializado, colmado de títulos, si permanece apegado a la técnica, nunca dejará de ser un personaje encapsulado en su propia previsibilidad. Dependiendo del contexto político, puede perder su puesto si se atreve a definir auténticas estrategias de abajo hacia arriba. Pero esa es efectivamente la tarea de un cooperante que se desenvuelve entre los pobres, apoyar los procesos de transformación social. De lo contrario, para no vivir en la contradicción, que renuncie.

Nunca la relación de cooperación técnica es solo una empresa personal, y deviene del solo esfuerzo del llamado especialista, pues de hecho en ella confluyen varias narrativas, de dirigentes, técnicos locales, organizaciones de productores, autoridades, políticos, tantos actores sociales e institucionales. Los sistemas de cooperación técnica, digan lo que digan, casi siempre se traducen en sistemas de poder. Con frecuencia las relaciones de cooperación están cruzadas por asimetrías y relaciones de conflicto, que deben ser minimizadas, más allá del clientelismo y la corrupción.

No es el instituto de la cooperación técnica el que impone rígidamente los marcos conceptuales, por acordados que estos sean dentro de la comunidad internacional. Se viven rápidas e intensas transformaciones en las formas económico-productivas y en las interacciones sociales que nos vemos obligados a cuestionar los valores que presiden tales concepciones, porque las buenas prácticas de gestión de la cooperación conllevan la reflexión ética y técnica. Allí creo que está el secreto de la buena cooperación: comenzar los trabajos examinándonos y saber cuáles son nuestras actitudes, motivaciones y compromisos.

5. La innovación que introduce nuevas prácticas, procesos y tecnologías como soluciones efectivas para el cambio social

El trabajo de cooperación técnica tiene necesariamente que provocar innovaciones, no puede estancarse en el mecanicismo, aun cuando se vea condicionado por estructuras burocráticas jerárquicas, o por manuales de función relativamente rígidos. La innovación es siempre una realidad a descubrir por medio de la interacción, pero también de la adaptación al mundo local, siempre afirmada en el sentido común. El cooperante debe ser capaz de emular el aprendizaje interactivo dirigido a la resolución de problemas, sintetizando una diversidad de prácticas y conocimientos. Deberá, ante todo, entender el concepto de aprender a aprender y, por tanto, de cómo enseñar. El aprendizaje es el elemento crítico de la acumulación social – el despliegue de una sociedad aprendiente – factor del cambio socioeconómico y de la sustentabilidad ambiental. Es mediante el aprendizaje que nos incorporamos gradualmente a la

vida cultural de los demás, para aumentar nuestras competencias, elaborando sentido y creando significado. Sin embargo, nadie nos advirtió sobre el hecho de que los cooperantes también debíamos ser y por esencia, educadores. Que además de ser cultivadores de conocimientos, debemos ir siempre más allá de sí mismo.

Es muy complejo y complicado el vínculo entre la burocracia oficial y el organismo de cooperación, porque se da en el marco de la dependencia. Mucha de la gestión burocrática se encuentra dominada por un particular miedo conservador que sujeta el cambio social. El miedo burocrático generalmente traduce una pauta adaptativa, y constituye un mecanismo pragmático de conservación del statu quo. Ese miedo, con frecuencia, es asentado por algunos organismos internacionales, por medio de un conjunto de ceremonias y rituales dedicados a reproducir el mismo conocimiento. El salvavidas del paradigma de la regulación y el control es diseñar más y mejores políticas públicas. Las iniciativas no brotan de las bases, se archivan en las oficinas. Es necesario inventar nuevas formas de cooperación técnica, cambiar las preguntas y buscar respuestas heterodoxas, combinando el conocimiento científico con el popular, la regulación con la emancipación, afirmando las interdependencias, en soberanía. De alguna manera, habrá que romper con los discursos de complicidad entre los estados y la cooperación técnica, pasando a intensificar las construcciones complejas y reflexivas. Así, la cooperación técnica como vivencia, como compromiso y experiencia, se percibirá moviéndose por medio de procesos cada vez más dinámicos e innovadores.

La cultura de la cooperación técnica se crea a través del aprendizaje compartido, el mismo que desborda a la información y a las nuevas herramientas para acceder a la misma. Hoy en día se tiende a reemplazar a la colectividad y a la comunidad por la conectividad. Esa inclinación informacional de la cooperación técnica tiende a condicionar o preparar a los usuarios de la misma – a estar en forma – para que funcionen dentro del complejo sistema de respuestas técnicas propias del modelo de racionalidad economicista, competitivo, normalizador y utilitario. La competitividad conlleva a la guerra como norma; hay que destruir para no ser destruido. Los súper informados ya casi ni entienden el significado

de la cooperación; se desenvuelven en medio del acceso de una cuantiosa información, casi separándonos del mundo real, lo que debilita el sentido de responsabilidad. Casi no hay espacio para proponer un cambio de paradigma de desarrollo, más integrador, que exija un enfoque sistémico. Se siguen las pautas de los proyectos estratégicos que determinan las demandas de cooperación, el sentido de las inversiones, de la formación científica y tecnológica, el formateo conservador de la investigación.

Se olvida que el conocimiento es producto de una conexión más completa, una aventura de resonancia con el todo, una cierta percepción holística que envuelve todo el ser. Que el proceso de la cooperación técnica es también una experiencia pedagógica, aunque generalmente privada de la posibilidad de construir conceptos críticos, para realizar una práctica creadora, con sentido cultural y político. Que el cooperante es por igual un facilitador del interaprendizaje. Pero la tendencia, muy en concordancia con la separación estructural disciplinar, hace que la enseñanza del cooperante se vea reducida a transmitir habilidades e informaciones básicas, en general glorificando los cánones de la tradición política y económica dominante. Es común observar a un amontonado de actores desarrollistas, especialistas en políticas públicas, dotados de una montaña de datos, incapaces de cuestionarse a sí mismos. Son agentes políticamente correctos, casi inexpresivos, tecnócratas ilustrados, dedicados a reproducir hasta el cansancio los mismos documentos oficiales; son los visitantes frecuentes de aeropuertos, *duty frees*, conferencias y hoteles; casi siempre recomendando el más de lo mismo, pero conforme a protocolos.

Nunca fui tan feliz como perito en desarrollo rural que durante mi participación en la I Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario: Por un Brasil con Gente (2008). El Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf) había organizado a nivel nacional decenas de talleres y diálogos con los entes públicos estatales y la sociedad organizada dirigidos a la formulación de políticas públicas de desarrollo rural sustentable. Esa alegría se desprendía de la certeza de que, aunque el aporte del IICA en un país continental como Brasil fuera relativamente pequeño, en las propuestas elaboradas por las propias organizaciones rurales estaban vivas muchas de las concepciones que

habíamos formulado desde la sabiduría práctica y la lectura de lo específico, el contacto con la realidad vivencial de los agricultores familiares. En el marco de la enorme participación de la sociedad civil brasileña, mi esfuerzo insignificante como cooperante sirvió de vector de intercambio de ideas, conceptos, experiencias, propuestas vivas. Mi destino se había aproximado a la vida rural brasileña en tiempos oportunos. Durante la conferencia participé en una mesa que discutía propuestas dirigidas a fortalecer las políticas y modelos de gestión social territorial. Se acabaron las unidades ejecutoras. El grito era encontrar mecanismos para crear capacidades de articulación institucional, autoorganización territorial y autogestión ciudadana.

