

**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**

**San Tiago Dantas**

**UNESP, UNICAMP, PUC-SP**

**“A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento  
(CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE):  
o Brasil como doador”**

**Luara Landulpho Alves Lopes**

Dissertação apresentada à Banca  
Examinadora como exigência parcial  
para obtenção do título de Mestre  
em Relações Internacionais, sob a  
orientação do Prof. Dr. Henrique  
Altemani de Oliveira.

São Paulo, Agosto de 2008.

**Banca Examinadora**

---

---

---

“Um mundo de uma imprecisão abominável  
com o qual devo viver  
ao qual eu devo, incessante,  
o meu olhar.”

Jacques Roubaud  
*Que faire d'un monde?*

## Índice

<b>1. Introdução .....</b>	<b>p. 6</b>
<b>2. A ajuda no sistema internacional: teoria e história .....</b>	<b>p. 13</b>
2.1 Conceitos e atores;	
2.2 A Ajuda ao Desenvolvimento: do Ponto IV aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;	
2.3 Ajuda como “auto-interesse iluminado”: por que ajudar?	
<b>3. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD): complementar ou alternativa? .....</b>	<b>p. 72</b>
3.1 A emergência da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD: o Plano de Ação de Buenos Aires;	
3.2 A CTPD e os doadores “ <i>não-DAC</i> ”: definição por exclusão.	
<b>4. A dupla personalidade do Brasil no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: receptor e doador .....</b>	<b>p. 84</b>
4.1 O Brasil receptor de Cooperação Técnica Internacional: da CNAT à ABC;	
4.2 Perfil misto a partir dos anos 1970: o Brasil receptor e doador	

<b>5.</b>	<b>A atividade de CTPD da Agência Brasileira de Cooperação da “autonomia por diversificação” (2003-2006): exemplos ilustrativos</b>	
	.....	<i>p. 109</i>
5.1	Política Externa do Primeiro Governo Lula e o relacionamento com o Sul: linhas gerais;	
5.2	A CTPD como instrumento da “autonomia por diversificação”	
5.2.1	O caso do Haiti;	
5.2.2	Triangulação: o exemplo da cooperação ABC - JICA ( <i>Japan Brazil Partnership Programme – JBPP</i> )	
<b>6.</b>	<b>Considerações Finais</b> .....	<i>p. 137</i>
<b>7.</b>	<b>Referências Bibliográficas</b>	
<b>8.</b>	<b>Lista de Anexos</b>	

## 1. Introdução

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pode ser considerada uma das mais relevantes dinâmicas nas relações internacionais da Guerra Fria. De fato, a competição ideológica entre as superpotências conferia aos programas de ajuda internacional<sup>1</sup> significativo caráter estratégico.

Mas o que se entendia por desenvolvimento durante as primeiras décadas da Guerra Fria? No pólo ocidental, onde concentramos nossa análise, a superpotência americana estabeleceu estreita relação entre desenvolvimento e *reconstrução*, especialmente durante as décadas de 1940 e 1950. O Plano Marshall cumpriu a dupla função de vultuoso plano de ajuda econômica (atrelada ao consumo de bens e serviços americanos) e ao mesmo tempo de contenção da ideologia rival.

Assim, com o formidável volume de investimentos do Plano Marshall, o maior programa de ajuda internacional até então, a economia europeia não só foi recuperada como iniciou um ambicioso processo de integração que culminaria décadas mais tarde. O modelo de ajuda internacional dos Estados Unidos parecia ter comprovado sua eficiência como promotor de desenvolvimento.

Entretanto, a partir dos anos 1960 e 1970, alguns fatores contribuíram para que o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) fosse

---

<sup>1</sup> No primeiro capítulo discutiremos a diferença entre os conceitos de ajuda internacional, cooperação Internacional para o desenvolvimento, assistência internacional e Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Neste *avant propos* utilizamos ajuda internacional e CID como sinônimos.

rediscutido: a descolonização dos Estados afro-asiáticos, a emergência do debate Norte-Sul, a publicação das teses cepalinas sobre subdesenvolvimento e a ascensão do Terceiro Mundo como ator organizado do sistema internacional questionavam o SICD tradicional e sugeriam novas formas de cooperação, assim como novas concepções de desenvolvimento.

Ainda, evidências mostravam que a bem-sucedida experiência de desenvolvimento econômico na Europa não era facilmente replicável nos países do Sul econômico, pois, como sugere Morgenthau, “(...) em contraste com as nações subdesenvolvidas da Ásia, África e América, os beneficiários da ajuda de Marshall estavam entre as nações mais industrializadas do mundo, cujos sistemas econômicos estavam apenas temporariamente desorganizados.”<sup>2</sup>

Nos anos 1960, o desenvolvimento ainda estava bastante concentrado no Estado, e era mensurado pela variação do PIB. Entretanto, o tema do desenvolvimento começou a ser reconhecido como campo distinto de estudo e pesquisa nas universidades britânicas, especialmente no Instituto de Estudos de Desenvolvimento (*Institute of Development Studies*) da Universidade de Sussex (criado em 1966) e da Escola de Estudos de Desenvolvimento (*School of Development Studies*), da Universidade de East Anglia, e novas concepções de desenvolvimento surgiram nesse recém-criado meio acadêmico.

---

<sup>2</sup> No original: “(...) in contrast to the underdeveloped nations of Asia, Africa and Latin America, the recipients of Marshall aid were among the leading industrial nations of the world, whose economic systems were but temporarily in disarray.” Morgenthau, Hans. *A Political Theory of Foreign Aid*. p.304. Tradução livre.

De fato, já no final da década de 1960, a pobreza começava a freqüentar o discurso do desenvolvimento. A maneira como Robert MacNamara, à frente do Banco Mundial de 1968 a 1981, incorporou essa nova encarnação do desenvolvimento – focada no alívio da pobreza – contribuiu significativamente para reorientar o sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Nesse contexto de redefinição do SICD, houve espaço para a emergência dos chamados “novos doadores”. Países do Sul econômico, de maior desenvolvimento relativo, que tinham sido beneficiários da ajuda internacional desde o final dos anos 1940 e ensaiavam, a partir de 1970, seus primeiros passos como *doadores* de CID: tinha início a chamada *cooperação horizontal*, ou Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).

Já no final da década de 1970, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre CTPD realizada em Buenos Aires conferiu visibilidade ao debate sobre os novos arranjos de cooperação. Quais as peculiaridades da CTPD? Ela repete a experiência da cooperação recebida ou propõe alternativas? O encontro em Buenos Aires serviu para sistematizar, ainda que de forma limitada, o discurso sobre CTPD, e contribuiu também para sugerir uma concepção diferente de cooperação internacional. Apesar de o vocabulário internacional ter sido oficialmente alterado desde 1959 – com a resolução 1383 da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas que substituiu o termo “assistência” por “cooperação”<sup>3</sup> – a mentalidade predominante no

---

<sup>3</sup> Vide resolução anexa.



sistema internacional de cooperação ainda estava apegada aos conceitos tradicionais de “ajuda” para o desenvolvimento.

