

A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico

International cooperation for development as a specific expression of international cooperation: a theoretical survey

Walter Antonio Desiderá Neto | walter.desidera@ipea.gov.br
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

Resumo Este artigo se dedica a realizar uma revisão de diferentes abordagens teóricas de Relações Internacionais a respeito dos conceitos de cooperação internacional e de cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo é demonstrar de que maneira a cooperação internacional para o desenvolvimento se apresenta como uma expressão específica da cooperação internacional. **Palavras-chave** Cooperação Internacional; Cooperação para o desenvolvimento; Desenvolvimento.

Abstract This paper is dedicated to conduct a review of different theoretical approaches to International Relations about the concepts of international cooperation and international cooperation for development. The goal is to demonstrate how international cooperation for development is presented as a specific expression of international cooperation. **Key-words** International Cooperation; Development Cooperation; Development.

1. Introdução

Este artigo se dedica a realizar uma revisão de diferentes abordagens teóricas de Relações Internacionais a respeito dos conceitos de cooperação internacional e de cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo é demonstrar de que maneira a cooperação internacional para o desenvolvimento se apresenta como uma expressão específica da cooperação internacional.

Da cooperação internacional

O debate acerca das possibilidades de cooperação e da inevitabilidade do conflito na arena internacional se faz presente desde as primeiras abordagens que se propuseram teóricas da disciplina propriamente dita das Relações Internacionais. Dessa forma, para identificar e delimitar diferentes expressões do fenômeno da cooperação internacional, antes se faz necessário compreender como ele foi descrito e analisado ao longo do tempo por diferentes abordagens da literatura especializada.

Carr (1939/2001), na obra que é considerada fundadora dos estudos internacionais como campo distinto do conhecimento, criticou o pano de fundo utópico presente nas relações internacionais no século XIX (caracterizado essencialmente pelas crenças na razão individual humana como fonte da moral e no utilitarismo), pela sua ingenuidade em conduzir à argumentação de que haveria uma harmonia automática de interesses – popularizada pela doutrina da “mão invisível” da escola do *laissez faire* – no ambiente mundial. De acordo com aquela abordagem idealista à qual o autor se referia, o homem racional e a opinião pública seriam suficientes para levar as sociedades na direção correta. A expansão da produção, da população e da prosperidade eram os alegados elementos factuais que davam corpo àquela visão¹.

Um bom exemplo dessa visão otimista liberal é encontrado em Angell (1910/2002), o qual defendia que, com a expansão do comércio internacional, a guerra não se tornaria mais uma opção aos estadistas pela razão de não trazer benefícios econômicos aos países. Usando como exemplo a Guerra Russo-Japonesa (1904-5), ele afirmava que

[...] os japoneses empobreceram ao invés de enriquecerem com a guerra; e que os russos ganharam mais com a derrota do que poderiam ter ganhado com uma vitória, pois essa vitória porá um freio à política russa de militarismo e expansão territorial, politicamente insensata, convertendo as energias da nação para o desenvolvimento econômico e social (ANGELL, 1910/2002, p. 66).

Carr (1939/2001) segue argumentando que, mesmo após a catástrofe da Primeira Guerra Mundial que se sucedeu poucos anos depois da publicação da obra de Angell (1910/2002), o idealismo

1 A desproporção do avanço econômico-social inglês em relação aos demais no século XIX se justificava com base na doutrina da evolução ou seleção natural darwinista e, mais tarde, pela doutrina do progresso (Carr, 1939/2001).

permaneceu presente na visão de muitos estadistas, sendo a proposta do presidente americano Woodrow Wilson e a criação propriamente dita da Liga das Nações – sustentada no princípio da paz kantiana democrática – seu maior exemplo de expressão.

Com a escalada da Segunda Guerra Mundial, o autor realizou sua chamada crítica realista, colocando que, apesar de parecer oculto em meio ao otimismo liberal, o poder – dirigido para a guerra, como postulado anteriormente por Clausewitz (1832/1979) – é sempre elemento essencial da política internacional, na qual o que importa é a primazia da força. As bases para esse pensamento realista são encontradas principalmente na teoria política moderna de Maquiavel e Hobbes.

Morgenthau (1948/2003), expoente pensador do realismo clássico, deu prosseguimento a essa argumentação, defendendo que os interesses entre as nações são conflitantes e não harmônicos, uma vez que eles se definem em termos de poder relativo. Para ele, a política internacional se caracteriza como a luta pelo poder, pois isso é natural ao ser humano, conforme o pensamento hobbesiano. Como consequência, forma-se no sistema internacional o equilíbrio de poder entre as nações, para o qual existem diversos métodos para ser mantido ou restabelecido. O autor lista quatro deles: i) dividir para governar; ii) compensações territoriais e políticas; iii) corrida armamentista; e iv) alianças militares. Para o objetivo de discutir o fenômeno da cooperação internacional, interessa aqui apenas o último deles.