¿Cuáles son las claves de la cooperación técnica en este momento crucial en que todos parecen correr hacia el bioconocimiento, cuando el tradicional modelo de apoyo técnico parece licuarse en el mundo? Somos testigos de una lucha por el conocimiento libre y desvinculado del poder del dinero, sin barreras artificiales en la forma de patentes y derechos de autor, patrimonio de todos y todas. No es cierto que se viva en un mundo pleno de información liberada, como si fuera un banco mundial de datos ante el cual todos los individuos tienen la libertad de acceder, sin trabas. Se impone una sociedad donde predominan los mecanismos socio-técnicos de control digital y tecnológico – capitalismo cognitivo – que el conocimiento se mantenga como mercancía, estableciendo una industria cognitiva. Tal vez la cooperación pueda ayudar, por algún tiempo, a socializar el conocimiento en múltiples espacios de aprendizaje colectivo, posibilitando el encuentro de saberes.

Hoy el poder y el conocimiento, el capital y la información, la publicidad y la especulación pasan rápidamente por encima de los países y territorios, sin mayor control. El mundo será mucho más complejo y geopolíticamente multipolar. Cada día que pasa, merced a la inventiva humana y las comunicaciones se aceleran un torbellino de mezclas de tecnologías. La economía global del presente siglo será dominada por diversos conglomerados regionales de tamaño grande y medio; la competitividad nacional será multipolar. Se están rompiendo los débiles vínculos que articulaban, por ejemplo, al conocimiento con las comunidades pobres, cada vez menos funcionales al proceso de

acumulación del capital. Mucho de la cooperación técnica ha sido instrumento de la inversión financiera y los intereses corporativos, a nombre del desarrollo o el combate a la pobreza. Entramos a otro momento histórico. Las comunidades pobres tienden a depender más del consumo material que del desarrollo. ¿Cuál será el concepto de desarrollo y cómo será formateada la cooperación?

Debemos ser capaces de posibilitar la transición del modelo convencional de cooperación, básicamente informacional, hacia otro con carácter experimental y transformacional. Se trata de estimular la construcción de nuevos conocimientos y herramientas, también mediante el intercambio de creencias, conceptos, nociones, prácticas, vivencias, buscando lograr una comprensión del desarrollo que conlleve sentido y significado ético, cognitivo, productivo y ecológico, capaz de resolver problemas concretos, y por cierto, buscando sostener los beneficios y las soluciones. Será necesario romper el aislamiento tecnocrático que caracteriza a la burocracia internacional, para enriquecer el intercambio comunicativo y la imaginación creadora de numerosos actores sociales.

No me queda duda que toda esta experiencia de cooperación técnica del IICA, en los últimos 20 o 30 años, debe ser sistematizada, porque muy pronto tendremos que trascender más allá del desarrollo, en toda América Latina. Estaremos en la mal llamada sociedad del conocimiento y deberemos ser capaces de entender el cruce de los sistemas económicos, los sociales y los ecológicos (adaptativos), en constante transformación. La dimensión humana del desarrollo ya no estará solamente amenazada por el agotamiento del crecimiento ilimitado, y por el aumento de la degradación ambiental, sino por una diversidad de separaciones y desigualdades sociales, de carencias y demandas, muchas inéditas.²² Otra será la jornada emancipatoria dentro del nuevo salvajismo capitalista emergente,

22 Pienso en las palabras de Kurzweil (2005) quien nos dice que: “La emergencia es la esencia de la singularidad, una era en la cual nuestra inteligencia será crecientemente no-biológica y trillones de veces más poderosa que hoy en día – el aparecer de una nueva civilización que nos permitirá trascender nuestras limitaciones biológicas y amplificar nuestra creatividad. En este nuevo mundo, no existirá una distinción clara entre el hombre y máquina, la realidad real y la realidad virtual. Nosotros lograremos asumir diversos cuerpos y adoptar, a voluntad, una diversidad de personajes. En términos prácticos, el envejecimiento y la enfermedad serán revertidos; la contaminación será detenida; el hambre mundial y la pobreza serán resueltas. La nanotecnología hará posible la creación virtual de cualquier producto físico usando procesos asequibles de información que en última instancia harán, hasta de la muerte, un problema”.

que deberá inscribirse, necesariamente, en un proyecto alternativo dirigido a sostener las redes de la vida. Somos forzados a construir otro modelo de explicación y actuación sobre la realidad que nos rodea; nos movemos en una realidad cualitativamente distinta, no podemos darnos el lujo de reproducir la presente *normosis*.²³ Debemos construir una nueva relación que sitúa a la humanidad y a su madre que aun la nutre, la naturaleza, en primer plano, sin pobreza. La cooperación técnica demanda otra gramática, un auténtico enfoque ecológico y humanista, más allá de la razón tecnológica y el cálculo económico, a riesgo de perder del todo su credibilidad.

23 La irracionalidad de la normalidad, la patología de la racionalidad, o las anomalías de la normalidad. Ver Weil, Leloup y Crema (2004).

6. Referencias bibliográficas

ASSMANN, H. **Teología desde la praxis de la liberación**. Salamanca, España, 1973. p. 32. Ediciones Sígueme.

BOURDIEU, P. **La Distinción**. Madrid: Editorial Taurus, 1988. p. 170–171.

CREMA, R. **Liderança no Século XXI**: impactos da passagem do milênio. Brasília: Unipaz, 2002.

JARA, C. J. Construindo Poder Local. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 211–233, jan./dez. 1997.

JARA, C. J. **A sustentabilidade do Desenvolvimento Local**: Desafios de um Projeto em Construção. Seplan/IICA, 1998.

JARA, C. J. (Coord.). **Projeto identidade**: construindo o desenvolvimento sustentável das comunidades afrodescendentes do Estado do Maranhão. São Luís: IICA, 2002.

JARA, C. J. **Projeto Redes Urbanas**. Convênio IICA–Sebrae, 2003.

JARA, C. J. **Projeto redes territoriais para o desenvolvimento rural sustentável**: construindo vínculos de cooperação, equidade de gênero e esquemas de gestão compartilhada nos territórios afrodescendentes, indígenas e pesqueiros do Estado de Maranhão. São Luís do Maranhão, Brasil: IICA, 2004.

KARDEC, A. **Coletânea de preces espíritas**. São Paulo: Petit Editora, 2005.

KURZWEIL, R. **The Singularity is Near**. When Humans Transcend Biology. Penguin Books, 2005.

MATURANA, H.; VARELA, F. **Al árbol de conocimiento**. Las bases biológicas del entendimiento humano. Buenos Aires: Lumen/Editorial Universitaria, 2003.

MORIN, E. **El Método**: Ética. Madrid: Ediciones Cátedra, 2006. p. 65.

