

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO BRASIL NA
COOPERAÇÃO SUL-SUL**

STEPHANO DORNAS BEGHINI

LISBOA

OUTUBRO – 2017

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO BRASIL NA
COOPERAÇÃO SUL-SUL**

STEPHANO DORNAS BEGHINI

ORIENTAÇÃO:

PROF. DR. MARIO GUILLERMO GÓMEZ OLIVARES

LISBOA

OUTUBRO – 2017

Índice

1. Introdução.....	1
2. O histórico do Brasil como recetor e provedor no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1945-1994).....	2
2.1. A origem da CID no pós-guerra e a atuação brasileira no contexto desenvolvimentista (1945-1985).....	2
2.2. A instituição da ABC, criação do IILP e origem do Mercosul (1985-1994)...	11
3. A evolução do Brasil como provedor na Cooperação Sul-Sul (1995-2016).....	14
3.1. A inserção internacional como forma de alcançar um papel de protagonismo	14
3.2. A estabilização económica e aproximação diplomática aos países do Sul (1995-2002)	16
3.3. A CSS como elemento estratégico na política externa brasileira (2003-2010)	22
3.4. O declínio da atuação brasileira na CSS (2011-presente).....	30
4. Considerações finais: a modo de conclusão	32
Referências Bibliográficas.....	36

Índice de Gráficos

Gráfico 1. APD recebida pelo Brasil (1975-1984), em milhões de dólares, pelos seus cinco principais doadores.....	7
Gráfico 2. Valores comprometidos e recebidos de APD pelo Brasil (1970-1990), em milhões de dólares.....	9
Gráfico 3. Gastos do governo brasileiro com a CID, em dólares, e percentual deste valor no PIB.....	32

Índice de Quadros

Quadro 1. Acordos de cooperação técnica do governo brasileiro com países africanos (1995-2002).....	19
Quadro 2. Acordos de cooperação técnica do governo brasileiro com países africanos (2003-2010).....	29

Glossário

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBERS	Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIES	Conselho Interamericano Económico e Social
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DCT	Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IILP	Instituto Internacional da Língua Portuguesa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Itamaraty	Ministério das Relações Exteriores
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-americana
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SUBIN	Secretaria de Cooperação Económica e Técnica Internacional

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo identificar e analisar os contornos que moldaram o papel do Brasil como provedor na Cooperação Sul-Sul, de modo a melhor compreender a sua forma de atuar e os seus objetivos. Como os eventos na História estão interconectados e estas relações afetam o presente, opta-se por uma abordagem histórica da relação do Brasil com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Através deste estudo é possível identificar alguns elementos principais: a crise do multilateralismo e a insatisfação com o modelo de cooperação Norte-Sul; o término do regime militar, o colapso da orientação desenvolvimentista e a divisão do mundo em blocos económicos; a estabilização económica advinda da implantação do Plano Real; a crença de que o Brasil está destinado a exercer um papel de protagonismo; a ascensão económica dos BRICS; o crescimento económico e a implementação de políticas sociais redistributivas. Estes contornos foram essenciais para a adoção de determinadas políticas, estratégicas e princípios, influenciando o comportamento de agentes externos e definindo a forma de atuação do Brasil como provedor neste contexto.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Brasil, BRICS

Abstract

This dissertation aims to identify and analyse the factors that have shaped the role of Brazil as a provider of South-South Cooperation, in order to shed light on its approach and objectives. Due to the fact that historical events are interconnected and that these relations have an impact on the present, this paper opts for a historical approach towards the relationship between Brazil and International Development Cooperation. This study allows for the identification of some main elements: the crisis of multilateralism and dissatisfaction with the North-South cooperation model; the end of the military regime, the collapse of the developmental approach and the division of the world into economic blocs; the economic stabilization resulting from the implementation of the Real Plan; the belief that Brazil is destined to play a leading role; the economic rise of the BRICS; economic growth and the implementation of redistributive social policies. These factors lead to the adoption of certain policies, strategies and principles, and influenced the behaviour of external agents, thus defining Brazil's posture as a donor.

Key words: South-South Cooperation, International Development Cooperation, Brazil, BRICS

1. Introdução

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento originou-se no período pós-Segunda Guerra Mundial, partindo da necessidade de reconstruir o continente europeu devastado pelo conflito. O conceito expandiu-se e ganhou novas roupagens ao longo das décadas seguintes, com o processo de descolonização das colônias europeias em África e na Ásia, bem como através da procura de alternativas para promover o desenvolvimento na América Latina. A sua conceção original pressupõe a existência de uma relação desigual, entre um doador desenvolvido e um recetor menos avançado.

A insatisfação de vários países com as assimetrias da cooperação Norte-Sul, a demanda por alterações nas dinâmicas da ordem mundial e a procura por maior influência no cenário internacional fizeram emergir um novo modelo de cooperação horizontal. Oficializada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978, a Cooperação Sul-Sul entra para a agenda externa dos países emergentes como uma alternativa complementar à forma usual de cooperação.

Este estudo tem por objetivo identificar e analisar os contornos que moldaram o papel do Brasil como provedor na Cooperação Sul-Sul, de modo a melhor compreender a sua forma de atuar e os seus objetivos. Como os eventos na História estão interconectados e estas relações afetam o presente, opta-se por uma abordagem histórica da relação do Brasil com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento para o cumprimento do objetivo proposto por este estudo.

2. O histórico do Brasil como recetor e provedor no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1945-1994)

2.1. A origem da CID no pós-guerra e a atuação brasileira no contexto desenvolvimentista (1945-1985)

As origens da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento remetem ao período posterior à Segunda Guerra Mundial, época em que a reconstrução da Europa era uma prioridade. O cenário de destruição e miséria fez emergir a consciência sobre a necessidade e a importância da cooperação internacional, como uma ferramenta fundamental para manter a paz e a segurança mundial. Somam-se outros fatores determinantes para a sua concepção e evolução, como o interesse dos Estados Unidos e da União Soviética em expandir as suas respectivas áreas de influência, os processos de descolonização em África e o processo de integração da economia mundial.

Apesar do governo norte-americano ter concedido à Europa Ocidental uma ajuda de mais de US\$4,5 mil milhões, além de outros US\$6,8 mil milhões em forma de crédito, os índices de produção agrícola e industrial não apresentaram melhoras (Herrera e Parias, 2014). Para alcançar resultados mais abrangentes iniciou-se o planeamento de uma grande operação de ajuda internacional, o Programa de Recuperação Europeia materializado no Plano Marshall (1948-1952), uma espécie de embrião da cooperação internacional moderna.

Com o processo de descolonização das colónias europeias em África e na Ásia, vários novos Estados emergiram com pouca capacidade institucional, económica e industrial, sistemas de saúde e educacionais insuficientes, infraestruturas precárias, além de outras inúmeras fragilidades. Diante deste cenário, os países mais desenvolvidos motivados por uma dívida histórica e moral, porém com o interesse em manter sua influência e controlo, expandiram a cooperação internacional ao então chamado terceiro

mundo. Isto deu-se através da transferência de ajuda oficial para o desenvolvimento materializada em tecnologia, financiamentos, assessoria técnica, implementação de instituições e modelos ocidentais de democracia e boas práticas (Herrera e Parias, 2014).

Nos países da América Latina a economia crescia em ritmo lento e abaixo da média mundial. Para compreender as causas do problema e discutir soluções que pudessem promover o desenvolvimento na região, a ONU criou, em 1948, a CEPAL. A comissão foi fundamentada na ideia de que o desenvolvimento seria alcançado através da industrialização e do crescimento económico. O economista argentino Raúl Prebisch, secretário executivo da CEPAL por treze anos (1950-1963), defendia que a estrutura social latino-americana privilegiava determinados grupos sociais, prejudicando a mobilidade social, além de representar um obstáculo ao progresso técnico e, por consequência, ao desenvolvimento económico e social da região. Segundo Prebisch, o primeiro passo para a superação desta estrutura social estava na educação, devendo a ação do Estado estar associada à cooperação internacional, tanto financeira quanto técnica (Couto, 2007).

Em 1956, Juscelino Kubitschek, ex-governador do estado de Minas Gerais, assumiu a presidência do Brasil. Na sua campanha presidencial, Kubitschek defendeu um discurso desenvolvimentista, evidente no *slogan* "50 anos em 5". Durante o seu governo, a nova capital federal, Brasília, foi construída, enquanto políticas direcionadas para o desenvolvimento do interior e a integração do país foram executadas. O Brasil viveu um período de relativa prosperidade económica e estabilidade política mas, entretanto, elevou consideravelmente a sua dívida pública interna e a dívida externa.