Assim, a monografia tem como objetivo levantar os termos do debate contemporâneo sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e localizar o Brasil – mais especificamente, a Agência Brasileira de Cooperação – nesse debate.

Para tanto, optamos pela seguinte estrutura narrativa: em primeiro lugar, organizamos uma espécie de glossário com definições gerais sobre os principais termos que serão utilizados na monografia, além de uma reflexão acerca da origem multilateral da cooperação técnica para o desenvolvimento e sobre suas motivações.

Em seguida, avançamos para o tema da motivação da ajuda: apresentamos diversos argumentos de autores que discutem os benefícios ou prejuízos da ajuda internacional, seus fundamentos históricos e teóricos.

Apresentamos, então, o tema mais específico da CTPD: sua origem enquanto tema da agenda internacional e o levantamento dos termos que, acreditamos, orientam o debate contemporâneo sobre CTPD.

No mesmo capítulo, introduzimos aquela que parece ser uma das questões mais importantes no que se refere à CTPD, qual seja, a relação dos chamados “novos doadores” com os doadores tradicionais, agrupados no Development Assistance Committee (DAC) da OCDE. A dispersão dos doadores “não-DAC” tem sido motivo de preocupação dos representantes dos doadores tradicionais, visto que eles não estão, ainda, agrupados em nenhuma

instituição internacional dedicada ao tema e nem estão obrigados pelos acordos internacionais sobre a eficiência da ajuda.

Uma vez introduzido o tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da CTPD, investigamos a história do Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento: desde a institucionalização da CNAT, dedicada quase que exclusivamente ao recebimento de CID, até a formação da ABC, que contempla as duas “personalidades” da cooperação técnica brasileira, de recebedor e de doador.

Após esse esforço de levantamento dos termos do debate internacional sobre CTPD, achamos conveniente contextualizá-lo na política externa contemporânea, com relação, especialmente, às diretrizes definidas no primeiro mandato do governo Lula para os países do chamado Sul Global. O objetivo aqui se resume ao apontamento de exemplos ilustrativos da atividade de CTPD da ABC/MRE, para orientar a elaboração de novos estudos na área.

Assim, identificamos dois exemplos merecedores de atenção entre os projetos de CTPD da ABC: aqueles executados no Haiti, pois acreditamos que os projetos neste país incluem elementos representativos da atividade de CTPD da ABC/MRE, e aqueles realizados por meio da triangulação com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional, a JICA, por acreditarmos que se trata de um arranjo inovador e representativo da posição intermediária de que goza o país no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

As hipóteses que pretendemos defender neste trabalho podem ser sistematizadas da maneira que segue:

✓ Defendemos a idéia segundo a qual o Brasil tem contribuído, através da sua atividade de CTPD, com a *horizontalização* do discurso sobre cooperação. Ou seja, acreditamos que a atuação da ABC em projetos e fóruns internacionais sobre CTPD tenha ajudado a difundir uma concepção mais simétrica de cooperação internacional, contrastando com a concepção predominante nos arranjos tradicionais, Norte x Sul, de *ajuda* internacional. Conforme atesta Amado Cervo,

*“(...) percebe-se um evolução conceitual no pensamento brasileiro, segundo a qual a CTI transitou de sua acepção primitiva, a assistência técnica, para a de cooperação para o desenvolvimento<sup>4</sup>.”*

✓ Argumentamos também neste trabalho que os chamados “doadores não-DAC” carecem de uma maior articulação que pode vir a estimular a cooperação horizontal, ao menos no que se refere à formulação de novos arranjos de cooperação mais equilibrados e com maior atenção ao receptor (*recipient-oriented*);

✓ Procuraremos argumentar também em favor do potencial que a CTPD brasileira tem para continuar a transformar o discurso internacional

---

<sup>4</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994. p.42

sobre CTPD, principalmente no contexto contemporâneo de redefinição da arquitetura da ajuda internacional.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral contribuir com o debate sobre CTPD, ainda incipiente no Brasil, a partir das reflexões elencadas acima. O tema é ainda muito pouco tratado nos cursos de graduação e mesmo de pós-graduação em relações internacionais e carece de estímulo para que a atividade de CTPD seja acompanhada por reflexões acadêmicas sobre o assunto, que não se restringe, de maneira nenhuma, ao domínio estritamente técnico. Como bem lembra Morgenthau, é um tema que deve ser conduzido pela intuição do estadista, mais do que pelo conhecimento do especialista<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> MORGENTHAU, Hans. *A Political Theory of Foreign Aid*. The American Political Science Review, Vol. 56, No. 2. (Jun., 1962), p. 307.

## 2. A ajuda no sistema internacional: teoria e história

### 2.1 Conceitos e atores

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é parte da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que é, por sua vez, o termo que escolhemos neste trabalho para fazer referência a um tipo específico de relacionamento entre diversos atores do sistema internacional. Seu uso não é consensual: alguns autores dedicados ao assunto, assim como atores desse sistema (especialmente aqueles baseados nos Estados Unidos, como veremos) preferem a expressão ajuda, ou seu equivalente em inglês, *aid*. Há ainda os que preferem o termo “assistência internacional para o desenvolvimento”, e também aqueles que fazem referência à “Ajuda Oficial para o Desenvolvimento”, ou simplesmente AOD.

Apesar de, muitas vezes, estes termos parecerem intercambiáveis, existem diferenças importantes entre eles, algumas explícitas outras sutis. Esta primeira parte do trabalho, portanto, procura esclarecer tais distinções com vistas a melhor delinear o próprio objeto da monografia.

Mais adiante procuraremos expor a relação existente entre o uso dos termos *assistência* e *ajuda* e um determinado *mind-set* que prevalece nos arranjos tradicionais de CTI, ou seja, aqueles que fluem do Norte para o Sul e que supõem não só assimetria entre doador e receptor, mas também, e mais importante, implicam que o processo seja orientado a partir dos interesses e das prerrogativas do doador (*donor-oriented*). Em contraste, a disseminação do termo *Cooperação Técnica Internacional* (CTI), sugere maior simetria e diálogo entre doador e receptor, atribuindo aos projetos de cooperação um caráter de

parceria, que seria orientada pelas necessidades do receptor (*recipient-oriented*) (BREUNING 2002). É nosso objetivo verificar em que medida a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) empreendida pelo Brasil incorporou esses novos paradigmas de cooperação.

Portanto, iniciamos nossa investigação com a definição dos termos que serão mais utilizados ao longo do trabalho, sem ainda avançar na problematização dos mesmos.