VEJA, M. C. Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural. In: ENCUENTRO DE LA INNOVACIÓN Y EL CONOCIMIENTO PARA ELIMINAR LA POBREZA RURAL, 2., 2011, Lima, Perú. **Anais...**

WEIL, P.; LELOUP, J. I.; CREMA, R. **Normose**: a patologia da normalidade. Brasil: Verus, 2004.

WRIGHT, E. O. Rethinking, once again, the concept of class structure. In: WRIGHT, E. O. et al. (Ed.). **The débale on classes**. Londres; Nova York, 1982.



PARTE 3

OS NOVOS DESAFIOS PARA O TEMPO PRESENTE



Capítulo 12 - Histórico e perspectivas da cooperação técnica internacional brasileira: uma visão técnica

Diógenes Oliveira
José Botafogo Gonçalves

1. Introdução

Característica dos anos 1950 e 1960, período em que o Brasil ainda se fazia sentir uma parte integrante dos países subdesenvolvidos, a ênfase de sua política externa apoiava-se na busca e captação de empréstimos financeiros internacionais consensuais com caráter econômico-social de assistência técnica, longo prazo para amortização, taxas de juros subsidiadas e, em alguns casos, doações a fundo perdido. Entre os diversos organismos financeiros cooperantes da época, destacava-se o governo alemão, via banco de fomento de programas assistenciais aos países em desenvolvimento.

Outro programa do qual o Brasil se beneficiou, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), caracterizava-se como assistência em forma de alimento para populações carentes, vítimas de catástrofes naturais e/ou acidentes. O país, apesar de ser um produtor agrícola importante, grande produtor de alimentos, não se intimidava em se apresentar

como tomador de recursos do programa. Em inúmeras ocasiões, sobretudo na Região Nordeste, por ocasião de secas prolongadas, o país se candidatou a receber ajuda alimentar, sem ônus, via Estados Unidos e países europeus integrantes do PMA. A principal crítica ao mecanismo operacional do programa era a distorção dos seus fins, ou seja, a ajuda alimentar transformada em operação comercial, visto que a candidatura de recepção de alimentos se transformava em produção alimentar da indústria brasileira, adquirida pelo próprio PMA, cujos recursos financeiros apurados na triangulação carregavam uma utilização de natureza política nos estados beneficiados.

Já nos anos 1970, com o processo de industrialização avançando rapidamente, a política externa brasileira direcionou sua atenção para o continente africano. Já as empresas brasileiras de engenharia e projetos pouco a pouco se deram conta de que tinham um mercado interessante para a venda de bens e serviços aos países em desenvolvimento, em particular aos da África, que passavam por processo de descolonização, independência e, muitas das vezes, socorriam-se junto à União Soviética, passando a figurar como capítulo na Guerra Fria entre EUA e União Soviética. O Brasil enxergou ali uma oportunidade de se inserir nesse mercado de venda de bens e serviços de engenharia por ser uma alternativa atrativa para os africanos. Não éramos americanos; portanto, não éramos imperialistas; não éramos comunistas, como a União Soviética, e tínhamos uma herança comum, que era a população de origem negra no Brasil. Os países de língua portuguesa eram mais um fato positivo, e nos países anglófonos ou francófonos havia uma certa simpatia pelo Brasil. Também no Oriente Médio, na Líbia e no Iraque começavam a surgir os primeiros interesses das empresas brasileiras de construção civil.

Paralelamente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), antevendo o sucesso comercial brasileiro na exportação de bens e serviços, buscou se associar a essas empresas, criando os primeiros programas de cooperação técnica em benefício de países africanos, gesto político de aproximação e inserção de áreas que pudessem se justificar do ponto de vista da nossa capacidade técnica já instalada. Organização administrativa, administração pública, saúde pública, tecnologia agrícola, administração municipal, pequena e média empresa são

alguns exemplos da presença brasileira concertada com a capacidade de absorção do *status* de desenvolvimento africano.

Dentro desse contexto, podemos considerar que a cooperação técnica recebida obviamente estava passando do seu tempo. O Brasil, dada a sua importância, já não justificava mais insistir no modelo de receptor de cooperação, muito menos no campo de empréstimos concessionais para o desenvolvimento. Pouco a pouco, criava-se a mentalidade da cooperação Sul-Sul de mãos dadas com a conquista dos mercados estrangeiros na África e no Oriente Médio por parte das empresas de construção civil e engenharia e graças aos grandes projetos de investimento. O momento no mundo árabe era bastante favorável face à explosão dos preços de petróleo, e o Brasil detectou dois segmentos de negócios amplamente explorados: a engenharia civil e a venda de equipamentos militares.

Um fato marcante nas relações diplomáticas brasileiras ocorreu com a independência de Angola, país comunista, em relação a Portugal, visto que o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência angolana. Tal acontecimento marcou a posição do MRE, ao assumir um papel próprio, e a importância da presença brasileira na África era, como ainda nos dias atuais, objeto de interesse mais do Estado brasileiro e menos do governo de plantão.

Ainda no campo da evolução da cooperação Sul-Sul, podemos destacar como consequência dessa primeira onda africana uma forte tendência no sentido oposto de prestar cooperação aos países da América do Sul e da América Latina de uma maneira geral, destacando-se a cooperação de diversas instituições públicas brasileiras na organização burocrática desses países.

A título de ilustração, destaca-se a montagem do novo Estado do Suriname após a sua independência, consolidada com apoio pleno da cooperação brasileira, com atuação destacada da embaixada brasileira local, do Ministério do Planejamento, do Banco Central, da Embrapa, da Embrater, do Sesi, do Senai etc. O exemplo é significativo, visto que foi uma demonstração de que os países vizinhos e o próprio Brasil podiam e deviam ter um papel crescente como

prestador de cooperação em um sentido mais amplo. Não se tratava apenas de cooperação emergencial, mas da capacidade de organizar um novo Estado.

Nesse contexto, merece registro também o forte apoio institucional da Fundação Getúlio Vargas na formação de quadros do governo paraguaio nas áreas fazendária e fiscal, com efeito multiplicador significativo, formando profissionais qualificados para assumirem postos de primeiro escalão não só no governo local como em outros países latino-americanos.

Um capítulo interessante no campo da cooperação Sul-Sul é a iniciativa brasileira na fundação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), reunindo Portugal e os demais países africanos de língua portuguesa em torno de temas da maior importância – cultura, educação, economia e diplomacia –, utilizando como pilar de sustentação a preservação da língua.

Em resumo, poderíamos afirmar que a história da cooperação prestada pelo Brasil não é novidade e sempre teve forte conotação Sul-Sul muito a título geográfico do termo, porque a África com que trabalhamos é aquela ao sul do Equador e a operação com a América Latina é, na maior parte dos casos, ao sul do Equador também. O Oriente Médio, apesar de sua localização não ser necessariamente coincidente com os critérios da nascente cooperação Sul-Sul, enquadrava-se para os fins da referida cooperação por apresentar características de economias mais dependentes.