No meio do seu mandato, em 1958, o presidente Juscelino Kubitschek lançou, com o objetivo de mitigar a miséria no continente americano, a Operação Pan-americana, solicitando o auxílio dos Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento

económico na América Latina. Kubitschek defendeu que o país líder do bloco ocidental deveria cooperar de maneira efetiva para que os demais países do continente americano não tivessem a sua estabilidade política afetada pelo subdesenvolvimento das suas economias e, assim, o poder não passasse para as mãos de líderes alinhados ao bloco socialista (Ribas, 2006).

Em agosto de 1958, o secretário de Estado americano, Foster Dulles, esteve no Brasil com a finalidade de negociar com Kubitschek os termos da Organização Pan-americana. A pauta proposta pelos Estados Unidos foi rejeitada pelo presidente brasileiro, por ressaltar a preocupação com a segurança e a repressão ao comunismo, sem fazer qualquer menção à OPA. Redigiu-se então um novo documento, a Declaração de Brasília, contemplando os princípios da OPA, salientando a intenção de fortalecer a comunidade americana, prevendo a adoção de medidas para promover o desenvolvimento e ampliando a participação da América Latina na política internacional.

Na sequência da Declaração de Brasília, estabeleceu-se, no mês seguinte, o Comitê dos Representantes das 21 Repúblicas Americanas, subordinado ao Conselho da OEA, com o objetivo de discutir e formular as formas de implementação das medidas. Foram realizadas três reuniões do comitê, em Washington (1958), Buenos Aires (1959) e Bogotá (1960); nos dois primeiros encontros os Estados Unidos apresentaram-se de forma reticente, propondo o incremento do fluxo de capitais para projetos de desenvolvimento de forma majoritariamente privada. No terceiro encontro, no entanto, sob a face da Revolução Cubana, o governo americano mostrou-se mais aberto às demandas latino-americanas. A Ata de Bogotá abrangia medidas relativas ao desenvolvimento económico e social da América Latina, prevendo: a destinação de recursos para programas sociais através da criação do Fundo de Progresso Social, a ser gerido pelo BID, para financiar projetos de aperfeiçoamento nos sistemas políticos e nas instituições; a concessão de

empréstimos de longo prazo com facilidades e termos mais vantajosos; reformas na CIES e na OEA, de forma a torná-las mais voltadas para a cooperação económica (Ribas, 2006).

Para Ribas (2006), a OPA representou uma alteração no discurso diplomático do governo de Juscelino Kubitschek. Enquanto anteriormente havia um alinhamento automático às posições dos Estados Unidos e uma orientação para a promoção do desenvolvimento através da captação de investimentos privados estrangeiros, o país passou a exercer um esforço mais autônomo na sua política externa. O Brasil reclamou para si um papel mais relevante na política regional, apresentando de maneira mais enfática aos Estados Unidos os anseios dos países latino-americanos, como uma espécie de porta voz.

Até a década de sessenta, o sistema de cooperação internacional funcionava com o pressuposto da existência de duas partes desiguais: o doador, um país desenvolvido e industrializado, fornecedor de recursos financeiros e de conhecimentos técnicos, e o recetor passivo, um país menos desenvolvido e com pouco poder de decisão acerca dos planeamentos para aplicação dos recursos disponibilizados. Em 1970, a Assembleia Geral das Nações Unidas definiu como função do PNUD a prestação de assistência aos países em desenvolvimento para construir capacidades destinadas à autossustentação. Desta forma, pretendia-se elevar o papel do recetor e extrair da cooperação internacional melhores resultados e efeitos duradouros.

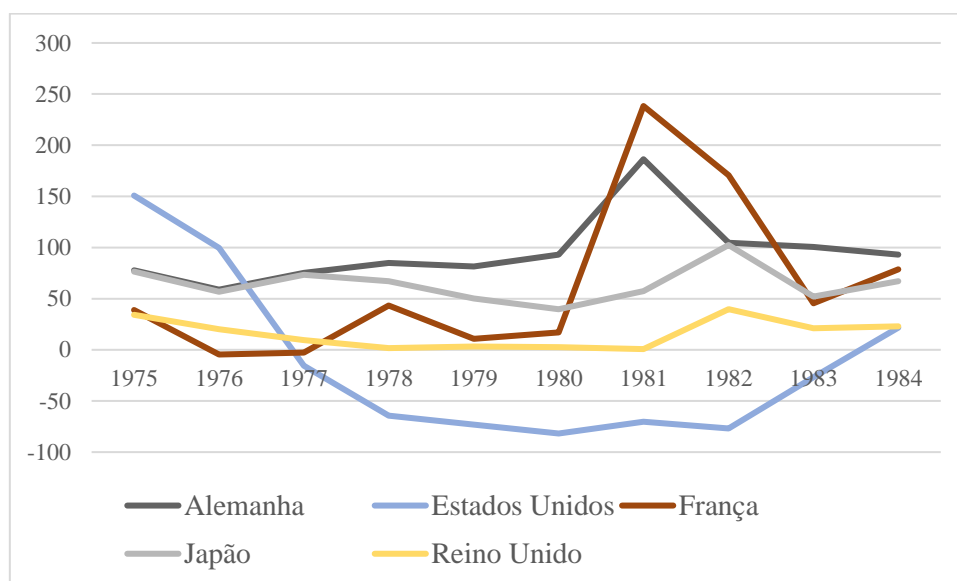
Um decreto de 21 de outubro de 1969 organizou a estrutura brasileira de cooperação, chamado Sistema Nacional de Cooperação Técnica. No Ministério das Relações Exteriores situava-se o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), o órgão político do sistema. Já na Secretaria de Planejamento da Presidência da República localizava-se a Secretaria de Cooperação Económica e Técnica Internacional (SUBIN), o órgão responsável pelo apoio logístico. Em cada ministério e

nas grandes empresas estatais, uma assessoria internacional era responsável por examinar e aprovar os projetos pertinentes ao seu ramo específico de atividade, além de controlar a sua execução junto dos órgãos públicos ou privados, em consonância com o DCT e a SUBIN (Cervo, 1994).

No ano de 1977, o recém-empossado presidente norte-americano, Jimmy Carter, iniciou uma enfática pressão ao governo militar brasileiro no poder desde 1964, em função do uso da tortura, da coação contra estudantes e movimentos populares e do assassinato de opositores. Tal circunstância fez com que o presidente Ernesto Geisel rompesse um acordo bilateral de cooperação militar, vigente desde 1952, sob a alegação de que havia uma intromissão dos EUA nas questões internas brasileiras. De acordo com Geisel, “o Senado americano queria ser o juiz dos problemas dos direitos humanos no Brasil. Eu não podia aceitar isso. Era uma intromissão”¹. Além disso, na altura, o Brasil assinou acordos de cooperação técnica com a Alemanha Ocidental e a França para o desenvolvimento do seu setor nuclear, desagradando os Estados Unidos. Verifica-se, a partir de então, uma redução significativa no volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento norte-americana concedida ao Brasil.

¹ Entrevista do ex-Presidente Ernesto Geisel ao jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/14/brasil/26.html> [Acedido em 15 de Agosto de 2017].

Gráfico 1. APD recebida pelo Brasil (1975-1984), em milhões de dólares, pelos seus cinco principais doadores (fonte: OCDE).



Em 1978, na cidade de Buenos Aires, realizou-se a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Nesta ocasião, instituiu-se a cooperação horizontal como forma complementar, não substitutiva, da tradicional cooperação Norte-Sul. A trajetória e experiência do Brasil, aliadas a esta nova modalidade, atraíram o interesse de outros países em desenvolvimento pela cooperação internacional brasileira. De acordo com Cervo (1994), constam nos arquivos da Agência Brasileira de Cooperação, até 1989, 694 projetos em que o Brasil figurava como prestador de apoio ao desenvolvimento, 475 destinados à América Latina, 171 à África, 37 à Ásia e 11 à Europa.

Quando comparado a outros países, o volume de recursos recebidos pelo Brasil através da CID não foi muito expressivo. Até 1983, dos 4.353 projetos financiados pelo PNUD, envolvendo recursos em torno de US\$2,9 mil milhões, o Brasil beneficiou-se apenas com 0,7% do montante total. Proporções semelhantes foram registradas na cooperação bilateral. O resultado alcançado, entretanto, foi potencializado pelas

condições internas favoráveis, desenvolvidas para melhor aproveitar estes recursos, envolvendo: a inserção racional da CID na política exterior; flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios definidos para a CID pelos países desenvolvidos; desenvolvimento de um sistema nacional articulado para gerenciar a cooperação; institucionalização de agências internas bem capacitadas em termos de recursos humanos e operacionais; filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião (Cervo, 1994).