Como deve ser sustentado ao longo do trabalho, a CID *vertical*, ou Norte-Sul, consiste em sistema muito mais estruturado e codificado do que a sua semelhante de origem mais recente, a cooperação horizontal, que, por sua vez, carece de dados confiáveis, centralizados e uniformes. A formação da Unidade Especial do PNUD (Programa para a Cooperação Sul-Sul<sup>6</sup> (*Special Unit for South-South Cooperation*)), em 1978, representa um esforço de institucionalização da cooperação entre países do Sul, bem-sucedido quanto à divulgação de políticas e de *best practices*, mas que ainda carece de dados significativos sobre a atividade de CTPD em nível mundial. A fragmentação e heterogeneidade do chamado Sul econômico dificulta a reunião de dados regulares e confiáveis, apesar do esforço recente de codificação da CTPD – mas trataremos deste assunto em um próximo Capítulo.

---

<sup>6</sup> Originalmente, o mandato da organização resumia-se à CTPD (*em inglês, TCDC – Technical Cooperation among Developing Countries*). Em 2004, a partir da inclusão de temas de cooperação econômica, CTPD foi substituído por Cooperação Sul-Sul (High-level Committee - 13º sessão; decisão 13/2 de maio de 2003 e resolução AG-NU 58-220, fevereiro de 2004).

Nesse sentido, parece lícito supor que a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) pode ser considerada protagonista do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento por sua atividade como fórum de concertação entre doadores bilaterais do Norte econômico responsável pela construção e disseminação de conceitos, idéias e diretrizes que informam e influenciam, de forma preponderante, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento.

Assim, para os fins a que este trabalho se propõe, utilizaremos os documentos e estatísticas disponibilizadas pela OCDE para ilustrar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em sua forma tradicional, qual seja, a ajuda originada nos países do Norte econômico e destinada aos países do Sul econômico. Utilizaremos os critérios criados pela OCDE com vistas a comparar a CTI em sua forma vertical tradicional com aquela que vem sendo empreendida pelos países do Sul para outros países do Sul, a chamada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).

### *Conceitos*

#### **Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD)**

Trata-se da concessão (*grant*<sup>7</sup>) destinada aos países e territórios da Parte 1 da Lista do CAD de Recebedores de Ajuda<sup>8</sup> (países em desenvolvimento) que obedecem aos seguintes critérios:

---

<sup>7</sup> O *New American Webster Dictionary* traz diversas traduções para a palavra *grant*, como concessão, subvenção ou garantia. No Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento o termo é utilizado para fazer referência ao financiamento de projetos de

- a) são concedidas pelo setor público;
- b) têm como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e social nos países recebedores;
- c) quando na forma de empréstimos financeiros, é preciso manter um elemento de concessionalidade (*Grant Element*) de ao menos 25%.

Além dos fluxos financeiros, a Cooperação Técnica também pode ser considerada AOD. Concessões, empréstimos ou créditos destinados a fins militares estão excluídos. Recursos de origem privada tampouco fazem parte da AOD.

---

cooperação internacional, em oposição aos *loans*, ou seja, aos empréstimos concedidos por bancos ou outras instituições internacionais em condições mais favoráveis do que aquelas encontradas no mercado. Neste trabalho traduzimos *grant* como *concessão*.

<sup>8</sup> A Lista do CAD de Recebedores de Ajuda (*DAC List of Aid Recipients*) é revista a cada três anos, de acordo com dados do Banco Mundial acerca dos índices de Produto Nacional Bruto *per capita*. A parte I da lista costumava ser composta por Estados passíveis de receber AOD, e a parte II formada por potenciais doadores. A partir de 2005, porém, o CAD decidiu abolir a Parte II da lista, que conta agora apenas com potenciais Estados recebedores, divididos em quatro categorias: Países menos desenvolvidos (*Least Developed Countries*); Outros países de renda baixa (*Other Low Income Countries*); Países e Territórios de renda média-baixa (*Lower Middle Income Countries and Territories*); Países e Territórios de renda média-alta (*Upper Middle Income Countries and Territories*). Na última edição da lista, o Brasil estava classificado como país de renda média-baixa, com PNB per capita entre USD 826 e USD 3255, aferido pelo Banco Mundial em 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf>. (último acesso em março de 2008)



## **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)**

A definição da AOD é a que mais se aproxima daquilo que pretendemos ter como objeto desta monografia. No entanto, julgamos que a terminologia “ajuda”, conforme argumentaremos adiante, não corresponde mais aos princípios contemporâneos que orientam a atividade de cooperação internacional para o desenvolvimento. Assim, preferimos o termo CID (Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) para designar o fluxo de recursos públicos (financeiros ou técnicos) oriundos de Estados ou Organizações Internacionais e que têm como objetivo declarado o desenvolvimento econômico e social dos países recebedores (PINO, 2006). Assim como a AOD, a CID exclui a ajuda humanitária (empregada em situações emergenciais e de forma relativamente pontual) e a ajuda militar.

- **Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD)**

Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais estão organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD (PINO, 2006).

- **Ajuda Financeira x Ajuda Monetária**

A ajuda financeira pode ser considerada parte da CID na medida em que fornece recursos financeiros com condições favoráveis (elemento de concessionalidade mínimo de 25%, taxas de juros abaixo do mercado, prazo de pagamento mais longo) destinados à construção de infra-estrutura necessária para o desenvolvimento econômico e social de um Estado menos desenvolvido, ou em vias de desenvolvimento. Também está incluído o perdão das dívidas externas dos países altamente endividados (*highly indebted countries*). Os bancos regionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), cumprem o papel de doadores de ajuda financeira. Em contraste, a ajuda monetária outorga recursos para equilibrar a balança de pagamentos dos países pobres, tendo em vista o equilíbrio do sistema financeiro internacional. A distinção entre uma e outra forma de ajuda não é sempre clara, mas, de forma geral, podemos considerar que o Banco Mundial e o BID ocupam-se da ajuda financeira, enquanto o FMI (Fundo Monetário Internacional) realiza a ajuda monetária. (BERRO, BARREIRO e CRUZ 1997)

- **Cooperação Técnica Internacional (CTI)**

A Cooperação Técnica Internacional está contida na CID. Ou seja, são agentes públicos (Estados ou Organizações Internacionais) que empreendem atividade de cooperação com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento econômico e social do receptor. Entretanto, a CTI exclui a ajuda financeira e diz respeito apenas às atividades de capacitação técnica, ou seja, de transferência de conhecimentos de um Estado a outro, com vistas a superar determinados desafios ao desenvolvimento local. A CTI ficou

conhecida primeiramente como Assistência Técnica Internacional, conforme a Resolução da Assembléia Geral da ONU de número 200<sup>9</sup>, publicada em dezembro de 1948, que trata da “Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico“, e considera a “falta de especialistas e de organização técnica” como empecilho ao desenvolvimento. A Resolução prevê ações de formação de especialistas nos países em desenvolvimento por meio da concessão de bolsas de estudo e da realização de seminários.