2. Arranjos institucionais para a gestão da cooperação

A iniciativa governamental de instrumentalizar a gestão da cooperação técnica internacional data de 1950. O primeiro órgão criado, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), sob a forma de colegiado de 11 membros e vinculado ao MRE, tinha como competência coordenar a cooperação técnica recebida. Chama a atenção no nome da comissão a expressão Assistência Técnica, caracterizando que, naquela ocasião, o entendimento de que os acordos básicos de cooperação então firmados pelo país tinham a conotação de ajuda

humanitária, auxílio financeiro ou mesmo ajuda alimentar. A competência estabelecida para a comissão também destaca a coordenação da cooperação técnica recebida, o que significa dizer que a cooperação Sul-Sul, ou cooperação entre países em desenvolvimento, não era expressiva a ponto de despertar a atenção dos formuladores da política externa.

A evolução da crescente participação norte-americana e da assistência prestada por ele ao país condicionou a criação de um novo órgão, em 1959, denominado Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV. Com a criação da Aliança para o Progresso, dois novos órgãos foram lançados, também para lidar com a cooperação norte-americana: em 1962, a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap) e, em 1965, o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Contap). A Cocap se ocupava da cooperação financeira; o Contap, da cooperação técnica.

Em 1969, com o organograma institucional triplicado e possíveis conflitos de competência entre as duas comissões, um conselho e suas respectivas secretarias técnicas e administrativas, o governo decidiu centralizar toda a gestão interna da cooperação técnica e financeira em apenas uma secretaria, no âmbito do Ministério do Planejamento, permanecendo o Ministério das Relações Exteriores com a sua competência clássica de negociação dos acordos internacionais e chefia das missões técnicas ao exterior.

Como manifesta expressão de prioridade, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND/1975/76) vinculava [o tema da cooperação técnica internacional com as diretrizes traçadas para o desenvolvimento nacional. Em capítulo específico sobre relações exteriores, afirmava-se que o Ministério das Relações Exteriores teria entre as suas prioridades a de aperfeiçoar e ampliar seus instrumentos para secundar, de acordo com os interesses brasileiros, a política nacional de desenvolvimento. Citava enfaticamente a necessidade de fortalecer, inclusive financeiramente, o programa de cooperação técnica, sobretudo naquelas áreas em que o aporte de participantes bilaterais e multilaterais tenha particular significado para a consolidação e abertura de potencialidades no âmbito regional e sub-regional.

Destaca-se ainda que ênfase especial será dada à cooperação com os países latino-americanos e africanos, tendo-se presente, inclusive, as afinidades geográficas, históricas e culturais. Dessa forma, a operacionalização da política de cooperação técnica internacional passava necessariamente pela identificação de prioridades que orientassem as atividades no rumo das diretrizes do desenvolvimento nacional.

3. Marco multilateral da cooperação Sul-Sul

Iniciativa marcante para a consolidação da cooperação Sul-Sul foi estabelecida em setembro de 1978, quando a Conferência das Nações Unidas, realizada na cidade de Buenos Aires, Argentina, oficializou definitivamente a cooperação horizontal entre países em desenvolvimento, dando uma nova dimensão à cooperação internacional para o desenvolvimento.

Nesse contexto, as delegações de 138 países, presentes ao evento, adotaram por consenso o *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries* (BAPA). A repercussão positiva da iniciativa foi instrumentalizada politicamente em dezembro de 1978, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas resolveu não só endossar o plano como também priorizar junto aos governos nacionais e às diferentes agências do sistema das Nações Unidas a implementação das 38 recomendações contidas no documento.

Internamente, a repercussão do Plano de Ação de Buenos Aires se fez sentir imediatamente nos órgãos centrais do sistema de cooperação técnica internacional e no escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), responsável no território brasileiro pela coordenação de todas as agências da família das Nações Unidas.

A partir de 1980, já se registrava a criação de novas estruturas técnica e administrativa e, ainda que timidamente, a priorização de recursos orçamentários para atender às recomendações do plano. A iniciativa

governamental se estendeu também para o campo multilateral, buscando novos parceiros e fontes adicionais de recursos financeiros. Mais uma vez, o Pnud, o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram parceiros importantes no efeito multiplicador da cooperação Sul-Sul (TCDC, *technical cooperation among developing countries*), priorizada pelo governo brasileiro. Não há aqui a intenção de omitir a participação de diferentes organismos internacionais na nova iniciativa. A não citação nominal de cada um deles se deve à falta de registros sólidos e/ou perdidos no tempo da burocracia.

Quatro anos mais tarde (1984), já se fazia sentir claramente a necessidade de nova reformulação do sistema interministerial de cooperação técnica, com o objetivo de adequá-lo às novas realidades da política externa e ao estágio de desenvolvimento alcançado pelo país. Um dos pontos falhos do sistema era a ausência da institucionalização da cooperação Sul-Sul, visto que o sistema até então em vigor operava prioritariamente a administração da cooperação clássica Norte-Sul, tanto a bilateral quanto a multilateral.

Várias outras disfunções foram identificadas, tais como: a gradual redução de recursos financeiros disponibilizados pelas fontes bilaterais e multilaterais, tradicionais cooperantes de programas de cooperação técnica, sob a tese da graduação do estágio de desenvolvimento já alcançado pelo Brasil; a excessiva concentração dos esforços da cooperação Sul-Sul em projetos isolados de formação de quadros técnicos latino-americanos e africanos em instituições parceiras brasileiras; a inexistência de regulamentação própria para o recrutamento e a remuneração de peritos brasileiros para prestar serviços no âmbito dos projetos em benefício de outros países; a indisponibilidade de recursos governamentais para financiamento das atividades fim inerentes à execução de projetos, sobretudo, a cooperação Sul-Sul.

Com a clara percepção da necessidade de uma mudança institucional que pudesse flexibilizar a gestão da cooperação técnica internacional e calcado em modelos já praticados e consagrados em diferentes países industrializados, o governo optou pela centralização de todas as ações em uma agência única, modelo que permitiria, segundo a visão da época, dar maior dinamicidade

ao processo. A iniciativa governamental se concretizou em 1987, decidindo concentrar todas as competências do sistema até então existentes sob o “guarda-chuva” do MRE, autorizando, paralelamente, a realização de estudos de viabilidade e a posterior criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A profunda alteração realizada no sistema no fim de 1987 permitiu uma nova conceituação de objetivos e estrutura operacional, possibilitando ao MRE explicitar e executar o enunciado de sua política com maior ênfase e resultados concretos. No entanto, o ambicioso projeto de criação da ABC, estruturada inicialmente no organograma de uma fundação pública já existente no corpo do MRE, esbarrou em uma barreira jurídica até então não prevista pelos formuladores da época.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 ceifou das fundações públicas a autonomia administrativa, financeira e de contratação de recursos humanos. A ABC, recém-criada, tinha em seus inúmeros projetos de consolidação um vigoroso quadro técnico de recursos humanos, além da criação de um fundo especial, de natureza contábil, para a captação de recursos extraorçamentários. De acordo com os novos parâmetros legais, a recém-criada agência se viu obrigada a se adaptar à nova ordem jurídica, passando para o sistema de cooperação técnica internacional denominado correntemente na burocracia pública como administração direta – que, na prática, engessa todas as ações administrativas inerentes ao setor público.