De acordo com o autor realista, alianças ou coalizões militares são formadas quando “duas ou mais nações se associam para alterar sua posição relativa de poder” (MORGENTHAU, 1948/2003, p. 344). Para que ocorram, faz-se necessária a existência de objetivos comuns relativos ao equilíbrio de poder, os quais podem ser idênticos ou complementares, ou então, além de uma das duas primeiras opções, ideológicos, étnicos ou religiosos. As alianças são, na análise do autor, um dispositivo de proteção contra a dominação global por uma única nação. Em outras palavras, as nações se aliam quando se deparam com uma ameaça externa comum. Arranjos de segurança coletiva, nesse sentido, apresentam-se como alianças preventivas a esse tipo de distúrbio no equilíbrio de poder.

O advento do conflito bipolar sistêmico após a Segunda Guerra Mundial e a alta capacidade explicativa do realismo para a compreensão daquela realidade fizeram com que esta abordagem teórica dominasse praticamente a totalidade dos estudos do *mainstream* em Relações Internacionais nos anos 1950, 1960 e até fins dos anos 1970 – mantendo a identificação da cooperação internacional somente com alianças militares.

Por outro lado, naqueles anos, o crescimento do comércio internacional e da interdependência econômica no bloco ocidental, proporcionado em grande medida pelo sistema de Bretton Woods, ao lado da integração europeia e da progressiva distensão da Guerra Fria, aos poucos estimularam a aparição de visões alternativas referentes às possibilidades de cooperação entre os países no ambiente internacional. Do ponto de vista teórico-metodológico, foram também indispensáveis para o avanço dessas novas abordagens as premissas da economia neoclássica e do modelo do ator racional, a teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1971) e os diversos modelos da teoria dos jogos.

A primeira publicação mais expressiva dessa nova visão se refere a um artigo publicado por Jervis (1978). O autor analisou as possibilidades de cooperação nas relações internacionais partindo da concepção do estado como ator racional unitário e da analogia das situações diante das quais se deparam os estadistas no ambiente externo com os jogos do Dilema do Prisioneiro e da Caça ao Cervo. Preocupado com o chamado problema do dilema da segurança – ideia de que os meios pelos quais um país tenta aumentar sua segurança, em especial a aquisição de poderio militar, reduz a segurança dos demais, levando

a uma espiral de corrida armamentista e insegurança² –, o objetivo do autor foi o de encontrar quais tipos de medidas podem reduzir o impacto da anarquia internacional e elevar os prospectos de cooperação. A área temática por ele tratada é a segurança internacional, com especial atenção sobre maneiras de evitar corridas armamentistas.

Considerando o jogo do Dilema do Prisioneiro reiterado como idêntico ao de Caça ao Cervo com relação à estrutura de *payoffs*, suas principais conclusões, sustentadas também por exemplos históricos, voltam-se para a promoção da cooperação a partir de algumas medidas que sejam capazes de alterar essa estrutura nos seguintes sentidos: elevação dos benefícios de cooperação mútua e/ou redução dos custos de ser explorado; redução dos ganhos de explorar e/ou elevação dos custos de exploração mútua; qualquer variável que eleve a expectativa de que a contraparte não irá desertar (JERVIS, 1978, p. 171).

Outra importante contribuição trazida pelo estudo se refere ao seguinte argumento: caso os equipamentos militares possam ser distintos entre os voltados para o ataque e os desenvolvidos para a defesa e, caso seja mais vantajoso, tanto em termos financeiros como em termos estratégicos (geográficos e tecnológicos), adquirir equipamentos defensivos, o dilema da segurança pode ser eliminado, uma vez que o aumento da segurança de um país, nestes termos, não implicará em diminuição da segurança dos demais. Também são essenciais, nesse sentido, as percepções dos países acerca da natureza das aquisições militares uns dos outros.

Dessa forma, corridas armamentistas podem ser evitadas ao se efetuar acordos de controle de armamentos ofensivos e se estimular o desenvolvimento dos defensivos (JERVIS, 1978, p. 186-8). Com essas descobertas, o autor inaugurou uma agenda de pesquisa e uma nova vertente do realismo, denominada realismo defensivo, na qual a cooperação é vista não apenas como possível, mas também como um método de autopreservação da segurança entre as nações. A síntese teórica dessa abordagem coube, após três décadas, a Glaser (2010).

Em publicação fundamental para a amenização do predomínio da visão realista entre as teorias de Relações Internacionais, o estabelecimento do conceito de regimes internacionais – originalmente tratado por Ruggie (1975), depois por Keohane e Nye (1977/1989), finalmente consagrado coletivamente por uma conferência de especialistas –, o qual é tributado a Krasner (1982), significou o germe para o desenvolvimento de uma vertente teórica interessada no papel das instituições internacionais em promover a cooperação e evitar o conflito.