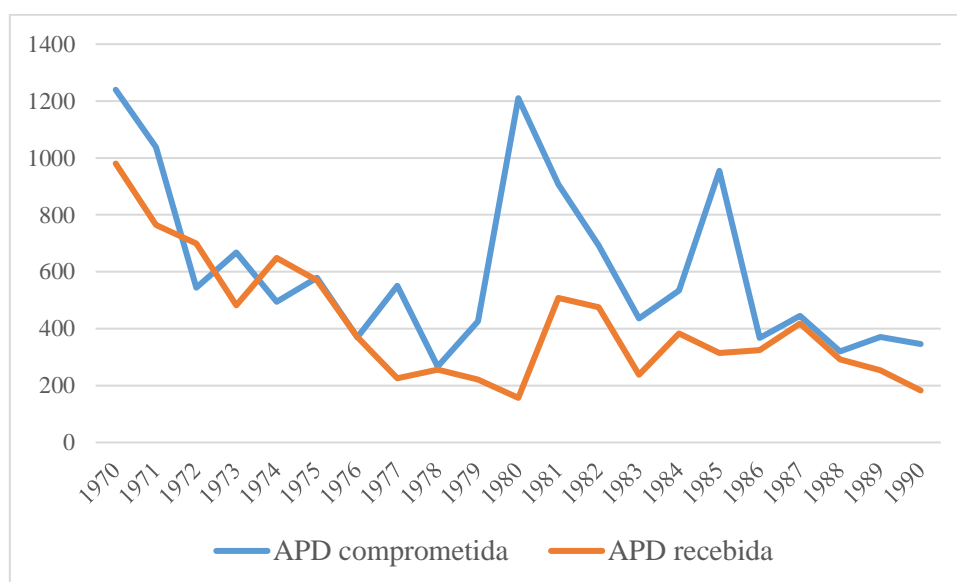
No princípio dos anos oitenta, o Brasil, considerado até então pela comunidade internacional como um exemplo bem-sucedido de Estado desenvolvimentista, viu a sua situação econômica entrar em colapso. A elevação dos preços internacionais do petróleo, ainda na década de setenta, contribuiu para o aumento do déficit comercial brasileiro, enquanto a alta das taxas de juros dos Estados Unidos elevou o já preocupante endividamento externo do país e favoreceu práticas especulativas no mercado financeiro. Em 1982, após a decretação de moratória pelo México, os grandes bancos privados internacionais deixaram de financiar os países endividados e passaram a cobrar a liquidação da dívida contraída, agravando a já delicada situação econômica brasileira.

O cenário macroeconômico adverso elevou a inflação no Brasil e levou ao colapso do modelo de Estado desenvolvimentista vigente no país. Como tentativa de mitigar a inflação, o governo adotou medidas para a contenção do déficit público, reduzindo os investimentos nas empresas estatais e restringindo o crédito, o consumo interno e os subsídios ao setor privado. Estas ações, entretanto, não foram eficazes, formalizando-se um acordo com o FMI em 1983.

Na esfera da política externa e de cooperação, a situação também era de crise. Desde a década anterior, a diplomacia brasileira discursava nos organismos internacionais a favor de um tratamento preferencial e sem contrapartida dos países do Norte às nações do Sul, entretanto as resoluções aprovadas para a promoção do desenvolvimento

mostravam-se ineficientes. Esta inoperância, em função de políticas nacionais dos países desenvolvidos que objetavam estas reivindicações e condutas de órgãos internacionais que privilegiavam o interesse dos países centrais, levou a cooperação internacional ao descrédito como forma de promover o interesse nacional, como demonstrado no discurso do presidente João Figueiredo na ONU, em 1982: "Têm sido infrutíferos os esforços do Terceiro Mundo no sentido de modificar – em instituições como o FMI, o Banco Mundial e o GATT, entre outras – quadros normativos, estruturas de decisão e regras operacionais discriminatórias" (Cervo, 1997). Ao estabelecer um comparativo entre o compromisso dos países e organismos provedores da APD e os valores efetivamente recebidos pelo Brasil, verifica-se que houve de facto um descompasso significativo entre os dois indicadores neste período.

Gráfico 2. Valores comprometidos e recebidos de APD pelo Brasil (1970-1990), em milhões de dólares (fonte: OCDE).



A cooperação regional também não apresentava avanços, uma vez que os outros países latino-americanos, com mercados protegidos por políticas substitutivas, viam com suspeição as propostas brasileiras. A Bolívia e a Colômbia não avançavam com os

projetos de cooperação na área energética e de mineração, enquanto a Argentina questionava o Brasil sobre o aproveitamento dos rios e obstruía os acordos bilaterais de cooperação. Apenas o Paraguai dava seguimento a um projeto importante, a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu, inaugurada em 1984. A diplomacia brasileira, entretanto, procurava manter as aparências de uma região forte e unida, apesar do pouco entendimento entre os países (Cervo, 1997).

A partir de meados dos anos setenta, o regime ditatorial brasileiro restaurou algumas liberdades políticas e civis, reduzindo os níveis de repressão e expandindo o espaço público não controlado pelo Estado (Bertoncello, 2009). Ao mesmo tempo, o processo de urbanização e industrialização no país alterou a dinâmica da sociedade brasileira, favorecendo a emergência de movimentos populares contrários à ditadura militar. Em 1983, diante da grave crise econômica enfrentada pelo país e descontentamento de diversas camadas da sociedade brasileira, tais movimentos tomaram grandes proporções, originando a campanha pelas eleições diretas.

Entre 1983 e 1984, grandes manifestações tomaram as ruas das principais cidades brasileiras. Estes comícios, organizados com o apoio dos governos estaduais opositores ao regime ditatorial, distinguiam-se pela sua característica suprapartidária, contando com a participação de importantes lideranças políticas, como Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Tancredo Neves. Como consequência da crescente pressão popular e da rutura da estrutura que sustentava o governo de João Figueiredo, o candidato opositor ao regime, Tancredo Neves, venceu as eleições indiretas realizadas no colégio eleitoral em janeiro de 1985. Tancredo, entretanto, nunca chegou a assumir a presidência devido a problemas de saúde, tomando posse o seu vice, José Sarney, em março daquele ano.

2.2. A instituição da ABC, criação do IILP e origem do Mercosul (1985-1994)

Como primeiro presidente civil desde 1964, José Sarney cumpriu a promessa de Tancredo Neves, encaminhando para o Congresso Nacional a proposta para a elaboração de uma nova Constituição. O novo texto entrou em vigor em 1988, garantindo, dentre outras importantes alterações, a realização de eleições presidenciais diretas e livres. Se o governo de Sarney foi importante para consolidar o processo de redemocratização do Brasil, por outro lado as ações económicas não resultaram, permanecendo o cenário de recessão e elevados índices de inflação.

Em 1987, o governo brasileiro promoveu mudanças na estrutura de coordenação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A SUBIN e a DCT, até então os órgãos responsáveis por este papel, foram extintas, instituindo-se a Agência Brasileira de Cooperação, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. Com o objetivo de coordenar os programas e projetos de cooperação técnica de forma integrada, a ABC foi a primeira agência de cooperação internacional de um país em desenvolvimento², exercendo a partir de então um importante papel na captação e fornecimento da CID. As relações com os países desenvolvidos, entretanto, permaneciam conturbadas. Em discurso na ONU, o chanceler brasileiro Abreu Sodré afirmou que “a chamada crise do multilateralismo compromete o esforço de regulamentação jurídica da vida internacional e abala os alicerces da cooperação entre os Estados” (Cervo, 1997).

Outro aspeto importante para a cooperação internacional no governo de Sarney foram os esforços empenhados na aproximação mútua dos países de língua portuguesa. Em 1989, a convite do presidente brasileiro, realizou-se, em São Luís do Maranhão, o primeiro encontro dos chefes de Estado e de governo dos países de língua portuguesa –

² 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/25-abc-agencia-brasileira-de-cooperacao> [Acedido em 16 de Agosto de 2017].

Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. A partir desta reunião decidiu-se criar o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, responsável pela promoção e difusão do idioma nos países lusófonos. De acordo com a CPLP³, este foi o primeiro passo concreto no processo de criação da comunidade.

Ainda em 1989, cumprindo o que determinava a nova constituição, foram realizadas eleições presidenciais, elegendo-se presidente o ex-governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello. O seu governo caracterizou-se pela adoção de medidas neoliberais, que promoveram a desestatização e a abertura do mercado brasileiro às importações. De acordo com Cervo (1997), adotou-se no Brasil uma ideologia dependentista, em que a promoção do desenvolvimento interno era confiada ao investimento estrangeiro que, através da transferência de recursos e tecnologias, potencializaria o sistema produtivo nacional, enquanto este o desnacionalizava.