Ao histórico aqui relatado, podemos acrescentar alguns dados financeiros envolvidos na cooperação recebida pelo país oriundos de fontes bilaterais e multilaterais. Cabe ressaltar que os registros da época não mencionam nenhum dado financeiro relevante da cooperação Sul-Sul. O conceito internacionalmente utilizado para a contabilização de gastos com a execução de programas de cooperação leva em conta a contribuição externa em divisas das fontes doadoras de cooperação e a mobilização interna de moeda local e capacidade instalada (contrapartida) que o país disponibilizava em diferentes níveis de governo para viabilizar a implantação dos diferentes projetos e de sua plena execução.

Estima-se que a cada triênio o país absorveu da programação das diferentes fontes bilaterais cooperantes o equivalente a US\$ 123 milhões em insumos de cooperação externa (peritos, treinamento e doação de equipamentos técnico-científicos), mobilizando em contrapartida interna o equivalente a US\$ 307 milhões. Aplicando-se a mesma metodologia aos organismos internacionais, os valores revelam a contribuição externa da ordem de US\$ 20 milhões e contrapartida interna da ordem de US\$ 52 milhões. A média anual totalizava US\$ 47,6 milhões em insumos externos e US\$ 119,7 milhões em contrapartida. Pode-se inferir, a grosso modo, que, para cada um dólar recebido, o país necessitava mobilizar internamente dois dólares e meio.

Cabe mencionar que os números acima são conservadores, uma vez que não levam em consideração a contribuição oriunda dos organismos financeiros internacionais (bancos de fomento e financiamento de projetos) e das organizações não governamentais (ONGs). A natureza dos projetos financiados em território brasileiro incluía inúmeras ações de cooperação técnica de difícil desmembramento e contabilização.

Os números mencionados acima são resultados de uma contabilidade não oficial, portanto, sem fonte de pesquisa a mencionar. Entretanto, publicação recente do Ipea (2013), em parceria com a ABC, apresenta os dispêndios dos órgãos da administração pública federal em 2010 com a cooperação internacional e caracteriza os arranjos institucionais para sua execução. A pesquisa aponta que os gastos com a cooperação brasileira em 2010 totalizaram R\$1,6 bilhão, o que equivale a US\$ 923 milhões em moeda corrente, representando um aumento nominal de 91,2% em relação a 2009. Desse total, destacam-se R\$ 965 milhões, correspondentes a gastos com a cooperação multilateral, e R\$ 491 milhões, com a cooperação bilateral.

O estudo informa ainda que as despesas públicas consideradas correspondem aos desembolsos realizados por agentes públicos na consecução de responsabilidades em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais. Assinala também que esses gastos correspondem à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos

financeiros, mediante a capacitação de indivíduos e o fortalecimento de organizações e instituições no exterior, o pagamento de contribuições e as integralizações de participação em organismos internacionais, além de diversas rubricas inerentes ao tema.

4. O tempo presente e os novos desafios da cooperação

O modelo de gestão governamental da cooperação técnica internacional, modernamente denominado de cooperação para o desenvolvimento, tem procurado sistematicamente se adaptar às transformações econômicas e de desenvolvimento tecnológico vivenciadas pelo Brasil nas últimas cinco décadas, o que não poderia ser diferente.

A atual agenda diplomática está calcada no interesse e na atenção que a consolidação da democracia brasileira desperta no mundo exterior, dada a possibilidade de que o Brasil realize reformas estruturantes que lhe permitirão contar com maior poder de inserção em um mundo crescentemente globalizado e competitivo. Dessa forma, terá impacto positivo sobre nossas relações com os parceiros industrializados e com os parceiros em estágio de desenvolvimento todos os avanços que o país conquistar para tornar o Estado brasileiro mais ágil e capacitado para exercer suas funções básicas. A atração de investimentos produtivos, a ampliação do acesso a bens e tecnologias sensíveis e a estabilização e a consolidação econômica como forma de dinamizar os fluxos de intercâmbio comercial são fatores preponderantes para o que o país possa avançar no cenário internacional.

Internamente, a orientação diplomática federativa estimula o diálogo permanente com a sociedade civil organizada por meio das lideranças políticas, da imprensa, da academia e das organizações civis e não governamentais. Recomenda também a troca de informações e consultas permanentes entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos governos estaduais e municipais, de forma que haja uma maior coordenação e harmonia nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil.

Corremos o risco de intuir erroneamente, fora do contexto da orientação externa expressa pelo governo, mas, nos tempos atuais, está pacificado o rumo da cooperação internacional, pesando todos os fatores internos e externos para a concentração dos esforços públicos na dinâmica da cooperação Sul-Sul. A cooperação recebida, Norte-Sul, seja bilateral ou multilateral, encerrou o seu ciclo de benefícios. A graduação sistemática recebida pelo Brasil nos foros internacionais nos últimos 40 anos, o grau de desenvolvimento alcançado pelo país, a inexistência de recursos internacionais a fundo perdido direcionados a países relativamente menos desenvolvidos e o não acesso a tecnologias sensíveis via programas de cooperação recomendam ao governo dar um tratamento adequado a esse braço da cooperação, ou seja, manter apenas a gestão passiva dos acordos ainda vigentes, sem dispender maiores esforços e energia com o tema.

“Decretado” o esvaziamento da cooperação recebida, cabe uma releitura do novo enfoque da cooperação Sul-Sul de forma mais atrelada possível aos enunciados da política externa praticada pelo governo, sob a égide do MRE.

A exposição permanente e progressiva no cenário internacional dos avanços consolidados pelo Brasil nos diversos segmentos – econômico, social, tecnológico –, a abertura comercial e a consolidação democrática dos últimos 30 anos implicam exercer naturalmente uma nova liderança regional, com reflexos positivos em toda a onda de globalização que permeia as nações afetadas pela dinâmica do processo.

Cabe inicialmente decifrar atentamente as principais prioridades explicitadas pela intrincada política externa brasileira. Merecem registro alguns eixos principais desse enunciado:

- a) a consolidação do Mercosul, sua ampliação com a incorporação de novos parceiros e o seu relacionamento com outros espaços econômicos, tais como a União Europeia e o NAFTA;
- b) o desenvolvimento das relações com os países vizinhos latino-americanos, inclusive fronteiriças, interligações viárias e de comunicações;

- c) as relações com os três polos de poder econômico mundial: EUA, União Europeia e o Japão;
- d) as relações com a região Ásia-Pacífico, com atenção especial aos novos parceiros emergentes da região;
- e) as relações com os três países continentais, a China, a Rússia e a Índia;
- f) as relações com parceiros econômicos tradicionais na África, inclusive a África do Sul recém-democratizada;
- g) o processo de reestruturação em andamento das Nações Unidas, a OMC e a operacionalização dos resultados da Rodada Uruguai;
- h) os foros políticos e econômicos em que o Brasil tem assento – o Grupo do Rio, a OCDE, o Grupo dos 15, a Conferência Ibero-Americana e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Ao conjugar as prioridades acima assinaladas com as 38 recomendações do Plano de Ação de Buenos Aires (1978), já citado anteriormente, teríamos um farto material de estudo e debate para adequar e impulsionar a cooperação técnica Sul-Sul. Aqui se incluem não só as ações de cooperação Sul-Sul estimuladas e apoiadas pelo governo, mas, principalmente, a cooperação praticada de forma extensiva por um número incontável de organizações brasileiras, públicas e privadas. Sem medo de incorrer em uma afirmativa absurda e por falta exclusiva de estudos sob a matéria, poderíamos afirmar que um volume considerável das ações de cooperação Sul-Sul em curso no país, com a participação de entidades brasileiras, não é do conhecimento do sistema central de coordenação. Tal fenômeno, que não tira a legitimidade do processo em curso, em muito enfraquece a posição do governo nas inúmeras mesas de negociação internacional em que o país tem assento.