O autor postulou que os regimes – conjuntos de princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores de determinada área temática das relações internacionais – podem ser considerados como variável interveniente que se localiza entre as causas básicas do comportamento das nações (poder e interesses, basicamente) e as suas ações. Consequentemente, eles podem influenciar resultados na política internacional. A maneira, a intensidade e as circunstâncias em que os regimes afetam as decisões tomadas pelos países e as políticas efetivamente empreendidas por eles, contudo, permaneceu aberta ao debate teórico.

De fato, a obra que se tornou a principal referência nos estudos sobre cooperação internacional,

2 As primeiras reflexões sobre o dilema da segurança e a cunhagem do termo são tributárias ao autor realista John Herz (1959).

de forma a inaugurar nova e influente abordagem teórica nas relações internacionais – o neoliberalismo institucional – que se antepôs em certa medida ao realismo estrutural de Waltz (1979), foi o livro de autoria de Keohane (1984). Neste trabalho, o autor se dedicou a estudar o fenômeno da cooperação internacional, a maneira pela qual os regimes internacionais alteram os padrões de cooperação e conflito que emergem na realidade, bem como sobre o papel de países hegemônicos (*hegemons*), de um lado, na criação de regimes, e, de outro, na promoção e manutenção da cooperação entre as nações. Os temas dos casos analisados para referendar a discussão teórica são de economia política internacional.

A cooperação internacional é conceituada como a situação em que “as políticas efetivamente empreendidas por um governo são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-2). Em claro diálogo com a crítica de Carr (1939/2001), o autor diferencia a cooperação da harmonia, argumentando que nesta não há coordenação de políticas, apenas uma coincidência automática de interesses. A discórdia, por seu turno, constitui-se na situação em que os governos veem as políticas uns dos outros como entraves para a realização de seus próprios objetivos. Em outras palavras, na discórdia há um conflito de objetivos e as tentativas (quando existentes) de coordenar as políticas – com ou sem negociações e barganhas entre os envolvidos – falharam. A cooperação, nessa visão, envolve ajustes mútuos de políticas para atender às demandas uns dos outros, portanto ela emerge de uma situação de discórdia ou discórdia potencial.

Os regimes e instituições internacionais, nessa abordagem, aumentam a propensão de haver cooperação nas relações internacionais, na existência de interesses mútuos entre os países, porque reduzem as incertezas sobre o comportamento a ser adotado pelos demais e diminuem também a assimetria de informações, ambas características essenciais do sistema internacional anárquico. Dessa maneira, eles atenuam os efeitos da anarquia e alteram os contextos nos quais as decisões são tomadas pelos estadistas, no sentido de prover maior previsibilidade no modo de agir dos países e, por isso, facilitar a ocorrência de cooperação em áreas temáticas específicas das relações internacionais. Afinal, “os regimes refletem padrões de cooperação e discórdia ao longo do tempo” (KEOHANE, 1984, p. 63).

Em uma tentativa de sintetizar o debate e unir os esforços dos pesquisadores que estavam estudando a cooperação internacional em temas distintos (segurança internacional e economia política internacional), Oye (1985) organizou livro no qual foi aplicado em casos específicos um quadro analítico unificado para as duas áreas, a fim de permitir a comparação dos resultados. O modelo seguia premissas da teoria dos jogos e da microeconomia. Com esse exercício, o autor (1985, p. 3) identificou três dimensões dos jogos que influenciam regularmente as possibilidades de cooperação: i) a estrutura de *payoffs* (e as estratégias para alterá-las); ii) a sombra do futuro (efeito da expectativa de repetição do jogo indefinidamente no futuro sobre a decisão dos atores entre cooperar ou não); e iii) a quantidade de participantes (quanto maior, mais difícil se torna atingir a cooperação).

O último capítulo da obra organizada por Oye (1985), assinado por Axelrod e Keohane (1985), busca sintetizar as conclusões decorrentes dos resultados obtidos com os estudos de caso. Concluiu-se que os regimes e as instituições internacionais são capazes de aumentar as chances de cooperação pois têm influência nas três dimensões comuns aos jogos apontadas por Oye (1985): alteram a estrutura de *payoffs* colocadas para os atores, prolongam a sombra do futuro e possibilitam que jogos com muitos participantes sejam repartidos em jogos com menos atores. Ademais, eles também proporcionam a cooperação porque

[...] proveem informações sobre a condescendência dos atores às regras; facilitam o desenvolvimento e a manutenção de reputações; suas premissas podem ser incorporadas pelos atores na decisão sobre a melhor maneira de responder às ações dos outros; e eles podem até mesmo compartilhar responsabilidades para forçar o cumprimento das regras (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 237).