Onze anos depois, antecipando as inovações que se desenvolveriam na área a partir da década de 1970, a ONU toma a iniciativa de substituir formalmente o termo “assistência” por “cooperação”.<sup>10</sup>

Assim, conforme afirma Fernando Vieira Machado em sua dissertação:

*“A CTI, originalmente, possui como característica fundamental a transferência de técnicas e conhecimentos de forma não-comercial para reduzir a diferença de nível de desenvolvimento alcançado entre doador e prestador através de execução conjunta de projetos envolvendo especialistas, treinamento e capacitação de pessoal, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos, realização de estudos e pesquisas.” (MACHADO, 2004)*

---

<sup>9</sup> Resolução da Assembléia Geral da Organização das Nações unidas em sua terceira sessão ordinária, de 4 de dezembro de 1948 (vide anexo).

<sup>10</sup> Resolução da Assembléia Geral da ONU em sua 14<sup>o</sup> sessão ordinária, de 1959.

Por sua vez, Amado Luiz Cervo publicou, em 1994, inestimável artigo no qual apresentava o resultado de uma pesquisa realizada nos arquivos da Agência Brasileira de Cooperação para “avaliar o impacto histórico da experiência brasileira de CTI sobre o desenvolvimento do país<sup>11</sup>”. Nele, Cervo identifica a origem da CTI com a própria formação da ordem bipolar:

*“A inserção da CTI no sistema internacional ocorreu com as modificações introduzidas no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se então em ‘ajuda’ para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento, porém as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, tinham em vista, antes de tudo, a montagem de seus sistemas de aliança (Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e Pacto de Varsóvia), bem como a preservação das zonas de influência com que haviam organizado o espaço terrestre. A CTI nasceu, portanto, em contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto. Essa ambivalência entre fins próprios e a função derivada manter-se-á pelas décadas seguintes.”<sup>12</sup>*

No âmbito multilateral, a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em meados da década de 1970 define cooperação técnica como “uma forma de colaboração internacional cujo

---

<sup>11</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38, 1994.

<sup>12</sup> IBIDEM, p.89

propósito é assegurar a transferência de habilidades por intermédio do envio de peritos em áreas especializadas dos países nos quais eles estão disponíveis em grande quantidade para países nos quais eles são menos numerosos ou inexistem”<sup>13</sup>.

Já a legislação brasileira sobre CTI, por meio da Portaria número 12, de outubro de 2001, regula a gestão de projetos de CTI e, para esse fim, define Cooperação Técnica Internacional da forma que segue:

*“(...) transferência de tecnologia, conhecimentos e experiências de aplicação prática no processo de desenvolvimento sócio-econômico a um país, ou o apoio à sua geração local, a partir da implementação de um conjunto de ações integradas, executadas em parceria direta entre as partes envolvidas.”*<sup>14</sup>

O gráfico abaixo ilustra a quantidade de recursos destinados à CTI pelos países do DAC-OCDE<sup>15</sup> desde o início dos anos 1960, em contraste com o total da ajuda concedida pelo mesmo grupo de doadores. Vemos que o aumento no volume de recursos dedicados à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

---

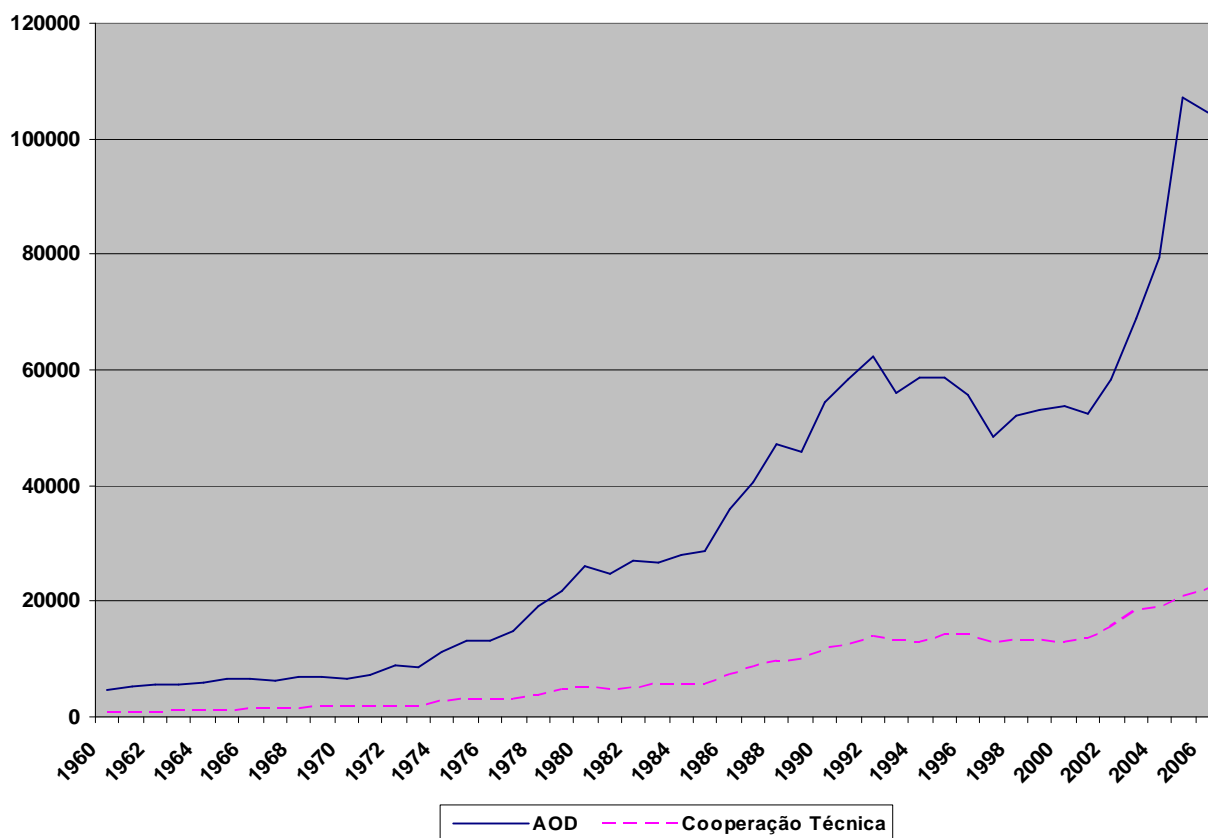
<sup>13</sup> [www.oecd.org/glossary](http://www.oecd.org/glossary) (último acesso em março de 2008)

<sup>14</sup> Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Portaria número 12, de 8 de outubro de 2001. <http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/legislacao/pessoal/portaria12.pdf>

<sup>15</sup> São eles: Austrália, Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

não foi acompanhado pela concessão de Cooperação Técnica, que se manteve relativamente estável ao longo das décadas.

Quadro 1 - AOD e CTI concedida pelos países da DAC-OCDE  
(milhões USD - desembolsos líquidos)



Fonte: DAC-OCDE ([www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org))

- **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)<sup>16</sup>**

<sup>16</sup> Equivale à sigla em inglês TCDC – *Technical Cooperation among Developing Countries*.