Para alimentar o exercício da reflexão e do debate, destacam-se as 12 principais recomendações das Nações Unidas sobre o TCDC. O texto original, em inglês, não prejudica o trabalho:

- National programming for TCDC;
- Adoption of policies and regulations favourable to TCDC;
- National mechanisms for promoting TCDC;
- The strengthening of national information systems for TCDC;
- The improvement of existing institutions;
- Promotion of national research and training centres with multinational scope;
- The formulation, orientation and sharing of policy experiences with respect to science and technology;
- The encouragement of technical co-operation among developing countries through professional and technical organizations;
- The expansion of TCDC through national public and private enterprises and institutions;
- The expansion of bilateral technical links;
- The exchange of development experience;
- Financial arrangements for TCDC.

Ao olhar pelo “retrovisor” do tempo, 26 anos se passaram desde a criação da ABC/MRE. Embora venha cumprindo com eficiência as funções de negociação externa, planejamento e coordenação, fica na agenda pendente a necessidade de avançar mais energicamente na área da cooperação técnica Sul-Sul. A interlocução entre o discurso oficial do governo e o das Nações Unidas apresenta algumas lacunas a serem supridas. Um exemplo é a falta de um cadastro de informação da capacidade instalada em ciência e tecnologia que poderia ser revertido em benefício das atividades da cooperação Sul-Sul praticada com os países em desenvolvimento e parceiros do Brasil em diversas instâncias do relacionamento externo.

Em segundo plano, coloca-se como um entrave real o engessamento já mencionado anteriormente da burocracia estatal. A gestão administrativa e financeira é um ponto crucial para os projetos de cooperação. A conotação projeto já diz expressamente que a execução de todas as ações desenhadas para o sucesso do empreendimento está definida em um tempo determinado e articulada com a contratação de peritos e aquisição de bens e serviços. Além disso, todas essas ações deveriam estar necessariamente centralizadas em apenas um órgão com capacidade gerencial e legislação flexível e uniforme para atender às demandas pulverizadas nos inúmeros projetos sediados em diferentes instituições parceiras no território nacional e de repercussão em diferentes países beneficiários finais dessa cooperação.

Pois bem, a legislação pública em vigor que regula as matérias de contratação de peritos e/ou consultores e de aquisição de bens e serviços é nitidamente centralizadora e não faz distinção entre atividade pública corrente e atividade “projeto”. Para fugir dessa vala comum, nos anos 1990 optou-se por uma gestão denominada Execução Nacional de Projetos, ou seja, com a centralização dos recursos públicos e das ações administrativas no escritório local do Pnud, sob o “guarda-chuva” da legislação própria das Nações Unidas para a contratação de peritos nacionais e para a compra de bens e serviços.

A denominada gestão Execução Nacional vigorou por aproximadamente dez anos com relativo sucesso na execução dos projetos, promovendo agilidade e flexibilidade administrativa, duas palavras sempre citadas pelos gestores da cooperação técnica internacional. O sucesso do empreendimento gerou, na ocasião, uma nova discussão de ordem política e jurídica internacional. A volumosa e crescente cifra anual de repasse orçamentário aos cofres do Pnud, a mudança do *status* mandatário, o volume do *cost sharing* arrecadado e sua real destinação, o robusto quadro de peritos e consultores nacionais permanentes a serviço dos projetos e o conflito de diferentes legislações e interesses públicos *versus* Nações Unidas provocaram uma meia trava no processo.

A intervenção governamental se fez presente via decreto, buscando regular a matéria. Não se identificou o real propósito da iniciativa, visto que se não teve o

objetivo de extinguir totalmente a Execução Nacional e, para piorar, enquadrou e engessou novamente todo o sistema operacional à disposição da cooperação, provocando um enorme vai-e-vem de soluções alternativas até hoje não bem definidas. Em resumo, enquanto nos dias atuais permanece a discussão já citada sobre a adoção da melhor gestão em benefício dos projetos de cooperação Sul-Sul, a demanda aumenta exponencialmente, na medida em que o país se faz presente nos diferentes fóruns bilaterais, regionais e multilaterais a fim de externalizar os progressos alcançados e suas potencialidades internas.

De forma pragmática espera-se uma resposta positiva a essa demanda que os países do Sul têm em relação a essas potencialidades brasileiras. Em linguagem diplomática, da academia, fala-se em *soft power*. No passado, essa demanda carregava alguns preconceitos e algumas reservas não justificadas com relação aos programas de cooperação. O primeiro deles se liga à ideia de cooperação trilateral ou multilateral, ou seja, Brasil/Portugal/país africano ou Brasil/França/país africano, em benefício de um projeto na África, pelo fato de que a presença de ex-colonizadores poderia manchar a imagem brasileira, que era vista como alternativa ao período imperialista europeu. Apesar disso ter alguma procedência, seu impacto poderia ter sido atenuado, já que, em algumas circunstâncias, a cooperação trilateral seria muito eficaz, pois, evidentemente, o Brasil gozava do prestígio de não ser um país imperialista, mas desconhecia a realidade africana – que eles conheciam. Podiam ter ajudado a fazer uma cooperação muito mais eficaz. Um outro risco mal ponderado era a possibilidade de o Brasil ficar em segundo plano na cooperação trilateral. Atualmente, esse preconceito está superado, porque os países africanos estão se abrindo muito para o mundo, as oportunidades de negócios estão surgindo e são totalmente diferentes. É um continente que está começando a mostrar suas potencialidades, sobretudo com relação aos minerais, e o preconceito não se justifica mais.

5. Conclusão

É necessário reconhecer que são inegáveis as conquistas alcançadas pelo país nos últimos 60 anos. Sob qualquer ângulo que se queira enfocar, seja político,

econômico, social, industrial, da infraestrutura interna, da educação, da saúde, dos direitos humanos, do comércio entre nações, da liderança regional – e poderíamos aqui citar muitos outros –, o Brasil avançou positivamente sem maiores convulsões internas. Aos olhos do mundo, o Brasil oscila nas estatísticas internacionais como a sexta/sétima economia mundial com enorme potencial de riquezas naturais para avançar ainda mais nas suas diferentes conquistas internas, atraindo, conseqüentemente, novos investimentos externos a serem aplicados em favor da consolidação econômica brasileira e, em última análise, do bem-estar social da população.

No entanto, o sistema federativo brasileiro, composto de 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, combinado com fatores como extensão territorial de dimensões continentais, desigualdades regionais visíveis e uma perversa distribuição de renda entre as diferentes classes sociais, gera a formulação de uma complexa rede de políticas públicas de difícil consenso entre as classes políticas dominantes, o que faz com que sua execução plena seja praticamente inviável do ponto de vista técnico e financeiro.