Em honesto exercício de revisão e autocrítica, Jervis (1988) enumerou posteriormente uma série de limitações dos modelos da teoria dos jogos e do estado como ator racional unitário e levantou algumas questões importantes que ficam de fora nesse tipo de análise. Entre elas, destacam-se: o questionamento a respeito da correção em tomar as preferências dos atores como dadas e imutáveis; a maneira pela qual aspectos psicológicos (tendência a subestimar o quão ameaçador é o próprio comportamento para os outros atores e superestimar a hostilidade dos demais), de crenças e de valores produzem percepções diversas dos atores acerca do significado dos resultados obtidos nas situações análogas aos jogos; e a ressalva de que considerações sobre moralidade, justiça e obrigação em respeitar as normas correspondem certamente a boas parcelas da explicação para o fato de efetivamente ocorrer mais cooperação na realidade do que o modelo preveria.

De toda maneira, algumas das questões levantadas por Jervis (1988) já vinham sendo trabalhadas por um grupo de certa forma difuso de autores, aos quais Keohane (1988) denominou reflexivos, mas que depois se identificaram, uns mais e outros menos, sob a categoria de construtivistas. Um dos primeiros trabalhos influentes desta linha de pensamento, e que trata de regimes internacionais, refere-se à análise de Ruggie (1982) sobre a ordem econômica do pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizada pelo que o autor denominou de compromisso do “liberalismo embutido” (*embedded liberalism*): um regime multilateral em essência, mas regido por intervencionismos domésticos que asseguravam a estabilidade dos países. Com metodologia histórica, o autor concluiu que os regimes refletem não apenas a configuração de poder, mas também a configuração do propósito social dominante. Dessa maneira, o autor se afastou do modelo do ator racional e buscou em estudo histórico a repetição de práticas sociais e políticas prévias para explicar a formação deste regime.

Wendt (1994), preocupado em alcançar desenvolvimento teórico mais robusto para essa nova vertente, ressaltou que, em muitos casos, pelo fato de o modelo do ator racional tomar como dadas as preferências dos países, sua capacidade explicativa se reduz. Os interesses e as identidades das nações são em grande parte construídos em estruturas sociais intersubjetivas do sistema internacional e mudam ao longo do tempo, por isso merecem ser tratadas endogenamente nas relações internacionais. Os interesses, por sua vez, dependem das identidades, sendo os dois portanto fenômenos distintos, um motivacional e o outro cognitivo e estrutural, com papéis diferentes na explicação do comportamento estatal.

Para o autor, as identidades socialmente formadas pelos países são “conjuntos de significados que um ator atribui a si mesmo levando em consideração a perspectivas dos outros, ou seja, como um objeto social” (WENDT, 1994, p. 385). Dessa forma, as identidades variam de acordo com os temas em apreciação e são centrais para a explicação da mútua constituição entre agentes e estrutura no sistema internacional. Seguindo o raciocínio, a presença de interesses egoístas e interesses coletivos nos objetivos dos estados, por seu turno, depende do quanto e de que maneira as identidades sociais envolvem uma identificação com o destino do outro. Quando identidades coletivas se fazem presentes, abre-se espaço para sentimentos de solidariedade, comunidade e lealdade, portanto para definições coletivas de interes-

se. Nestas situações, o modelo do ator racional egoísta não tem nenhum poder explicativo no que tange às possibilidades de cooperação.

Além disso, identidades coletivas variam de acordo com a área temática, o momento histórico, a localização geográfica, bem com a classificação das relações entre bilaterais, regionais ou globais (WENDT, 1994, p. 388). As estruturas intersubjetivas sistêmicas – entendimentos compartilhados, expectativas e conhecimentos sociais embutidos nas instituições internacionais e complexos de ameaças, a partir dos quais países definem parte de suas identidades e de seus interesses – variam ao longo do tempo e suas configurações são determinantes para a constituição do tipo ou cultura de anarquia que os países se consideram estar em suas diversas relações: hobbesiana, lockeana ou kantiana. Com conceituação mais bem trabalhada em obra posterior (WENDT, 1999), as culturas de anarquia, os processos sistêmicos e as práticas estratégicas (comportamentais ou retóricas) dos países são determinantes, na visão construtivista, para concluir sobre as possibilidades de cooperação nas relações internacionais, uma vez que eles dão significado às estruturas materiais e, dessa maneira, orientam a ação dos estados.

Sofisticando a contribuição do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) para a análise de política externa, Milner (1997) desenvolveu abordagem teórica que leva também em consideração o papel de fatores domésticos sobre os prospectos para a cooperação no sistema internacional e sobre sua natureza, trazendo mais um nível de análise para o debate. Nesta visão, tomadores de decisão centrais (do poder executivo), legislaturas e grupos domésticos representam as posições de ganhadores e perdedores nacionais da cooperação internacional e lutam entre si para promovê-la ou impedi-la.