A origem da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) pode ser atribuída à resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas que estabeleceu, em 1972, a formação, no âmbito do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de uma unidade especial para servir de grupo de trabalho para o tema da CTPD. Em 1978, a Unidade Especial do PNUD realizou a conferência na capital argentina da qual resultou o Plano de Ação de Buenos Aires, considerado o marco inicial de promoção e difusão do conceito de CTPD.

Segundo a definição da Unidade Especial do PNUD, para ser considerada CTPD a atividade deve implicar o compartilhamento de *expertise*, tecnologia, recursos e capacidades advindas dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação. Não pode ser considerada CTPD se estiver fundamentada em recursos ou tecnologias provenientes de países industrializados, que devem ter papel apenas complementar. A atividade de CTPD deve ser também gerida pelos países em desenvolvimento, ainda que uma agência da ONU sirva como coordenadora do esforço de cooperação<sup>17</sup>.

Ainda, a CTPD inclui a alternativa conhecida como cooperação triangular – ou simplesmente triangulação – que consiste na coordenação entre dois doadores que prestam cooperação para um terceiro Estado receptor. No caso da CTPD brasileira, esse arranjo pode incluir um país desenvolvido ou uma Organização Internacional. O Japão é, atualmente, o maior parceiro nos arranjos de triangulação com o Brasil, e o Fundo de População das Nações

---

<sup>17</sup> [www.tcdc.undp.org](http://www.tcdc.undp.org) (último acesso em março de 2008)

Unidas (FNUAP) também possui um relevante programa de CTPD com a ABC<sup>18</sup>.

De acordo com o Plano de Ação de Buenos Aires, a CTPD não tem como objetivo substituir a cooperação recebida dos países desenvolvidos. Seu objetivo deve ser disseminar entre os países em desenvolvimento as experiências bem-sucedidas que permitam um melhor aproveitamento da cooperação recebida do Norte. Assim, a CTPD tem uma função complementar à cooperação vertical (Norte x Sul)<sup>19</sup>. Avançaremos nossa investigação acerca da CTPD mais adiante, quando tratamos das conferências internacionais sobre o tema.

Após esse esforço de definição terminológica, podemos nos aproximar um pouco mais do objeto desta pesquisa. A Cooperação Técnica Internacional trata, portanto, de projetos internacionais postos em execução por um ou mais Estados, com ou sem a participação de Organizações Internacionais, que têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos países receptores a partir do financiamento de atividades de capacitação técnica, que podem ser realizadas no país receptor ou em forma de bolsas de estudo e treinamento no país doador. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, por sua vez, implica que os projetos tenham como doador e receptor países em desenvolvimento. Infelizmente, as estatísticas sobre cooperação internacional nem sempre distinguem a CTI das demais formas de cooperação, o que

---

<sup>18</sup> [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br) (último acesso em março de 2008)

<sup>19</sup> *Buenos Aires Plan of Action*, artigo VIII.



dificulta sua aferição. Ainda, a CTPD também carece de dados e estudos estatísticos, por isso recorreremos aos projetos executados pela ABC nos últimos anos para ilustrar a CTPD praticada pelo Brasil, sem a pretensão de extrair agregados estatísticos.

### *Atores*

De forma geral, os atores envolvidos no SICD podem ser divididos em três categorias: doadores, executores e beneficiários.

Em primeiro lugar, os atores protagonistas da CID, no sentido que estabelecemos na parte anterior, são os Estados. É deles a iniciativa de celebrar um acordo de cooperação internacional que dá ensejo, por exemplo, a um projeto de CTI. São eles, também, que interagem como doadores e recebedores, seja por meio de agências estatais especializadas (no caso do Brasil, algumas têm papel relevante na execução de projetos de CTPD, como a Embrapa, a Fio Cruz e o SEBRAE) seja como atividade ordinária do seu corpo diplomático (no Brasil, as atividades de cooperação estão concentradas na Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores).

Em seguida, podemos citar as organizações internacionais como atores relevantes do sistema de CTI: de fato, a partir do pós-II Guerra Mundial a conformação do sistema das Nações Unidas consagrou a cooperação e o desenvolvimento como elementos essenciais da nova ordem que se configurava. O próprio sistema de segurança coletiva formalizado a partir de 1945 associou a estabilidade do sistema internacional às necessidades de desenvolvimento dos países pobres, como atesta, em especial, o Capítulo IX

da Carta das Nações Unidas (que versa sobre Cooperação Internacional Econômica e Social). As Organizações Internacionais podem agir como doadoras ou executoras de CID.

Os agentes não-estatais também fazem parte do SICD, ainda que de forma indireta. Por exemplo, as ONGs podem ser doadoras e/ou executoras de determinado projeto de CTI, desde que assim determinado pelos Estados ou Organizações Internacionais cooperantes. Os indivíduos também podem assumir o papel de doadores de CTI, na medida em que contribuem com fundos multilaterais destinados a esse fim (como, por exemplo, o Fundo IBAS<sup>20</sup>).

Ainda, em última instância, os indivíduos *devem* ser os beneficiários finais de toda atividade de CTI, consoante os princípios contemporâneos que a orientam (ver, por exemplo, a Declaração de Paris sobre Efetividade da Ajuda, acordada em 2005<sup>21</sup>). Entretanto, quando falamos nos beneficiários da ajuda, esbarramos na questão dos interesses, fundamental para o estudo das

---

<sup>20</sup> O Fundo IBAS será tratado no capítulo sobre a CTPD prestada pelo Brasil. No momento, é suficiente notar que o Fundo aceita contribuições individuais para o financiamento de seus objetivos declarados (combate à fome e à pobreza). O próprio Presidente Lula da Silva doou o valor recebido por ele do Prêmio Príncipe de Astúrias, em 2003, para o Fundo.

<sup>21</sup> A Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda é um acordo internacional assinado em março de 2005 por mais de uma centena de Ministros de Estado e chefes das Agências especializadas em desenvolvimento internacional. O encontro foi organizado pela OCDE com apoio do governo da França e estabeleceu uma série de diretrizes a serem observadas nos projetos de cooperação internacional, tais como propriedade (*ownership*); alinhamento; harmonização; gerenciamento voltado a resultados (*managing for results*) e mútua responsabilidade (*mutual accountability*). O próximo fórum de Alto Nível sobre a efetividade da ajuda será realizado em setembro de 2008 em Acra, capital do Gana. <http://www.oecd.org/document/> (último acesso em junho de 2008)

Relações Internacionais: a quem interessa a ajuda? Quem dela se beneficia? Por que, afinal, os Estados prestam ajuda? Estas questões serão tratadas mais adiante, quando discutimos a motivação da ajuda e o conceito de desenvolvimento. Veremos, oportunamente, que o conceito de desenvolvimento possui uma importante dimensão normativa que se combina, curiosamente, com um intenso esforço prático, quando mobiliza instituições e profissionais ao redor do mundo.