Além dessa realidade vivenciada pelo país, poderíamos agregar alguns pontos de vista recentes sobre a política externa, como, por exemplo, as propostas dos dois candidatos à Presidência da República, selecionados para o segundo turno das eleições de 2014.

Um deles defendeu ampliar a cooperação Sul-Sul, com o fortalecimento de alianças regionais, em especial, com Venezuela, Cuba e Argentina, além de expandir o Mercosul, integrando Bolívia e Equador como membros plenos. Também prometeu privilegiar temas como cooperação em infraestrutura e energia elétrica na América Latina.

Já o outro reforçou a importância de fortalecer as relações com países desenvolvidos, como os Estados Unidos, e ampliar a cooperação com a Aliança do Pacífico (México, Chile, Colômbia e Peru). A política externa também teria foco em acordos bilaterais e em parcerias com a União Europeia.

Retomando o tema central da Parte III, poderíamos inferir duas conclusões básicas em benefício de uma política governamental mais incisiva para a cooperação para o desenvolvimento. A primeira delas, e a mais evidente, é a de que o atual estágio de desenvolvimento alcançado pelo país recomenda a busca permanente por novas tecnologias para fortalecer a base de conhecimentos científicos e tecnológicos já instalada. Esse patrimônio acumulado somente faz sentido na medida em que o conhecimento seja incorporado ao sistema produtivo, apoiado no conceito amplamente conhecido no meio acadêmico: ensino, pesquisa e extensão dos conhecimentos desenvolvidos.

Uma segunda conclusão seria a de que o país exerce atualmente uma liderança e um protagonismo regional incontestáveis na América do Sul, graças a várias ordens. Esse acervo acumulado pela política externa tem sido um poderoso instrumento de negociação nos diferentes foros internacionais, bilaterais e multilaterais em que o país tem assento, de forma a marcar posições relevantes e criar novos espaços em benefício próprio. A credibilidade do Estado brasileiro e a sua capacidade de buscar harmonia em conflitos externos propicia um amplo leque de oportunidades de inserção da cooperação para o desenvolvimento com maior ênfase e empenho.

Dados esses elementos positivos, resta-nos voltar os olhos ao atual sistema de cooperação internacional. Estímulo e provocação para um novo debate sobre qual é o melhor sistema não faltarão. Novos questionamentos terão necessariamente que ser debatidos e consensuados: a real importância da cooperação para o desenvolvimento como instrumento de política externa; o custo-benefício do investimento político e financeiro a ser aplicado na empreitada; a avaliação do atual grau de cultura internacional absorvido pelas diferentes instituições públicas e privadas para participarem de um esforço nacional de cooperação entre os países em desenvolvimento. Respostas positivas a essas indagações permitirão ao governo brasileiro dar início a um novo modelo e ciclo de gestão da cooperação internacional.

6. A palavra oficial do governo

Para enfatizar o debate e a oportunidade de uma ampla reestruturação do modelo atual de gestão da cooperação Sul-Sul, ficam aqui registrados trechos da entrevista coletiva concedida pela presidenta Dilma Rousseff, por ocasião da comemoração dos 50 anos da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia, no dia 25 de maio de 2013:

[...] Além disso, hoje eu vou anunciar aqui dois grandes instrumentos para que a gente possa ampliar as relações com a África. Um deles o Brasil vai criar, nós temos uma agência que chama ABC, mas essa agência é um departamento, na verdade, do Itamaraty. Todos os grandes países têm agências internacionais de comércio. Nós vamos criar uma agência internacional de comércio para a África e para a América Latina. É uma agência de cooperação, mas é uma agência também comercial. É uma agência para viabilizar investimentos... enfim, é uma agência que tem um escopo bastante grande e essa agência tem por objetivo criar um mecanismo através do qual as iniciativas que o Brasil toma não tenham que passar por outros órgãos multilaterais. [...] Você pode até fazer em parceria com a ONU, mas, geralmente, as ações nossas na África são executadas por uma dessas agências internacionais e não por nós diretamente, apesar de ser com recursos nossos. Daí porque essa agência internacional de cooperação, de comércio e investimento com os países africanos. E além disso também temos muita preocupação em viabilizar financiamentos adequados. Não há no mundo quem amplie suas relações comerciais sem ter créditos de supridores, ou seja, os chamados *suppliers credits*, aqueles que quem está vendendo assegura o comprador, que é outro elemento fundamental dessa relação. [...] Eu tive quatro reuniões bilaterais [...] o que evidencia que nós temos relação, eu acho assim vista pelos africanos como qualitativamente adequada, uma relação que a gente chama de Sul-Sul, na qual você vê vantagens mútuas e não uma relação de superioridade ou que utiliza a relação comercial para outros

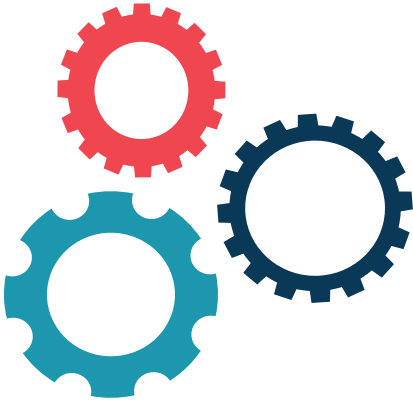
fins. Então, acredito também que esse aspecto extremamente amigável da relação brasileira seja muito importante. Agora, uma coisa é verdade. Nós somos o maior país afrodescendente da diáspora africana. Nós, reconhecidamente, temos metade da nossa população afrodescendente. Também por isso. Nós temos raízes comuns. Um veio muito importante da formação da nossa nacionalidade é, vamos dizer assim, ele tem sua raiz forte na cultura diversa, também porque a África não é uma só, na diversa cultura aqui dessa região do mundo. É basicamente isso (DILMA ANUNCIA..., 2013, *on-line*).

7. Referências bibliográficas

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea; ABC; 2013. 124p.

DILMA ANUNCIA criação de agência internacional de comércio entre América Latina e África. **TV NBR**. Adis Abeba, Etiópia: 2013. *On-line*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d7tPg39k2XE&feature=player_detailpage>. Acesso em: 25 dez. 2014.

LISTA DE AUTORES



Adriana Milhomem Seixas Lombardo

Administradora de Empresas pela Universidade de Brasília, tem MBA em Projetos pela Fundação Getúlio Vargas e cursa o mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília. Possui Certificação Internacional em Coaching pelo InCoaching, Certificação Internacional em Coaching e Mentoring pelo Instituto Holos e estudos de extensão pela *International Coach Federation*. Presidente fundadora do escritório regional de Brasília da *International Coach Federation*, é analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária desde 2009, no Departamento de Transferência de Tecnologia.

Ana Lúcia Eduardo Farah Valente

Possui graduação em Ciências Sociais (1981), mestrado (1984) e doutorado (1989) em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professora associada 4 (2012) e pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB). Coordena o diretório de pesquisa Diversidade, Cultura e Educação, em que desenvolve e orienta pesquisas na linha Agricultura Familiar, Educação e Relações Interétnicas. Com produção acadêmica multidisciplinar, integra a área de Ciências Sociais

Aplicadas e Agronegócios e ministra as disciplinas Extensão Rural e Pesquisa Participante em nível de graduação, na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Atualmente, integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (mestrado e doutorado) do Ceam.