As variáveis determinantes da política doméstica para o resultado desse embate são: i) as preferências políticas dos atores domésticos; ii) a distribuição do poder entre os atores domésticos nas instituições em que a cooperação internacional é relevantemente discutida e empreendida; e iii) a distribuição da informação entre os atores (MILNER, 1997, p. 11). Dessa maneira, a autora rejeita a ideia do estado como ator unitário: para ela, o estado é um ator plural internamente. O modelo do ator racional e a teoria dos jogos, de toda forma, são utilizados para a análise do embate entre os grupos domésticos.

Ao lado do construtivismo, o neoliberalismo institucional e o realismo defensivo são as três abordagens teórico-metodológicas das relações internacionais mais influentes no que se refere ao estudo da cooperação internacional. Além disso, o conceito de Keohane (1984) para descrever o fenômeno permanece amplamente reconhecido como o principal da literatura, mesmo por aqueles que seguem abordagens distintas para explicá-lo. Nesse sentido, a proposta deste artigo é apenas diferenciar analiticamente uma expressão do fenômeno que, apesar de se caracterizar como ajustes mútuos de políticas domésticas para atingir objetivos compartilhados, tem feições específicas: a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Por fim, cumpre destacar que os tipos de cooperação internacional Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul, bastante discutidos contemporaneamente e que são observados na expressão do fenômeno a ser descrita a seguir, podem ser diferenciados principalmente em função de três variáveis: i) países envolvidos; ii) abordagem dos temas; iii) tipo de relação de poder entre os atores. Relacionando o Norte com os países desenvolvidos e o Sul com os países em desenvolvimento, a primeira variável é determinante na diferenciação e dispensa explicações. Com relação à segunda variável, considera-se que, de uma forma geral, por ter sido responsável pelas concepções subjacentes aos regimes internacionais estabelecidos na ordem internacional vigente, o Norte costuma ser mais conservador que o Sul em suas abordagens para os diferentes temas da agenda internacional. O Sul, por sua vez, de uma maneira geral tende a ter

posições reformistas, revisionistas ou revolucionárias sobre a ordem vigente.

Por fim, a terceira variável pode tomar posições dentro de um espectro que vai do horizontal ao vertical, extremos que significam, respectivamente, pequeno ou grande diferencial entre os recursos de poder dos países envolvidos. De maneira geral, as relações de poder nas cooperações Norte-Norte e Sul-Sul estão mais próximas do que se pode denominar horizontais³, ao passo que na cooperação Norte-Sul as relações de poder tendem à verticalidade. Nesta configuração, os atores com mais recursos de poder apresentam maior desenvoltura para impor seus objetivos e interesses em detrimento das demandas dos que têm menos capacidades.

Da cooperação internacional para o desenvolvimento

O fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento vinha sendo estudado até os anos 1980, de uma forma geral, por especialistas em economia política internacional, no capítulo sobre fluxos financeiros internacionais, tendo como item específico a ajuda externa.

Os autores mais envolvidos com temas de política internacional, em função tanto do domínio do realismo nas teorias de Relações Internacionais como das evidências observadas naquelas décadas, ao analisar esse fenômeno concluíam ser um instrumento de dominação dos países mais poderosos sobre os mais pobres. Posteriormente, com o advento da abordagem da interdependência complexa e do construtivismo, a visão da cooperação para o desenvolvimento, de uma forma, como benéfica para o crescimento econômico mundial a partir da interdependência comercial e financeira ou, de outra forma, como expressão da solidariedade e da existência de princípios morais nas relações internacionais (AYLLÓN, 2007, p. 43-4), começou a receber tratamento analítico específico das Relações Internacionais.

A transferência de recursos financeiros entre as nações sempre foi uma característica do sistema internacional, mas o aumento do volume delas nos anos 1950, associado com maior nível de envolvimento dos governos, conferiu importância diferencial ao fenômeno (WHITE, 1973). Inicialmente, o principal responsável pelo aumento desse volume foi o Plano Marshall, a partir do qual os Estados Unidos transferiram, entre 1949 e 1952, em torno de 4,5% de seu Produto Nacional Bruto (PNB) para a reconstrução dos países aliados europeus da Segunda Guerra Mundial (GILPIN, 1987/2002). Para a gestão da distribuição dos recursos, foi criada em 1948 a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), a qual foi transformada na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960, com o ingresso do Canadá e dos Estados Unidos.

Em 1961, no âmbito da mesma instituição, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (GAD) foi convertido no Conselho de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), com a função de guiar e monitorar os fluxos de ajuda (agora direcionados aos países em desenvolvimento), além de definir padrões para os tipos de assistência fornecidos e para a natureza dos projetos implementados. Em 1965 o CAD começou a medir os fluxos que eram considerados como ajuda externa, assumindo a meta definida na

3 Reconhece-se, de toda forma, existirem importantes assimetrias de poder em muitas dessas relações.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) inaugural de transferir 1% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países doadores às nações em desenvolvimento. Vale ressaltar que, antes, a Conferência de Bandung (1955) e o processo de descolonização tiveram papel central em colocar na agenda internacional o problema do desenvolvimento e a necessidade urgente de enfrentá-lo.