Por enquanto, ficamos com a suposição normativa de que os beneficiários de toda atividade de CTI *devem* ser os indivíduos dos países recebedores. Em seguida, quando exploramos um pouco da história da ajuda internacional, investigamos também sua motivação.

## 2.2 *Ajuda ao Desenvolvimento: do Ponto IV aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*

O conceito de desenvolvimento assumiu diversas formas desde que começou a ser utilizado na agenda internacional, no fim dos anos 1940. Quando começou a fazer parte do vocabulário internacional, o desenvolvimento estava associado principalmente ao crescimento econômico – aferido a partir do crescimento do Produto Interno Bruto – e à industrialização. Atualmente, o termo incorpora os mais diversos temas, como a pobreza, a sustentabilidade ambiental e a igualdade entre gêneros, presentes no compromisso internacional com as Metas de Desenvolvimento do Milênio (*Millenium*

*Development Goals*)<sup>22</sup>, e até indicadores ainda mais abstratos, como a liberdade<sup>23</sup> e a felicidade<sup>24</sup>. Mas, apesar das mudanças aparentes, há elementos significativos de continuidade na concepção contemporânea de desenvolvimento que remontam à exploração colonial empreendida pelos Estados europeus há centenas de anos.

---

<sup>22</sup> As Metas de Desenvolvimento do Milênio consistem em oito objetivos de desenvolvimento (erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento) que formam, por sua vez, um ambicioso “plano de ação” (*blueprint*) acordado internacionalmente por “todos os países do mundo e também pelas principais instituições internacionais”. Cada objetivo está acompanhado por indicadores regularmente avaliados. A Declaração do Milênio, de onde constam os MDG, foi adotada pelos Estados membros da ONU em fevereiro de 2000, e o prazo de cumprimento das metas é 2015. (<http://www.pnud.org.br/odm/>, último acesso em 30 de dezembro de 2007).

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, livro de Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999.

<sup>24</sup> Em 1972, Jigme Sigye Wangchuck, rei do Butão, criou o índice de Felicidade Nacional Bruta (*Gross National Happiness*), com vistas a incluir nos programas nacionais de desenvolvimento os valores espirituais do budismo, religião predominante nesse reino asiático. O índice nacional suscitou a criação do índice de Felicidade Internacional Bruta (*Gross International Happiness*), que foi assunto de algumas conferências internacionais organizadas por instituições e especialistas de diversos países. (ver [www.grossinternationalhappiness.org](http://www.grossinternationalhappiness.org) – último acesso em 2 de janeiro de 2007)

Neste capítulo, portanto, procuraremos sistematizar a história do discurso contemporâneo de desenvolvimento internacional, desde o Ponto IV de Truman até o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)

Nos textos e estudos dedicados ao assunto, o Ponto IV do discurso inaugural do presidente norte-americano Harry Truman é referência obrigatória, e aparece freqüentemente como marco inaugural da “era do desenvolvimento”.

Os três primeiros pontos do discurso de Truman referiam-se às demais diretrizes de política externa que orientariam a ação política dos Estados Unidos no pós-II Guerra, a saber: apoio decidido à Organização das Nações Unidas; continuidade dos programas de recuperação da economia mundial e, em terceiro lugar, a formação de mecanismos de defesa das “nações amantes da paz” (*peace-loving nations*) contra ameaça de agressão estrangeira.

*“Em quarto lugar, devemos nos engajar em um novo e corajoso programa para tornar os benefícios advindos de nossos avanços industriais e científicos disponíveis para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas.”<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> No original: “Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.” (tradução nossa)

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/truman.htm> (último acesso em março, 2008)

A nosso ver, dois elementos presentes no sistema internacional da época tiveram decisiva influência na concepção de desenvolvimento pretendida por Truman: a lógica americana de contenção do comunismo e o surgimento de novos Estados a partir do processo de descolonização afro-asiática<sup>26</sup>.

Assim, a partir de 1947 o conceito de desenvolvimento passou a figurar com destaque no vocabulário internacional, quando o então presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman anuncia o “programa novo e ousado” segundo o qual os EUA deveriam disponibilizar às regiões subdesenvolvidas “amantes da paz” os benefícios advindos de seus avanços científicos e industriais. Pode-se dizer que o discurso de Truman fora instrumentalizado pelo secretário de Estado George Marshall, que elaborou um vultuoso plano de reconstrução da Europa a ser conduzido pelos EUA, no que terminou se confirmando como uma bem-sucedida operação econômico-ideológica:

*“O Plano Marshall, apresentado na aula inaugural da Universidade de Harvard em 5 de junho de 1947, foi peça chave na estratégia norte-americana da Guerra Fria. O Congresso reagiu cautelosamente ao projeto de ‘ajuda às instituições livres’, como definira Marshall em Harvard mas terminou pro aprová-lo por absoluta maioria. A Europa Ocidental, entre*

---

<sup>26</sup> A onda de descolonização teve início em 1946, com a independência da Índia e Paquistão e atingiu o continente africano somente a partir de meados da década de 1950.

*1947 e 1951, solicitou recursos da ordem de US\$17 bilhões para a reconstrução econômica e social.<sup>27</sup>*

Apesar de ter sido concebido como um programa de reconstrução da Europa destruída pela Guerra, o Plano Marshall é considerado por alguns autores o “protótipo de toda a ajuda para o desenvolvimento futura<sup>28</sup>”:

*“O Plano Marshall (o Programa de Reconstrução Européia) deve ser visto como um golpe de mestre político cujos idealizadores conseguiram apresentar à população americana e aos países recebedores como uma generosa oferta de ajuda. (...) A política mundial nunca tinha sido tão*

---

<sup>27</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais Dois Séculos de História: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. IBRI/FUNAG. Brasília, 2001. p.24.

<sup>28</sup>No original: “Turning to the Marshall Plan (the European Recovery Programme), it must be regarded as a political master stroke that its designers succeeded in presenting it to the American population and to the recipient countries as a generous offer to help. (...) World politics had never before been so elegant. The boundaries between giving and taking were blurred to the point of unrecognizability. There were two benefits stemming from this ‘help’: economic-material and political-legitimizing. On the one hand, the aid helped the stagnating American economy which was reorienting itself to peacetime production. Only a recovered industrial Europe could create sufficient demand for goods made in the USA. On the other hand, the aid programme confirmed America in the role of the leading nation of the ‘Free World’.

GRONEMEYER, Marianne. *Helping*. In. SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*. Editora Zed Books. Nova York, 1992.