No cenário pós-Guerra Fria, a divisão do mundo em blocos económicos e a crise do multilateralismo convergiram os países do chamado Cone Sul ao propósito da integração regional, como forma de estimular a cooperação e o desenvolvimento na região. A 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, originando o Mercosul, fundado com o objetivo de integrar as economias dos Estados-membros através da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

Entretanto, a incapacidade de solucionar a crise económica, a impopularidade pela adoção de medidas controversas, como o bloqueio das poupanças de milhões de brasileiros, e as denúncias de corrupção envolvendo seu ex-tesoureiro de campanha,

³ Processo histórico da CPLP. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2752.aspx> [Acedido em 13 de Agosto de 2017].

Paulo César Farias, levaram à impugnação do mandato do presidente Fernando Collor, em 1992, assumindo a presidência o seu vice, Itamar Franco.

Em maio de 1993, o presidente Itamar Franco nomeou o seu então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, para ocupar o cargo de ministro da Fazenda. Enquanto chanceler, Cardoso enfatizou quatro pontos principais que pautaram a política externa brasileira neste período: “abertura de novas frentes de comércio; busca de maior liberalização dos fluxos comerciais e de maior acesso aos mercados internacionais; explorar nichos de oportunidade comerciais junto aos centros dinâmicos do Norte; consolidar a projeção das exportações nos mercados regionais e nos países em desenvolvimento” (Cervo, 1997).

À frente do Ministério da Fazenda, Fernando Henrique comprometeu-se com a redução da inflação e estabilização da economia. Em fevereiro de 1994 foi lançado o Plano Real, que culminaria na alteração da moeda em julho, do Cruzeiro Real para o Real. O novo plano económico promoveu uma série de mudanças estruturais na economia brasileira, nomeadamente: a desindexação da economia; privatizações de empresas estatais; equilíbrio fiscal; abertura económica para os mercados externos; valorização artificial do câmbio; políticas monetárias restritivas, que compreendiam o aumento do depósito compulsório dos bancos e da taxa básica de juros (Ianoni, 2009). Como consequência imediata, a inflação anual – IPCA – mensurada pelo IBGE, que em 1993 estava em 2477,15%, foi reduzida para 916,43% em 1994 e 22,41% em 1995. A população miserável do país, por sua vez, apresentou redução de 18,47% entre 1993 e 1995 (FGV, 2006).

Apesar de marcados pela instabilidade económica e política, os anos oitenta e princípio dos anos noventa foram fundamentais para alicerçar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento brasileira, sobretudo na qualidade de doador. Durante este

período, em função das dificuldades encontradas em receber recursos voltados para a cooperação, provenientes dos doadores tradicionais, o país iniciou projetos de cooperação horizontal, ou Cooperação Sul-Sul, procurando integrar-se regionalmente com os países sul-americanos, através do Mercosul, e aproximar-se dos países lusófonos por meio do IILP. A instituição da Agência Brasileira de Cooperação, por sua vez, integrando organismos dispersos numa única organização, promoveu importantes ganhos de eficiência e coordenação. Por fim, a transição de um regime autoritário para uma democracia e a estabilização econômica advinda do Plano Real, atribuíram maior notoriedade e credibilidade ao país a nível internacional, contribuindo para que o Brasil se tornasse cada vez mais um ator relevante no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

3. A evolução do Brasil como provedor na Cooperação Sul-Sul (1995-2016)

3.1. A inserção internacional como forma de alcançar um papel de protagonismo

As duas últimas décadas consolidaram e intensificaram a participação e relevância do Brasil no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), cada um dentro das suas singularidades, procuraram ampliar a capacidade de influência do Brasil no cenário global, ocupando a cooperação um importante papel na estratégia da política externa brasileira, como um meio para atingir este objetivo.

Para Souza (2002), há no Brasil uma percepção de que o país, em função da sua dimensão territorial e populacional, diversificação da economia, numerosos vizinhos e unidade cultural e linguística, deva ocupar um papel de protagonismo no mundo. Segundo Lima (2005), “no plano mais geral da agenda externa tradicional há um amplo consenso entre os operadores diplomáticos e as elites em geral na crença de que o país está

destinado a ter um papel significativo na cena internacional e a expectativa do reconhecimento desta condição pelas grandes potências”.

De acordo com Saraiva (2007), existiram no Brasil duas correntes distintas de pensamento sobre como se devia dar a inserção internacional brasileira e a Cooperação Sul-Sul. A primeira, de características autonomistas, acredita em uma projeção mais autônoma do país no cenário global, através da consolidação da liderança do Brasil na América do Sul e da cooperação com os países do Sul. Os defensores deste pensamento preocupavam-se com as assimetrias da relação Norte-Sul e objetivavam um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Já a segunda corrente, cujos defensores são identificados por analistas de política externa como *liberais*, defendem, sem abrir mão das reivindicações dos autonomistas, que o Brasil deveria inserir-se através do seu apoio aos regimes internacionais em vigência, através de uma *soberania compartilhada*. Ao contrário dos primeiros, estes acreditam que o país deveria manter na América do Sul uma liderança mais discreta (Saraiva, 2007).

Ao comparar as características dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva, Saraiva (2007) conclui que o primeiro procurou um comportamento na sua política externa que agregasse um pouco de cada uma das duas visões, enquanto o segundo seguiu uma linha mais autonomista. O ponto em comum entre ambos, que tornou a Cooperação Sul-Sul um elemento essencial para a diplomacia brasileira, foi a crença acima mencionada de que o país deve ocupar uma posição relevante e estratégica no cenário internacional.

3.2. A estabilização económica e aproximação diplomática aos países do Sul (1995-2002)

Os anos noventa foram marcados pela reestruturação do sistema internacional, em função do término da Guerra Fria e do declínio da orientação desenvolvimentista, predominante na América Latina nas décadas anteriores. O Brasil procurava adaptar-se aos novos tempos e o processo em curso de estabilização económica do país, através das medidas previstas pelo Plano Real, dá início a um novo ciclo para a política externa brasileira. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso pretendia elevar a relevância do Brasil no cenário internacional, encontrando na cooperação horizontal um caminho favorável para este objetivo. A integração e cooperação regional com os países vizinhos da América do Sul passa a ser um assunto central na agenda externa brasileira, enquanto os esforços em África são limitados maioritariamente aos países lusófonos.

Neste período, grande parte dos países da América do Sul adotavam reformas de cunho neoliberal, de acordo com as teses do Consenso de Washington, procurando integrar-se ao mercado global e recuperar as suas economias dos impactos da grave crise enfrentada nos anos oitenta. Com o término dos regimes ditatoriais no continente, reformas constitucionais e institucionais foram e estavam a ser promovidas, enquanto novas lideranças políticas assumiram o poder. A divisão do mundo em blocos era cada vez mais evidente, sendo, no continente americano, formada a área de livre comércio entre o Canadá, México e Estados Unidos em 1994. Diante deste cenário de convergência de desafios e objetivos, as nações sul-americanas intensificaram a cooperação e integração regional, culminando na transformação do Mercosul em uma união aduaneira em 1995.

O Brasil, dadas as conjunturas na altura, procura ser um mediador e uma referência para os povos sul-americanos, assumindo um papel de promotor da democracia,

segurança e estabilidade sociopolítica na região. Em 1995, o país teve papel fundamental na resolução do conflito armado entre o Peru e o Equador, resultando na assinatura de um acordo de paz três anos depois, em 1998. Outra intervenção diplomática brasileira bem-sucedida deu-se em 1996, no Paraguai, país que enfrentava uma grave crise com a possibilidade de ocorrência de um golpe de Estado. O presidente Fernando Henrique Cardoso esteve em Assunção para defender o respeito à Constituição e à democracia, com o respaldo dos demais países do Mercosul, garantindo a aplicação de sanções àquele país caso a ordem democrática fosse rompida.

As relações entre o Brasil e a Argentina, outrora complicadas e instáveis, aprofundaram-se positivamente nos anos noventa. Em 1996, durante uma visita do presidente Fernando Henrique Cardoso a Buenos Aires, foram assinados acordos para a cooperação bilateral em vários campos: ciência e tecnologia espaciais para aplicações pacíficas, meio ambiente e cooperação técnica⁴. No ano seguinte, o presidente argentino Carlos Menem esteve em Brasília, a cooperação foi expandida para a área educacional e um pacto para a integração cultural entre os dois países foi instituído⁵. Apesar da disputa pública por um posto como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, apaziguada pelos respectivos presidentes, o diálogo manteve-se construtivo e voltado para a cooperação.