A partir de 1969, com a definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) estabelecida pela OCDE – fluxos de financiamentos oficiais concessionais que têm como seu principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento, com doação mínima de 25% a uma taxa de desconto de 10%, transferidos em todos os níveis governamentais diretamente aos países receptores ou a agências multilaterais de desenvolvimento – os fluxos privados de Investimento Externo Direto (IED) deixaram de ser considerados ajuda externa. Seguindo resolução da ONU de 1970, a meta dos doadores foi reduzida para 0,7% do PIB, a qual permanece a mesma atualmente⁴. Da definição consagrada, foram excluídos apenas os créditos para exportação na contabilização (OCDE, 2010).

Mormente em função da Guerra Fria, depois do Plano Marshall, os recursos continuaram sendo transferidos em escala mais ou menos constante nos anos 1950, 1960 e 1970, mas a partir de então com maior participação de mecanismos multilaterais, agora destinados quase exclusivamente aos países em desenvolvimento e com evidente objetivo de política externa dos governos financiadores de manutenção dos países dentro do bloco ocidental – em outras palavras, impedir transições para o socialismo (SPERO; HART, 2009).

Do sistema de Bretton Woods, a Corporação Internacional de Finanças (1956) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (1960), agências subsidiárias do Banco Mundial, figuraram como as principais instituições globais com funções, entre outras, de gerenciar e canalizar a transferência desses recursos. Em âmbito hemisférico americano, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 é também relevante.

Em meio à intensificação do fenômeno, Morgenthau (1962) propôs uma teoria política da ajuda externa. Entendida como a transferência de recursos financeiros, bens e serviços de uma nação a outra, à exceção da ajuda humanitária, outros cinco tipos de políticas foram definidas pelo autor dentro do conceito, todas elas tendo para ele como objetivo final a conquista de vantagens políticas pelo doador. Packenham (1966), com linha de raciocínio diferente, mas com conclusões similares, argumentou que as doutrinas de desenvolvimento político que estavam por trás do programa de ajuda dos Estados Unidos se referiam à criação de uma comunidade mundial pacífica de nações livres e independentes, anticomunistas e pró-americanas, e desenvolvidas economicamente. A depender da situação, primava uma dessas características almeçadas em detrimento das demais no provimento americano de ajuda externa, destacando-se o anticomunismo.

Strange (1966, p. 62), por sua vez, ao observar uma pequena queda nos fluxos de ajuda em 1964, não hesitou em concluir que se havia chegado ao fim de uma era de otimismo no que concerne à ajuda externa. Neste debate, White (1974, p. 12) identificou duas visões extremas e antagônicas sobre o as-

3 Dos membros do CAD, apenas a Suíça não aderiu à meta.

sunto: de um lado, aqueles que chamou de cínicos, os quais se negavam a ver o lado positivo da ajuda mesmo diante de evidências promissoras e, de outro, os que denominou crédulos, os quais confiavam estar entrando em uma nova era das relações internacionais na qual as desigualdades internacionais seriam progressivamente eliminadas em função da ajuda externa. Neste segundo grupo o autor incluiu o famoso Relatório da Comissão Pearson de 1969, uma vez que nele era comemorada a média de crescimento atingida pelos países em desenvolvimento de 5% na década de 1960, sem levar em consideração a escassez de benefícios reais desse crescimento para o bem-estar das populações dessas nações. É possível relacionar esses dois grupos de visões com realistas e idealistas, conforme a categorização de Carr (1939/2001).

Nos anos 1970, o descontentamento com os resultados da década anterior trouxe à tona o início de discussões a respeito da eficácia da cooperação para o desenvolvimento em atingir seu objetivo essencial de elevar as condições de vida nos países do Sul. Enquanto os doadores apontavam problemas de governança nos países receptores, avaliando a efetividade da ajuda em termos do desempenho dos países em desenvolvimento em aplicar os recursos da maneira correta, os receptores reclamavam do baixo volume recebido de ajuda. Nesse debate, é simbólica a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional pelos países em desenvolvimento na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1974. De toda forma, ademais dessas questões, as próprias concepções de desenvolvimento, fluidas e variáveis, dificultaram avanços significativos nesse debate que permanece em aberto.

O problema da ajuda amarrada – situação em que o financiamento de um projeto é condicionado à aquisição dos bens e serviços necessários à sua execução no país de origem dos recursos – também foi alvo de discussões a partir dos anos 1970. Os argumentos contrários a essa prática apontavam no sentido de que a compra dos bens e serviços no país receptor da ajuda, além de melhorar a viabilidade dos projetos ao reduzir custos de transação, contribui para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento de uma forma geral, uma vez que estimula a atividade econômica no local onde são investidos os recursos, podendo dar sequência a um efeito multiplicador. Outros tipos de condicionalidades, de ordem de política econômica e de política externa de uma forma geral, também entraram em contestação, acusadas de ferirem a soberania dos países em desenvolvimento.