Ângela Pires Terto

Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Ceam/UnB), possui graduação em Direito pela UnB e mestrado em Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Humanitário pela Universidade de Essex, Reino Unido. Atualmente, é gestora de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável pela *Universidad Complutense de Madrid*.

Bruno Ayllón Pino

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Docente e Investigador del proyecto PROMETEO de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Innovación, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) adscrito al Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM.

Carlos Julio Jara

Licenciado en Ciencias Políticas (1969) en la Universidad de Gonzaga, Washington, Estados Unidos, hizo maestría en Ciencias Sociales (1975) en el *Institute of Social Studies*, La Haya, Países Bajos, además de Estudios de Post Grado en Desarrollo Rural y Planificación Micro-Regional. Candidato a

PhD en Sociología Rural por la Universidad de Manchester, en Inglaterra (1979), actualmente es asesor de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, entidad adjunta a la SENPLADES, Ecuador.

Cristina Costa Bernardi

É engenheira agrônoma e mestre em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília. Possui MBA em Gestão Sustentável da Agricultura Irrigada, com concentração em Planejamento e Estratégia Competitiva, pela Fundação Getúlio Vargas e especialização em Desenvolvimento Rural na Espanha. Há 15 anos, atua na gestão da cooperação técnica internacional como Especialista em Projetos de Cooperação Técnica do IICA Brasil. Desempenha funções na captação e gestão de recursos, incluindo a negociação, a elaboração, o monitoramento e a avaliação de projetos de cooperação técnica nas áreas de gestão ambiental e desenvolvimento rural sustentável.

Diógenes Oliveira

É técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Há 30 anos atua na temática da cooperação técnica internacional. Trabalhou na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Prestou serviços de consultoria de cooperação técnica internacional ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e ao Instituto Latino-Americano para o Planejamento Econômico e Social (Ilpes).

Elísio Contini

Possui graduação pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1973), mestrado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro, 1973), doutorado em *Regionale Planung* pela Universidade de Muenster (1981) e pós-doutorado pela LABEX EUROPA – AGROPOLIS MONTPELLIER (2005). Atualmente, é pesquisador científico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Heithel Souza Silva

É economista e especialista em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Maranhão. Possui MBA em Gestão Pública pela Universidade de São Paulo e especialização em Desenvolvimento Rural na Espanha. Há 15 anos atua no fomento, na organização e na cooperação técnica internacional junto aos setores público e privado como Especialista em Projetos de Cooperação Técnica do IICA Brasil. Desempenha funções na captação e gestão de recursos, incluindo a identificação, a negociação, a elaboração, o monitoramento e a avaliação de projetos de cooperação técnica em temas vinculados ao desenvolvimento regional e rural sustentável, com ênfase no planejamento e desenvolvimento territorial e planejamento energético.

João Brígido Bezerra Lima

Engenheiro agrônomo e técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é especialista em Gestão Econômica do Meio Ambiente (UnB, 2002), Gestão da Tecnologia da Informação (Enap/UnB, 2001),

Gestão Ambiental e Ordenamento Territorial (UnB, 1997) e *Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica* (Cepal, 1995). Desde 2010, coordena o Projeto de Mapeamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi).

José Botafogo Gonçalves

Advogado e diplomata, atualmente é vice-ministro emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Exerceu funções diplomáticas em Moscou, Roma, Santiago do Chile, Paris, Bonn, Milão e no Vaticano. Foi vice-presidente de Relações Exteriores do Banco Mundial em Washington (1985–87), ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1998) e ministro do Turismo do Brasil (1998). Foi embaixador especial para Assuntos do Mercosul (2001) e embaixador do Brasil na Argentina (2002–2004).

Jurema Iara Campos

Possui graduação em Publicidade e Propaganda pela Universidade de Brasília (1984), graduação em Jornalismo pela Universidade de Brasília (1984), especialização em Divulgação Científica e Tecnológica pela Universidade de Brasília (1988), especialização em Marketing para Gestão Empresarial pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e mestrado em Agronegócios pela Universidade de Brasília (2008). Atualmente, é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (mestrado e doutorado) do Ceam/UnB e desenvolve suas atividades profissionais na Embrapa Produtos e Mercado, unidade descentralizada da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Livia Maria da Costa Nogueira

Historiadora, especialista em Gestão Pública (*Pontificia Universidad Católica de Chile*), com master em *Acción Política y Participación Ciudadana* (*Universidad Rey Juan Carlos, Madrid*) e diploma de *Estudios Avanzados en Ciencias Políticas* (*Universidad Complutense de Madrid*), trabalha com cooperação internacional há dez anos, tendo coordenado projetos da AECID, do Pnud e do UNDEF. Atualmente, trabalha no *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG).

Manuel Rodolfo Otero

É médico veterinário graduado pela Faculdade de Ciências Veterinárias da Universidade de Buenos Aires. Possui mestrado em Produção Animal no Centro de Agronomia Tropical de Pesquisa e Ensino da Costa Rica (1976-1978) e em Desenvolvimento Rural pela *London University* (1994-1996). Atualmente, desempenha o cargo de representante do IICA no Brasil. Já ocupou os cargos de representante do IICA no Uruguai, chefe da assessoria do diretor geral do IICA, diretor de Programação e Avaliação e diretor regional do IICA para a Área Andina. Foi adido agrícola da República Argentina (1984-1988) em Washington, D.C. Foi vice-presidente do *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) na República Argentina (1999-2001).

Marcelo Fernandes de Oliveira

Possui graduação (1998) e mestrado (2001) em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005). É livre docente em

Teoria das Relações Internacionais pela Unesp. Atualmente, é professor de Relações Internacionais na Faculdade de Filosofia e Ciência (Unesp/Campus de Marília) e pesquisador em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (também da Unesp).

Martín Piñeiro

Ingeniero agrónomo de la Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía Agraria de la Universidad de California, EEUU. Es socio del grupo CEO. Actualmente es director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Fue director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), presidente del Consejo Directivo del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) y miembro del Consejo Directivo del *International Service for National Agricultural Research* (ISNAR).

Mauro Márcio Oliveira

Agrônomo pela UFV, mestrado em Economia pela UnB, doutor em Economia Internacional pela *Universidad Complutense de Madrid*, especialista em Planejamento Regional pelo Ilpes/Cepal e especialista em Estatística pela PUC/RS. Foi extensionista da Ancarba e Embrater, pesquisador da Embrapa, técnico do IICA e consultor legislativo do Senado Federal. Publicou uma dezena de livros e cinco dezenas de artigos técnicos. Há 20 anos é consultor em Políticas Públicas, já tendo realizado mais de 70 trabalhos de consultoria.

Rodrigo Pires de Campos

Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1994), mestrado em Estudos em

Cooperação Internacional (*Graduate School of International Development*, 1999) e doutorado em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pela Universidade de Nagóia (2002). Atualmente, é bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea-DF) e professor-doutor da Universidade Católica de Brasília.