“Impressionante empatia entre a inteligência brasileira e argentina embalou o movimento desde o berço e aproximou o sentimento nacional. Essa dimensão humanista do processo, a dar inveja a franceses e alemães, expressou-se na multiplicação de encontros promovidos por lideranças sociais – acadêmicos, diplomatas, empresários, sindicalistas, artistas, autoridades – de que

⁴ Declaração conjunta. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1996/b_38/ [Acedido em 18 de Setembro de 2017].

⁵ Declaração conjunta. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_110_2011-09-01-14-10-27/ [Acedido em 18 de Setembro de 2017].

resultou grande número de livros e artigos acerca de afinidades e diferenças, gostos, virtudes e fraquezas, por sobre o acompanhamento que se fazia do processo. Considerando-se a promoção do conhecimento, a demolição de preconceitos e tabus e a adaptação da imagem do outro, o balanço foi positivo em termos de convivência que se aceitou como inevitável.” (Cervo, 2002)

No que diz respeito às relações com os países africanos, verificou-se uma exclusão do continente das prioridades da política externa brasileira. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, diversas embaixadas em África foram fechadas: Adis Abeba (Etiópia), Dar Es Salam (Tanzânia), Iaundé (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaca (Zâmbia). Para Mendonça e Faria (2015), a redução da participação do Estado na economia “relegou a África ao restrito investimento privado no que toca ao fomento e à prospeção de investimentos no continente, principalmente no setor de construção civil”. Se, por um lado, a África deixou de ser uma prioridade para a agenda externa brasileira, por outro lado verificou-se uma seletividade nesta decisão com a fundação da CPLP, em 1996. Portanto, o Brasil afastou-se do continente africano de uma forma global, porém aproximou-se seletivamente dos países de língua portuguesa.

Na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, para o restabelecimento da paz naquele país, decorrida entre os anos de 1995 e 1997, o Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia de duzentas pessoas, dois postos de saúde avançados com quarenta profissionais e aproximadamente quarenta oficiais do Estado-Maior. Isto fez com que o país chegasse a ser o maior contribuinte de tropas para esta missão, o quarto maior para as operações de paz da ONU

no início de 1996⁶. Em 1999 foi inaugurado o Centro de Formação Profissional do Cazenga, em Luanda, idealizado através da cooperação entre Brasil e Angola.

A seletividade da cooperação brasileira em África com os países lusófonos, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pode ser confirmada através de um estudo conduzido por Mendonça e Faria (2015) no banco de dados do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Entre os anos de 1995 e 2002 constam trinta e seis acordos de cooperação técnica no continente, sendo apenas seis os países não-lusófonos contemplados: África do Sul, Egito, Namíbia, Nigéria, Senegal e Tunísia.

Quadro 1. Acordos de cooperação técnica do governo brasileiro com países africanos (Mendonça e Faria, 2015).

Ano	Nº de acordos	Nº de países	Países
1995	2	1	Namíbia
1996	3	3	África do Sul, Angola e Egito
1997	0	0	-
1998	4	3	Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique
1999	2	2	Angola e Moçambique
2000	6	4	África do Sul, Angola, Nigéria e São Tomé e Príncipe
2001	12	5	Guiné-Bissau, Moçambique, Namíbia, São Tomé e Príncipe e Tunísia
2002	7	5	Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal e Tunísia

Um país que representou, durante este período, uma exceção à política seletiva do Brasil em África, foi a África do Sul. O fim do *apartheid* em 1991 e eleição de Nelson Mandela em 1994 trouxeram novas oportunidades de convergência e de cooperação entre

⁶ Exército brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unavem> [Acedido em 12 de Setembro de 2017].

os dois países. Em 1996, Fernando Henrique Cardoso realizou a primeira visita oficial de um presidente brasileiro à África do Sul, resultando do encontro um acordo bilateral de cooperação no campo da cultura, com o objetivo “de promover, com a maior abrangência possível, o conhecimento mútuo e a compreensão de suas respectivas culturas e manifestações artísticas, assim como de suas histórias e modos de vida, por meio da cooperação amigável entre seus respectivos países”⁷. Em 2000, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre os dois países, expandindo a cooperação bilateral existente para outras áreas de interesse mútuo, nomeadamente: agricultura, educação, energia, indústria, meio ambiente e recursos naturais, mineração, micro e pequenas empresas, saúde, transporte e comunicações, privatização, navegação e turismo⁸.

Para além da África do Sul, neste período o Brasil aproxima-se diplomaticamente dos outros três países que viriam a compor os BRICS; China, Índia e Rússia. Em dezembro de 1995, Fernando Henrique Cardoso fez a sua primeira visita à China, aquela que foi também a sua primeira digressão a um país asiático. Da visita, obteve-se um entendimento sobre o fortalecimento e a expansão da cooperação tecnológica espacial entre os dois países, assinado pelo ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil, José Israel Vargas, e o gestor da Administração Nacional de Espaço da China, Liu Jiyuan.

“Por ocasião da visita a *Beijing* do presidente Fernando Henrique Cardoso, e como consequência das conversações mantidas naquela oportunidade, o Ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil, Professor José Israel Vargas, e o Administrador da Administração Nacional de Espaço da China, Professor Liu

⁷ Acordo entre o Brasil e a África do Sul sobre Cooperação no Campo da Cultura. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1996/b_112/ [Acedido em 15 de Setembro de 2017].

⁸ Acordo entre o Brasil e a África do Sul sobre Cooperação Técnica. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_10/ [Acedido em 15 de Setembro de 2017].

Jiyuan, passaram em revista o progresso já alcançado no Projeto Brasil-China de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS).

Ambas as autoridades expressaram satisfação pelo alto grau de entendimento e cooperação existente na condução conjunta do CBERS, que representa um exemplo exitoso de Cooperação Sul-Sul em alta tecnologia. Concordaram acerca da importância, para ambos os países, dos benefícios a serem auferidos com o Projeto CBERS e da necessidade de sua continuidade e fortalecimento.”⁹

Este acordo de cooperação com a China contribuiu para colocar o Brasil na era espacial. “A cooperação tecnológica resultou no lançamento conjunto de satélites de sensoriamento e no domínio da construção de veículos lançadores. Privilegiou, portanto, a questão ambiental. As grandes possibilidades de cooperação entre os dois maiores países em desenvolvimento do mundo foram percebidas pelos dirigentes também no setor de energia, da política internacional, da indústria pesada e dos serviços de engenharia” (Cervo, 2002).

Ao fim do mandato de Cardoso, o Brasil e a Rússia, duas lideranças regionais em expansão, ensejam uma maior aproximação diplomática. Em janeiro de 2002, o presidente brasileiro encontrou-se em Moscovo com o presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, resultando desta visita a assinatura de um tratado de parceria entre os dois países, em áreas estratégicas para ambos.

“Os dois Chefes de Estado destacaram a importância da cooperação bilateral as áreas da economia, comércio, investimentos, ciência e tecnologia, e na busca dos mecanismos de financiamento adequados capazes de contribuir para

⁹ Ata de entendimento entre o Brasil e a China. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_102/at_download/arquivo [Acedido em 15 de Setembro de 2017].

seu desenvolvimento. Nesse contexto, manifestaram interesse recíproco na realização de programas e projetos conjuntos nas áreas de alta tecnologia como a indústria aeronáutica, espacial, telecomunicações, setor de combustíveis, de energia, inclusive no desenvolvimento de tecnologias inovadoras na área nuclear, no quadro, entre outros, da AIEA, sempre tendo presentes os princípios do interesse social, do meio ambiente e da não-proliferação. Reafirmaram o interesse comum em implementar amplo programa de cooperação científico-tecnológica, promovendo a troca de missões e a realização de projetos específicos nas áreas mais modernas e avançadas.”¹⁰

Já com a Índia, evidenciou-se uma convergência de opiniões expressas nos fóruns multilaterais e uma aproximação diplomática através da visita do presidente brasileiro à Índia em 1996 e do presidente indiano Narayanan ao Brasil em 1998. Para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), apesar do interesse expresso dos dois países em aprofundar as relações de cooperação, os resultados concretos foram fracos. Isto deu-se devido às dificuldades objetivas nas relações entre países em desenvolvimento, onde a não complementaridade e as proporções da economia prejudicam as ações almejadas de cooperação.

3.3. A CSS como elemento estratégico na política externa brasileira (2003-2010)

A partir do governo do presidente Lula da Silva, entra-se na fase mais recente da Cooperação Sul-Sul brasileira, em que o estreitamento das relações diplomáticas com as potências em desenvolvimento, China, Índia, Rússia e África do Sul, e o crescimento económico dos mesmos, fomentou o diálogo cooperativo. Este governo seguiu de forma majoritária a visão autonomista para a política externa, questionando muitas vezes a

¹⁰ Declaração conjunta entre o Brasil e a Rússia. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_1/ [Acedido em 15 de Setembro de 2017].

relação assimétrica Norte-Sul e procurando oportunidades de se inserir internacionalmente através da cooperação horizontal.