*elegante. As fronteiras entre doar e tomar foram confundidas ao ponto de não serem mais reconhecíveis. Dois benefícios advinham desta ‘ajuda’: econômico-material e político-legitimador. De um lado, a ajuda contribuía com a economia americana estagnada, que estava se reorientando para a produção em tempos de paz. Apenas uma Europa industrial recuperada poderia criar demanda suficiente para os produtos feitos nos EUA. Por outro lado, o programa de ajuda confirmou o papel dos EUA como nação líder do ‘Mundo Livre’.”*

Truman também anuncia, por ocasião de seu discurso, aquela que será possivelmente a característica mais marcante da ajuda internacional norte-americana durante a Guerra Fria: a associação entre subdesenvolvimento econômico e vulnerabilidade político-ideológica. Segundo ele, as regiões subdesenvolvidas do planeta estariam mais sujeitas à propaganda da “falsa filosofia” comunista, o que, consoante as práticas vigentes no sistema bipolar em formação, representaria uma ameaça à superpotência americana.

*“A mensagem do presidente norte-americano ao Congresso, em 1949, sublinhava como motivação explícita do plano de ajuda aos países pobres a meta de evitar que o estado de desespero deles derivasse para a adoção de comportamentos políticos inconvenientes, perigosos, isto é,*



*para a adoção de regimes comunistas ou criptocomunistas.” (MORAES 2006; 38)*

Entretanto, o tema do desenvolvimento – entendido como crescimento econômico – já havia sido explorado por estudiosos de diversas áreas séculos antes do discurso de Truman. Nesse sentido, os textos clássicos de economia política, como a obra-prima de Adam Smith escrita no século XVIII, já tratavam do desenvolvimento quando investigavam o motivo da *riqueza das nações*. O que há então de diferente nessa nova *encarnação*<sup>29</sup> do desenvolvimento inaugurada em 1949?

Em primeiro lugar, o segundo pós-Guerra possibilitou a ascensão dos Estados Unidos como superpotência global: após o conflito mundial, a política

---

<sup>29</sup> Sobre o tema, Reginaldo Moraes considera o desenvolvimento uma “reencarnação – ou uma ressignificação – de temas e problemas que eram ainda mais antigos na história da economia política. Progresso material e, mais emblematicamente, claro, ‘riqueza das nações’ já eram os objetos, por excelência, da economia política clássica. Mas a reencarnação toma nova forma, em contexto tão rico, com a ascensão de um *hegemon* e a invasão da cena internacional por algumas dezenas de ‘jovens países’ constituídos pela descolonização do pós-guerra.” (MORAES 2006, 38). Martha Finnemore também usa o termo “encarnação” (*incarnation*) quando compara os significados do desenvolvimento no contexto internacional: a autora argumenta, como veremos, que entre o final dos anos 1940 e meados de 1960 desenvolvimento significava crescimento do PIB. Após a gestão de McNamara à frente do Banco Mundial, a nova encarnação do desenvolvimento passou a implicar, necessariamente, o alívio da pobreza. (FINNEMORE 1996, 220)

externa norte-americana assumiu um caráter visivelmente mais ativo e assertivo na arena internacional, que se globalizara. Até então, os Estados vizinhos do continente americano eram dos poucos que conheciam a face mais interventora do seu destino manifesto.

Mesmo tendo alcançado o título de primeira economia do mundo a partir da I Guerra Mundial e com o declínio do poder político inglês, “o crescente poderio econômico dos Estados Unidos não se traduz numa presença política marcante no cenário mundial (...); sua política externa tem como alvo prioritário o continente americano” (AYERBE 2002, 63). Assim, é apenas a partir da II Guerra Mundial que os Estados Unidos assumem globalmente sua política externa de *crusader*<sup>30</sup>, mais interventora e propositiva.

---

<sup>30</sup> Henry Kissinger, logo no primeiro capítulo do seu *Diplomacy*, descreve aquela que parece ser a principal característica da política externa dos EUA: a oscilação entre o isolacionismo e o intervencionismo, ou, conforme a metáfora utilizada por Kissinger, entre a América como farol (*beacon*) e a América como cruzado/combatente (*crusader*).

A primeira concepção - América como farol - advoga o recolhimento político da república norte-americana e seu relativo afastamento do sistema internacional. A idéia de farol sugere que a influência americana seria mais efetiva se exercida por meio do exemplo: ao aperfeiçoar seu modo democrático de governo no âmbito doméstico, as outras nações voluntariamente seguiriam o modelo americano.

A segunda concepção, por sua vez, da América como cruzado, defende o caráter missionário da política externa dos EUA, quando esta assume para si a obrigação de difundir ativamente os valores americanos pelo mundo, ainda que pelo uso da força. O intervencionismo político e militar são expressões desse modo de interpretar a política externa norte-americana.

Em segundo lugar, o sistema bipolar resultante do conflito mundial terminado em 1945 trouxe novos elementos à arena internacional. Com o advento das armas atômicas, a possibilidade de conflito militar entre as superpotências ficou mais remota, tendo em vista o perigo da mútua destruição, e a dimensão econômica e ideológica da política internacional se fortaleceram. Assim, programas de cooperação internacional para o desenvolvimento ganharam maior relevância política durante a ordem bipolar.

Em terceiro lugar, o processo de descolonização dos estados afro-asiáticos não poderia ser ignorado em um contexto de competição entre as superpotências, que disputavam pela cooptação desses Estados recém-nascidos. Logo, o discurso sobre desenvolvimento no pós-II Guerra pretendia disponibilizar aos Estados subdesenvolvidos um modelo de desenvolvimento à imagem e semelhança da superpotência ocidental, ao alcance daqueles que se alinhassem ao chamado “mundo livre”. Conforme argumenta Reginaldo Moraes,

*“As emerging nations de Milikan-Rostow constituem sombra – promissora ou temerária – na maior parte do estudos sobre o cenário do pós-guerra. A sua presença é constante – do famoso relatório da ONU sobre as measures para a superação do subdesenvolvimento, que mais adiante comentaremos em detalhe, passando pelos estudos imantados pelos programas do Ponto IV ou da Aliança para o Progresso”*

Finalmente, e talvez mais importante, a nova encarnação do desenvolvimento propagada pelos Estados Unidos considerava possível *induzir* o desenvolvimento econômico, provocá-lo, estimulá-lo. Como argumenta Gilbert Rist, a diferença entre o uso ordinário do termo desenvolvimento nas demais áreas do conhecimento (como a biologia) e aquele inaugurado por Truman é que este último incorporou um importante sentido *transitivo* (RIST 1996, 73).

Assim, enquanto as organizações internacionais de “vocação universal” do pós-Guerra atribuíam a todos os Estados uma igualdade *de jure*<sup>31</sup>, o discurso norte-americano sobre desenvolvimento da segunda metade do século XX sinalizava a possibilidade de uma igualdade *de facto*, conquistada por meio da adesão à estratégia norte-americana de crescimento econômico. O subdesenvolvimento, por outro lado, seria uma condição “natural”, sem causa aparente: um ponto de partida para a corrida do desenvolvimento (RIST 1996; 74).