A crise da dívida pública nos anos 1980 provocou um declínio expressivo nos fluxos de ajuda até o final daquela década. A chegada ao poder de governos conservadores nos países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Alemanha Ocidental, levou ao crescimento da oposição ao aumento dos gastos com ajuda nos países do Norte e à consolidação da ideia de que a recuperação do Sul deveria ocorrer a partir de programas de ajuste estrutural de austeridade em favor do retorno aos princípios da economia de mercado (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). De toda maneira, mantiveram-se os fluxos de recursos destinados à ajuda em defesa, em função do conflito bipolar. A partir de então, as condicionalidades de política fiscal e econômica dos empréstimos concessionais, por sua vez, tornou-se uma marca importante da assistência ao desenvolvimento (SPERO; HART, 2009).

Com o fim da Guerra Fria, apesar da expectativa de que os fluxos de ajuda aumentariam em função dos chamados “dividendos da paz” mencionados pelo Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, nos anos 1990 boa parte da ajuda foi redirecionada aos países do Leste Europeu e decresceu em termos reais, colocando na agenda, além da questão da sustentabilidade ambiental a ser respeitada no desenvolvimento, consagrada definitivamente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), condicionalidades voltadas a reformas políticas pró-democracia (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). A globalização levou ao aumento dos fluxos financeiros privados dire-

cionados ao Sul (IED e capital financeiro), especialmente nos chamados mercados emergentes, os quais, conforme apresentavam taxas expressivas de crescimento econômico, foram sendo progressivamente excluídos da lista de receptores de AOD do CAD/OCDE.

Nos anos 2000, a partir da Cúpula do Milênio, a cooperação para o desenvolvimento passou a ser direcionada primordialmente para os países de menor desenvolvimento relativo, tendo como princípios orientadores para os projetos a contribuição para a conquista dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). No âmbito do CAD/OCDE, a preocupação com a efetividade da ajuda foi consagrada com a definição de doze indicadores para medição de seu progresso na Declaração de Paris (2005) e de alguns critérios para sua implementação na Agenda para Ação de Accra (2008).

Neste início da década de 2010, principalmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, somado ao final iminente do prazo para a conquista das metas do milênio, a principal discussão do tema tem se dado em torno da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – a chamada agenda pós-2015. Com essa inovação, as negociações sobre meio ambiente e sobre desenvolvimento devem acabar se fundindo definitivamente.

Como outro traço inovador da cooperação para o desenvolvimento de forma ampla, observou-se também nos últimos quinze anos aumento notável destes fluxos ocorrendo entre países do Sul (amplamente denominados por países e instituições como o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) simplesmente como cooperação Sul-Sul), ainda que em volume bastante inferior aos do Norte. Cresceu também a chamada cooperação triangular, na qual países do Norte transferem recursos para um país ou instituição multilateral do Sul, o qual possui conhecimento técnico sobre determinado problema que enfrenta ou já enfrentou, para que ele empreenda projetos em um terceiro país em desenvolvimento.

Breuning (2002), realizando uma resenha de seis obras recentes sobre o tema em tela, buscou avaliar as diferenças existentes entre os conceitos de ajuda externa, de assistência para o desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento. Segundo a autora,

ajuda externa engloba não apenas assistência destinada ao desenvolvimento econômico, mas também assistência militar – o propósito da ajuda internacional nem sempre é o desenvolvimento. Ainda que o termo assistência para o desenvolvimento conote um foco no desenvolvimento econômico, sugere uma relação fundamentalmente desigual: existe um doador e um receptor, um dá, o outro recebe. Diferentemente, o termo cooperação para o desenvolvimento, além de fazer referência explícita ao desenvolvimento como objetivo, também indica um trabalho conjunto entre doador e receptor (BREUNING, 2002, p. 369).

A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, em função da experiência dos doadores emergentes como antigos receptores da assistência para o desenvolvimento, busca se diferenciar da Norte-Sul, entre outras maneiras, evitando a linguagem do CAD/OCDE, preferindo chamar os envolvidos nessas relações de parceiros. O Ecosoc (2009) propôs conceituação para o fenômeno diferenciando seis modalidades dessa cooperação: projetos, programas, cooperação técnica, perdões de dívidas, assistência humanitária e contribuições a organizações multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento. A Secretaria Geral da Conferência Ibero-Americana (Segib) (2011), por sua vez, definiu alguns critérios diferenciadores

da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, sendo alguns deles horizontalidade, solidariedade, benefício mútuo, respeito à soberania (ausência de condicionalidades), participação de atores locais e eficiência. Algumas dessas distinções também figuram em declarações conjuntas de Cúpulas América do Sul – Países Árabes (ASPA) e América do Sul – África (ASA), além do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

Afinal, buscando denominadores comuns na literatura, pode-se considerar que a cooperação internacional para o desenvolvimento se define de forma abrangente como transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições internacionais ou de triangulação) de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que têm como função explícita promover o desenvolvimento do país receptor. Do ponto de vista da política externa do doador, tem como objetivos a promoção de parcerias duradouras com os receptores – que podem vir a ser incitadas em situações políticas de necessidade – e a exposição de uma imagem positiva de solidariedade e responsabilidade do país perante a comunidade internacional (ou a conquista de prestígio a partir da exportação de práticas exitosas).