Enquanto o governo anterior cumpriu um importante papel na restauração dos laços diplomáticos com as nações estratégicas do Sul e na assinatura dos primeiros acordos bilaterais de cooperação e de *parcerias estratégicas*¹¹, entretanto com limitada execução prática, o governo do presidente Lula da Silva desempenhou um papel mais dinâmico e construiu as condições institucionais favoráveis para que a Cooperação Sul-Sul produzisse efeitos mais abrangentes. De acordo com Vizentini (2005), a gestão de Lula da Silva devolveu ao Itamaraty um papel estratégico na formulação e execução da política exterior brasileira, uma vez que na administração de Fernando Henrique Cardoso o presidente dominara a parte política e o ministro da Fazenda Pedro Malan a agenda económica internacional, ficando a cargo do Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e a receção das críticas.

A origem operária do presidente Lula da Silva e as notórias políticas sociais redistributivas de seu governo, como o Fome Zero e o Bolsa Família, trouxeram maior visibilidade internacional para o país. Os países emergentes, em busca de alternativas para a superação dos seus problemas e limitações, viram no Brasil uma boa referência e um parceiro capaz de compreender os seus dilemas. Esta conjuntura, aliada ao maior dinamismo deste governo em matérias de cooperação, abriu caminho para novas parcerias, principalmente em África, e intensificou aquelas existentes com os vizinhos da América do Sul.

Pode-se observar esta “demanda” pelo exemplo brasileiro através dos volumes entre os anos de 2005 e 2009 destinados à cooperação técnica, modalidade que se

¹¹ Definição atribuída pelo governo brasileiro.

relaciona com a transferência de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências. Segundo a ABC (2010), a cooperação técnica “é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos”. Em 2005, o Brasil disponibilizou o equivalente a US\$11,4 milhões para esta modalidade, representando 7,22% do volume total de recursos destinados à cooperação naquele ano. Quatro anos depois, em 2009, o montante registado foi de US\$48,8 milhões, 13,49% do total (ABC, 2010).

É possível dividir a cooperação horizontal brasileira em duas formas, sendo a primeira aquela realizada com as potências emergentes, como os BRICS e a Argentina, em que há uma relação simétrica de troca. Já a segunda dá-se maioritariamente com os países africanos – com exceção à África do Sul – e com os demais países latino-americanos, em que a relação é mais assimétrica, devido à diferença em termos de competências (Hirst, 2012).

As relações entre o Brasil, a Índia e a África do Sul aprofundaram-se ao longo do governo de Lula da Silva. No seu primeiro ano de mandato formou-se o IBAS, com o objetivo de fortalecer os três países nas negociações internacionais, lutar por uma reforma na ONU, nomeadamente no Conselho de Segurança, e promover a cooperação em várias áreas (Saraiva, 2007). Além da cooperação entre os três países membros, o IBAS faz a gestão de um fundo comum, destinado aos projetos de cooperação em países de menor desenvolvimento. Tal iniciativa demonstra a intenção de uma melhor coordenação dos

recursos disponibilizados pelos países do Sul, tendo concluído projetos em Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti, Serra Leoa e Palestina¹².

A parceria estratégica entre o Brasil e a China, estabelecida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, também avançou consideravelmente ao longo da gestão de Lula da Silva. No ano de 2004, em função da visita do presidente brasileiro à Pequim, estabeleceu-se a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação, fundamentada em quatro princípios: “1) fortalecimento da confiança política mútua, com base em um diálogo em pé de igualdade; 2) aumento do intercâmbio econômico-comercial com vistas ao benefício recíproco; 3) promoção da cooperação internacional, com ênfase na coordenação das negociações; 4) promoção do intercâmbio entre as respectivas sociedades civis, de modo a aprofundar o conhecimento mútuo”¹³. Além desta visita, Lula da Silva esteve na China em 2009, enquanto o presidente Hu Jintao visitou o Brasil em 2004, e o seu sucessor, Xi Jinping, em 2009. No final desta década, a China consolidou-se como o principal parceiro comercial do Brasil, posto que ocupa até os dias de hoje.

Por fim, dentro do contexto das relações de cooperação com os BRICS, o diálogo cooperativo com a Rússia também avançou. Em 2004, o presidente Vladimir Putin visitou o Brasil, naquela que foi a primeira digressão de um chefe de Estado russo ao país. Dois anos depois, em 2006, assinou-se o Memorando de Entendimento para Estabelecimento de um Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre o Mercosul e a Federação da Rússia, “com a finalidade de desenvolver consultas entre as partes sobre a situação internacional e regional, para aprofundar os vínculos de amizade e entendimento mutuo,

¹² IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas> [Acedido em 02 de Outubro de 2017].

¹³ Memorando de entendimento entre o Brasil e a China. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_37/ [Acedido em 02 de Outubro de 2017].

para intensificar o diálogo e a cooperação no marco dos foros multilaterais em que participam e para propiciar o tratamento de outras questões de interesse recíproco”¹⁴.

No âmbito regional, uma das primeiras iniciativas do governo do presidente Lula da Silva esteve relacionada com a mediação de uma greve geral na Venezuela, apoiada pela oposição do presidente Hugo Chávez. Por sugestão do governo brasileiro, criou-se o Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, composto por países como o Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal. Como afirma Vizentini (2005), é importante frisar que as relações entre o Brasil e a Venezuela são historicamente amistosas, tendo inclusive o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no passado ajudado militarmente o país na ocasião de uma greve dos petroleiros, não se tratando, portanto, de uma solidariedade entre governos à esquerda. Este papel de mediação e de promoção da democracia na região verificou-se ao longo de todo o mandato de Lula da Silva, tendo o Brasil também intervindo diplomaticamente nas crises bolivianas de 2003 e 2008, assim como na equatoriana em 2008.

O governo brasileiro prioriza, a exemplo do seu antecedente, as relações de cooperação com a América do Sul e, para manter e expandir a sua influência na região, aceita alguns factos controversos, como a nacionalização das atividades da Petrobras na Bolívia e a renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai. Além disso, em função deste objetivo, as relações diplomáticas e de cooperação com a Argentina são consideradas prioritárias, assim como o desenvolvimento do Mercosul, instituindo-se, em 2005, o parlamento do bloco regional. Também em 2005 criou-se, com investimento maioritário do Estado brasileiro, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul,

¹⁴ Memorando de entendimento entre o Mercosul e a Rússia. Disponível em: <http://www.mercosur.int:8081/innovaportal/v/1039/3/innova.front/decisões-2006> [Acedido em 02 de Outubro de 2017].

com o objetivo de financiar projetos de convergência estrutural e coesão social, visando mitigar as assimetrias entre os seus países membros.

Em 2004, o Brasil acolheu o convite da ONU para assumir o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, a ação de maior relevância executada pelo Brasil na América Latina e no mundo. A intervenção brasileira é caracterizada por um fator multidimensional, que envolve ações militares, diplomáticas e de cooperação horizontal. Segundo Hirst (2012), este é “o principal e mais complexo destino dos programas de cooperação para o desenvolvimento levados a cabo pelo Estado brasileiro”. O nível de complexidade fez, inclusive, com que o Brasil, que em ocasiões anteriores defendeu perante as organizações internacionais o princípio da não-intervenção, revisse a sua linha de conduta, passando a defender o preceito da não-indiferença. Nas palavras do chanceler Celso Amorim, “o Brasil sempre pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados... Mas... o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença” (Saraiva, 2007).

No campo da cooperação, as ações empreendidas no Haiti estão classificadas em seis áreas diferentes: agricultura e segurança alimentar e nutricional; meio ambiente; formação profissional; segurança e cidadania; infraestrutura; saúde. De acordo com a ABC (2013), em 2010 – nos anos anteriores o governo brasileiro não disponibilizou a informação segmentada por países – o país recebeu do Brasil o equivalente a US\$55,5 milhões em cooperação para o desenvolvimento. Este valor representa 32,27% da cooperação bilateral brasileira naquele ano, sendo o Haiti o maior recetor.

Em 2009, quando se avaliavam os resultados das ações empreendidas até então no Haiti e se constatavam avanços nas capacidades institucionais e de governação, estabelecia-se, de acordo com Hirst (2012), “automaticamente uma vinculação entre estes

avanços e a presença latino-americana, na qual se destacava a atuação do Brasil”. Nesta altura, a retirada da MINUSTAH após as eleições presidenciais em 2010 chegou a ser cogitada pela ONU, entretanto um terremoto de grandes proporções atingiu o país, causando enormes prejuízos e comprometendo as ações empreendidas até então.

As relações com o continente africano, por sua vez, intensificaram-se ao longo do governo do presidente Lula da Silva, seguindo uma estratégia que, segundo Mendonça e Faria (2015), procurava equilibrar o idealismo (laços culturais e políticas sociais) com pragmatismo (concertação política e aumento no fluxo de comércio). No período do seu governo, foram abertas e/ou reativadas 19 embaixadas brasileiras em África e registou-se a abertura de 17 embaixadas de países africanos em Brasília. Apesar da cooperação brasileira continuar a concentrar-se nos países lusófonos, houve um esforço expressivo direcionado à ampliação da área de atuação do Brasil no continente. Enquanto o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso fez 5 viagens à África, tendo visitado 3 países, Lula da Silva fez 32 visitas, incluindo 21 nações (Mendonça e Faria, 2015). De acordo com Saraiva (2004), “a novidade do discurso do presidente Lula é a sua rutura com o cinismo do discurso culturalista (...) ao sugerir um Brasil menos exótico e artificialmente africanizado em favor de um Brasil mais verdadeiramente africano, por meio do reconhecimento da herança perversa da escravidão”. Esta foi uma linguagem que, conciliada ao princípio da relação entre iguais e de horizontalidade defendido pelo governo brasileiro, encontrou maior aceitação entre os líderes africanos.

De acordo com o estudo conduzido por Mendonça e Faria (2015), no banco de dados do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, foram registados no continente africano ao longo do governo do presidente Lula da Silva 238 acordos de cooperação técnica com maior abrangência em termos de países beneficiados, enquanto no governo anterior firmaram-se apenas 36.

Quadro 2. Acordos de cooperação técnica do governo brasileiro com países africanos (Mendonça e Faria, 2015).

Ano	Nº de acordos	Nº de países	Países
2003	36	6	África do Sul, Angola, Burkina Faso, Moçambique, Namíbia e São Tomé e Príncipe
2004	7	4	Cabo Verde, Marrocos, Moçambique e Nigéria
2005	22	14	Angola, Argélia, Benim, Camarões, Etiópia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Sudão
2006	14	9	Angola, Argélia, Benim, Botsuana, Cabo Verde, Gana, Moçambique, Tunísia e Zâmbia
2007	44	11	Angola, Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal
2008	42	14	Angola, Argélia, Cabo Verde, Gana, Guiné-Bissau, Marrocos, Moçambique, Quênia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia e Congo
2009	24	14	Benim, Burundi, Cabo Verde, Congo, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Maláui, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo
2010	49	18	Angola, Argélia, Botsuana, Burkina, Camarões, Congo, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue

Há uma correlação entre o comércio e a presença do Brasil em África, através da cooperação. Em 2008, os países africanos foram responsáveis por absorver 52% das exportações brasileiras destinadas aos países em desenvolvimento e receberam 53% das iniciativas brasileiras no âmbito da Cooperação Sul-Sul (Hirst, 2012). Durante o governo do presidente Lula da Silva, as áreas mais contempladas pelos projetos de cooperação foram a saúde, com 44 acordos, seguido pela agricultura, que contabilizou 29 iniciativas, e a educação com 23 (Mendonça e Faria, 2015).

3.4. O declínio da atuação brasileira na CSS (2011-presente)

Nas eleições presidenciais de 2010, Lula da Silva elegeu a sua sucessora, Dilma Rousseff, ministra-chefe da Casa Civil entre 2005 e 2010. A presidente foi reeleita em 2014 e destituída do cargo em 2016. O seu governo não obteve sucesso em dar prosseguimento à política externa bem-sucedida do seu antecessor, levando a um declínio da posição alcançada pelo país no cenário internacional, e consequentemente das ações ligadas à CID.

Para Cervo e Lessa (2014), duas causas explicam este cenário. A primeira relaciona-se com a redução da competitividade sistêmica do país, decorrente da falta de uma política de comércio exterior e de estratégias de inovação em conjunto com o empresariado. Já a segunda está nos entraves acumulados no Estado, que comprometeram a colaboração com os agentes não governamentais dinâmicos da sociedade. Marcondes e Mawdsley (2017) entendem que o fracasso de Dilma Rousseff se deve à sua personalidade e preferências pessoais, que favoreceram abordagens mais discretas perante a comunidade internacional, assim como à crise política e econômica enfrentada ao longo do seu governo, afetando a sua capacidade de planejamento e governação. Em março de 2011, a presidente brasileira cobrou do chanceler Antonio Patriota uma diplomacia de resultados, com menos simbolismo e mais ganhos¹⁵.

De acordo com Marcondes e Mawdsley (2017), apesar da presidente Dilma Rousseff ter adotado um foco mais pragmático face aos problemas econômicos, a retórica tradicional de solidariedade, não indiferença e benefício mútuo não esteve ausente. Para Cervo e Lessa (2014), a política exterior brasileira manteve os seus princípios em matéria

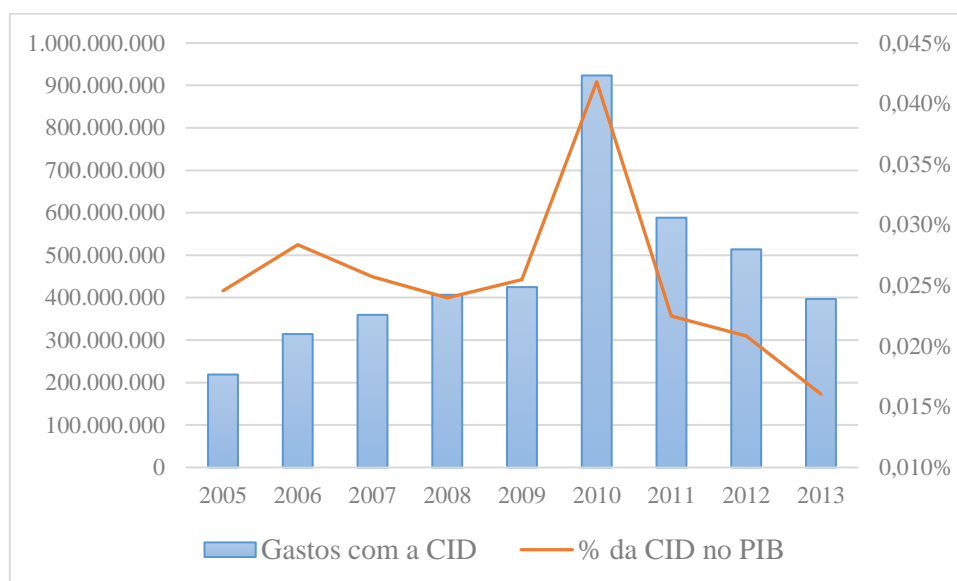
¹⁵ Dilma cobra do Itamaraty diplomacia de resultados. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2803201108.htm> [Acedido em 03 de Outubro de 2017].

de segurança internacional, principalmente no que diz respeito à autodeterminação dos povos e à não intervenção.

Segundo Marcondes e Mawdsley (2017), "a retração da CSS no governo de Rousseff não deve ser exagerada". Ao longo do seu mandato, importantes ações de cooperação foram realizadas, como a inauguração do Centro de Excelência contra a Fome, em Brasília, numa parceria com o Programa Mundial de Alimentos. Em 2012, o governo brasileiro auxiliou a Organização Mundial da Propriedade Intelectual na preparação do primeiro encontro inter-regional sobre Cooperação Sul-Sul e propriedade intelectual. No ano seguinte, a ABC inaugurou uma estação no Mali, prevista no projeto Cotton-4, para fornecer suporte técnico em Mali, Chade, Benim e Burkina Faso. Além disso, o país aumentou as suas contribuições ao Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários de US\$26,6 milhões em 2010 para US\$54,4 milhões em 2012.

Entretanto, com base em dados de três artigos publicados pela ABC (2010; 2013; 2016), referentes à CID fornecida pelo Brasil entre os anos de 2005 e 2013, é possível verificar uma redução expressiva no volume de recursos destinados à cooperação a partir de 2011. No último ano em que há dados oficialmente divulgados, 2013, foram destinados para este fim US\$396,8 milhões, valor inferior ao registado em 2008. Esta quantia foi equivalente a 0,016% do PIB brasileiro naquele ano, a menor proporção registada em todo o período.

Gráfico 3. Gastos do governo brasileiro com a CID, em dólares, e percentual deste valor no PIB (fonte: ABC e Banco Mundial).