Considerações finais

A partir dos anos 2000, com as transformações do sistema internacional em direção à multipolaridade e a proliferação de algumas potências emergentes, a cooperação Sul-Sul tem sido amplamente debatida na literatura de Relações Internacionais. Enquanto alguns autores têm utilizado o termo para se referir à cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul, outros o têm aplicado em alusão a outra expressão do fenômeno, as coalizões internacionais Sul-Sul. Portanto, com o objetivo de colaborar com essas discussões, este artigo buscou demonstrar, a partir da resenha de algumas obras, a especificidade da cooperação internacional para o desenvolvimento no interior da cooperação internacional de um modo geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUCKMANN, Monica. **Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico**. Dissertação de doutorado, UFF, 2011.
- ANGELL, N. (1910). **A grande ilusão**. Brasília: Editora da UnB, 2002
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. (1985). **Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions**. *World politics*, v. 38, n. 1, 1985, p. 226-54.
- AYLLÓN, B. (2007). **La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales**. *Carta Internacional*, out. 2007, p. 32-47.
- BREUNING, M. (2002). **Foreign aid, development assistance or development cooperation: what's in a name?** *International Politics*, v. 39, 2002, p. 369-77.
- CARR, E. H. (1946). **Vinte anos de crise. 1919-1939**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

- CLAUSEWITZ, C. (1832). **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- ECOSOC (2009). **South-South and triangular cooperation: improving information and data**. Disponível em: < <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2011/08/Analytical-Study-SSC-November-2009.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- GILPIN, R. (1987). **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- GLASER, C. L. (2010). **Rational theory of international politics. The logic of competition and cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- HERZ, J. (1959). **Political realism and political idealism**. Chicago: University of Chicago Press.
- JERVIS, R. (1978). **Cooperation under the security dilemma**. *World Politics*, v. 30, n. 2, 1978, p. 167-214.
- _____ (1988). **Realism, game theory and cooperation**. *World politics*, v. 40, n. 3, 1988, p. 317-49.
- KEOHANE, R. (1984). **After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1988). **International institutions: two approaches**. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988, p. 379-96.
- KEOHANE, R.; NYE, J. (1977). **Power and interdependence**. New York: Harper Collins Publishers, 1989.
- KRASNER, S. (1982). **Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables**. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, fev.-abr. 1982.
- MARTINUSSEN, J. D.; PEDERSEN, P. E. (2003). **Aid: understanding international development cooperation**. Londres, Nova York: Zed Books.
- MILNER, H. (1997). **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORGENTHAU, H. J. (1948). **A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- _____ (1962). **A political theory of foreign aid**. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 2, 1962, p. 301-9.
- OCDE (2010). **DAC: 50 years, 50 highlights**. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- OLSON, M. (1971). **The logic of collective action. Public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press.
- OYE, K. (1985). **Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies**. *World politics*, v. 38, n. 1, 1985, p. 1-24.
- PACKENHAM, R. (1966). **Political-development doctrines in the American foreign aid program**. *World Politics*, v. 18, n. 2, 1966, p. 194-235.
- PUTNAM, R. (1988). **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. *International organization*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-60.
- RUGGIE, J. G. (1975). **International responses to technology: concepts and trends**. *International Organization*, v. 29, n. 3, 1975, p. 557-583.
- _____ (1982). **International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SEGIB (2011). Relatório da cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2011. Disponível em: < [OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 13, n. 2 • 2014 | \[www.revistaoidkos.org\]\(http://www.revistaoidkos.org\) | pgs 115-128](http://segib.</p></div><div data-bbox=)

- org/news/files/2011/11/Coop-Sul-Sul-2011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- SPERO, J. E.; HART, J. A. (2009). **The politics of international economic relations**. Boston: Wadsworth.
- STRANGE, S. (1966). **A new look at trade and aid**. *International Affairs*, v. 42, n. 1, 1966, p. 61-73.
- WALTZ, K. N. (1979). **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill.
- WENDT, A. (1994). **Collective identity formation and the international state**. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, 1994, p. 384-96.
- _____ (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- WHITE, J. (1974). *The politics of foreign aid*. London: Bodley Head.