Não há indícios que após a destituição da presidente Dilma Rousseff e tomada de posse do seu vice, Michel Temer, o declínio da CID brasileira tenha sido revertido. Muito embora não haja dados oficiais publicados referentes ao seu período de governo, no ano passado o então chanceler José Serra solicitou a realização de um estudo, para avaliar a possibilidade de fechar embaixadas em África. O resultado, publicado no princípio deste ano, recomenda que o número do efetivo diplomático deve ser revisto¹⁶. Até a redação deste estudo, entretanto, nenhuma embaixada brasileira foi fechada por Temer.

4. Considerações finais: a modo de conclusão

Este estudo teve por objetivo identificar quais foram os contornos moldaram o papel do Brasil como provedor na Cooperação Sul-Sul, como forma de melhor compreender a sua forma de atuação e os seus objetivos. Através da análise histórica da relação do país com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, foi possível

¹⁶ Estudo de comissão do Senado aponta para corte de embaixadas. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-de-comissao-do-senado-aponta-para-corte-de-embaixadas-21013917> [Acedido em 04 de outubro de 2017].

identificar alguns elementos que motivaram a adoção de determinadas políticas, estratégicas e princípios, influenciando o comportamento de agentes externos e definindo a forma de atuação do Brasil como provedor neste contexto. São eles: a crise do multilateralismo e a insatisfação com o modelo de cooperação Norte-Sul; o término do regime militar, o colapso da orientação desenvolvimentista e a divisão do mundo em blocos económicos; a estabilização económica advinda da implantação do Plano Real; a crença de que o Brasil está destinado a exercer um papel de protagonismo; a ascensão económica dos BRICS; o crescimento económico e a implementação de políticas sociais redistributivas.

A crise do multilateralismo e a insatisfação com o modelo de cooperação Norte-Sul foram determinantes para o surgimento do modelo de cooperação horizontal. Com a formalização da Cooperação Sul-Sul em 1978, países menos desenvolvidos interessam-se pela trajetória do Brasil no campo da cooperação, firmando-se os primeiros acordos em que o país figura na qualidade de provedor. O desagrado brasileiro pela assimetria das relações Norte-Sul desenvolveu os princípios de horizontalidade, solidariedade, não-intervenção e benefício mútuo que caracterizam a atuação do Brasil, sendo este o princípio de um ponto de viragem que levaria o país a se tornar um dos principais provedores no contexto da CSS.

O contexto dos anos oitenta e princípio dos anos noventa, com *o término do regime militar, o colapso da orientação desenvolvimentista e a divisão do mundo em blocos económicos* levou o Brasil a procurar alternativas para superar a crise interna e inserir-se internacionalmente. O país, então, enseja a integração com os vizinhos sul-americanos, aproxima-se dos Estados lusófonos, através da fundação da IILP, e institui a ABC, para melhor coordenar os esforços relacionados à CID. Este é o alicerce daquela que seria a estratégia brasileira para a cooperação nas próximas décadas.

A estabilização económica advinda da implantação do Plano Real, num período em que os países sul-americanos procuravam adaptar-se aos novos arranjos internacionais, fez do Brasil uma espécie de exemplo para a região. A diplomacia brasileira passa a exercer um papel destacado na promoção da democracia e da segurança na região, fortalecendo a sua liderança. Neste contexto, o Brasil aproxima-se de outros líderes regionais, como África do Sul, China, Índia e Rússia, assinando acordos de cooperação bilateral e de *parceria estratégica*.

A ascensão económica dos BRICS ampliou o alcance da Cooperação Sul-Sul, alterando de facto as dinâmicas da CID. Estes países alcançam maior relevância nos fóruns multilaterais e as assimetrias entre o Norte e o Sul são atenuadas, mesmo que ainda existentes. A partir deste ponto, pode-se desmembrar a Cooperação Sul-Sul em duas, aquela realizada com os países menos desenvolvidos, de características mais assimétricas, e aquela entre as potências em desenvolvimento (Hirst, 2012). Este segundo exemplo promoveu importantes ganhos ao Brasil a níveis técnicos, tendo sido fundamental, por exemplo, para que o país entrasse para a era espacial (Cervo, 2002).

A crença de que o Brasil está destinado a exercer um papel de protagonismo (Souza, 2002; Lima, 2005), aliado à corrente de pensamento autonomista predominante no Itamaraty durante o governo de Lula da Silva, aprofundou o processo de integração regional e o relacionamento com os países lusófonos, como forma do país ampliar o seu papel de liderança. Motivado por esta crença, o Brasil pleiteia há décadas um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, demanda que exerce certa influência nas ações da política externa brasileira. A intervenção brasileira no Haiti, aquela que é a maior ação de cooperação brasileira registada até hoje, tem como um dos seus objetivos expandir a influência do país nos assuntos da segurança internacional e como consequência dar força a este pleito. O seu grau de complexidade e de relevância para o

país levaram à alteração da premissa brasileira de não intervenção para o princípio da não indiferença (Saraiva, 2007; Hirst, 2012).

Por fim, *o crescimento económico e a implementação de políticas sociais redistributivas*, de notoriedade internacional, reforçam a liderança brasileira pelo exemplo. Programas como o Fome Zero e o Bolsa Família são vistos com interesse por países latino-americanos e africanos, abrindo espaço para o diálogo e ampliando o volume da cooperação técnica prestada pelo Brasil. No caso específico dos países africanos, a maior presença brasileira também é explicada pelo trabalho diplomático de aproximação ao continente e pela mudança do discurso em relação a África, equilibrando o idealismo e o pragmatismo (Mendonça e Faria, 2015). Para Hirst (2012), o interesse brasileiro em África visava também a conquista de apoio às intenções brasileiras em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Foram encontradas limitações no que diz respeito aos dados oficiais da Cooperação Sul-Sul brasileira, uma vez que os relatórios da ABC são publicados com pouca periodicidade, e até então apresentam informações referentes apenas ao intervalo entre os anos de 2005 e 2013. É fundamental, portanto, que haja um maior comprometimento com a transparência na divulgação oficial dos dados.

Ao longo deste estudo, verificou-se a relevância dos países africanos lusófonos para a estratégia brasileira de cooperação em África. Sendo assim, é pertinente para futuros trabalhos investigar as semelhanças e diferenças entre a cooperação brasileira e a portuguesa direcionada aos PALOPs, a nível de valores, orientação por países específicos, características e setores dos projetos desenvolvidos, aceitação pela população local e resultados alcançados. Um estudo neste sentido mostra-se relevante para compreender melhor os contrastes entre a APD tradicional de um país da OCDE e a CID proveniente de um país inserido no contexto da Cooperação Sul-Sul.

Referências Bibliográficas

ABC (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ABC (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ABC (2016). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Bertoncelo, Edison Ricardo Emiliano (2009). *Eu quero votar para presidente: uma análise sobre a campanha das diretas*. *Lua Nova* (76), 169-196.

Besharati, Neissan & Esteves, Paulo (2015). *Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional*. *Contexto Internacional* 37 (1), 289-330.

Cervo, Amado Luiz & Lessa, Antônio Carlos (2014). *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 (2), 133-151.

Cervo, Amado Luiz (1994). *Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 37 (1), 37-63.

Cervo, Luiz Amado (1997). *Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 40 (2), 5-26.

Cervo, Luiz Amado (2002). *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1), 5-35.

Couto, Joaquim Miguel (2007). *O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch*. *Economia e Sociedade* 16 (1), 45-64.

FGV (2006). Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo Real. Rio de Janeiro: FGV/CPS.

Hirst, Monica (2012). Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1687.

Ianoni, Marcus (2009). Políticas públicas e Estado: o Plano Real. Lua Nova (78), 143-183.

Lima, Maria Regina Soares de (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Rev. Bras. Polít. Int. 48 (1), 24-59.

Marcondes, Danilo & Mawdsley, Emma (2017). South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. International Affairs 93 (3), 681–699.

Mendonça, Wilson Júnior & Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (2015). A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). Rev. Bras. Polít. Int. 58 (1), 5-22.

Oliveira, Marcelo Fernandes de (2005). Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo. São Paulo: IEEI/mimeo, 21-22.

Parias, Carlos Hernán González & Herrera, Lisbeth Katherine Duarte (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. Panorama 8 (15), 117-131.

Ribas, Marcelo de Oliveira (2006). A "cooperação necessária" como idéia-força na política exterior do Brasil (1958-2005). Brasília: Universidade de Brasília.

Saraiva, José Flávio Sombra (2004). África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: Coelho, Pedro Motta

Pinto & Saraiva, José Flávio Sombra (Org.). Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio. Brasília: Ibrl.

Saraiva, Miriam Gomes (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. Bras. Polít. Int.* 50 (2), 42-59.

Souza, Amauri de (2002). A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

Vigevani, Tullo, Oliveira, Marcelo F. de & Cintra, Rodrigo (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social USP* 15 (2), 31-61.

Vizentini, Paulo Fagundes (2005). De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas* 5 (2), 381-397.