Colocando-se como fim do processo de desenvolvimento (o que Reginaldo Moraes chama de “imagem-destino”<sup>32</sup>), os Estados Unidos

---

<sup>31</sup> O Capítulo IX da Carta da Organização das Nações Unidas promete “promover níveis mais altos de vida, pleno emprego e condições para o desenvolvimento e progresso econômico e social”. Ver: <http://www.un.org/aboutun/charter/> (último acesso em abril de 2008)

<sup>32</sup> MORAES, Reginaldo. Estado, desenvolvimento e globalização. p.131

prometiam compartilhar com os Estados subdesenvolvidos a fórmula que permitiu à ex-colônia britânica tornar-se uma superpotência mundial.

Assim, com vistas a atrair os Estados da periferia do sistema para a órbita de influência norte-americana, os Estados Unidos construíram um bem estruturado discurso, respaldado pela criação de novas disciplinas de teoria econômica e por estudos internacionais empreendidos pela ONU.

O primeiro deles foi publicado em 1951 e intitulava-se *Measures for the economic development of under-developed countries*. Foi realizado por um grupo de especialistas indicados pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, por meio da Resolução 290 (XI) do Conselho Econômico e Social dessa organização e representou o primeiro passo concreto com vistas a transformar os objetivos expressos na Carta da Organização em recomendações de políticas de Estado. Os especialistas convocados pela ONU utilizaram o critério de renda nacional per capita, entre outros, para distinguir entre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Quase todos os Estados não-ocidentais foram classificados como subdesenvolvidos pelo estudo.

O estudo afirmava que, para induzir o desenvolvimento, seria necessário empreender mudanças de ordem institucional, social e psicossocial.

*“Portanto, o trabalho dos reformadores envolveria implantar uma visão de vida e uma educação em que a perspectiva experimental desestimulasse as atitudes favoráveis ao ócio” (MORAES 2006, 70).*

Ou seja, o processo de desenvolvimento, conforme entendido pelos especialistas da ONU, teria profundas implicações culturais, pois condenava as idéias nacionais consideradas incompatíveis com o modelo americano de desenvolvimento e as práticas tradicionais que não valorizassem o progresso material. Influenciado ainda pelas idéias da economia keynesiana, o documento insiste também na necessidade de um Estado nacional mais forte, capaz de empreender as reformas prescritas.

Rist argumenta que estudos como o *Measures for Economic Development* e declarações como o próprio Ponto IV formavam um discurso impregnado pela disputa ideológica da Guerra Fria, ainda que sob uma aparência neutra e técnica. A idéia de desenvolvimento presente no discurso norte-americano não incluía, ao menos não explicitamente, discussões políticas a respeito de formas de organização do Estado ou reflexões sobre a história da exploração internacional do trabalho: a chave para a prosperidade e felicidade era o aumento da produção, não debates infinitos sobre a organização da sociedade, sobre a posse dos meios de produção ou sobre o papel do Estado (RIST 1996, 76)<sup>33</sup>. O critério a partir do qual o desenvolvimento deveria ser medido colocava os Estados Unidos no topo da escala que eles mesmos criaram: o Produto Interno Bruto.

---

<sup>33</sup> No original: *The key to prosperity and happiness was increased production, not endless debate about the organization of society, ownership of the means of production or the role of the State.* (tradução livre)

Conforme vimos na primeira parte do trabalho, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento exclui a ajuda militar. Na prática, porém, a distinção entre uma e outra nem sempre é clara. O princípio de contenção do comunismo incorporado pelos Estados Unidos no pós-II Guerra abriu espaço para atividades questionáveis no âmbito da cooperação hemisférica: a Escola das Américas talvez seja o exemplo mais pungente da estratégia americana de contenção do comunismo no continente travestida de cooperação técnica. Ela foi criada em território panamenho, em 1946, como centro de treinamento das forças militares da América Latina e Caribe. Nos anos 1960, além do treinamento sobre mecânica e utilização de armamentos, a Escola das Américas começou a treinar pessoal militar dos Estados americanos em técnicas de contra-insurgência.

Assim, sob o pretexto de capacitação das forças militares do hemisfério, a Escola das Américas elaborou manuais de tortura a serem usados contra insurgentes internos (nas guerras de revolução e guerrilhas), numa época em que muitos Estados da América Latina estavam sob ditaduras militares que não hesitavam em utilizar tais técnicas de intimidação e tortura contra alvos civis (HOLDEN e ZOLOV 2000). Não pretendemos aqui estudar a fundo a Escola das Américas, pois não a consideramos parte da CID, mas chamamos a atenção para o fato de que a aparência “técnica” da ajuda internacional pode muitas vezes esconder objetivos políticos dos mais questionáveis<sup>34</sup>. Com

---

<sup>34</sup> A partir dos anos 2000, a Escola das Américas mudou seu nome para Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (*Western Hemisphere Institute for Security*

efeito, uma das críticas presentes nos artigos contemporâneos sobre a ajuda internacional chama atenção para os riscos de se adotar uma perspectiva demasiado *tecnocrática* no discurso sobre ajuda internacional. Fritz e Menocal, por exemplo, em artigo de 2007 publicado pela *Development Policy Review*, afirmam que “os doadores devem tornar-se mais explicitamente políticos em suas atividades<sup>35</sup>”.

Ainda no ensejo do Ponto IV de Truman e com vistas a efetivar os compromissos assumidos internacionalmente pela Carta das Nações Unidas (especialmente no Capítulo IX da Carta, sobre Cooperação Internacional Econômica e Social), a Assembléia Geral da ONU aprovou, em novembro de 1949, a criação do Programa Expandido de Assistência Técnica (*Expanded Programme of Technical Assistance* - EPTA). Sua principal função era financiar o envio de peritos técnicos a países do Terceiro Mundo, conceder bolsas de estudo para estudantes desses países e realizar o treinamento de pessoal administrativo. Tratava-se, portanto, do primeiro programa multilateral de cooperação técnica no âmbito das Nações Unidas, que ampliava os esforços

---

*Cooperation* - WHISC) localizado no Estado americano da Geórgia que pertence ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Desde 1990, a organização não-governamental School of Americas Watch (SOAW) monitora as atividades do WHISC com vistas a evitar que novos abusos sejam cometidos.

<sup>35</sup> FRITZ, Verena e MENOCAL, Alina Rocha. *Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda*. *Development Policy Review* 25 (5), 531–552, 2007. p.546.



bilaterais dos EUA no ambiente multilateral “de vocação universal” da Organização das Nações Unidas.

Os pedidos de assistência deveriam ser feitos pelos governos e aprovados pelo conselho do Programa. Havia, ainda, um comitê formado por membros do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC), o TAC - *Technical Assistance Committee*, responsável por verificar a distribuição dos fundos disponíveis. Com o Conselho de Segurança paralisado pelo veto, incapaz de prevenir os inúmeros conflitos indiretos entre as superpotências, a Organização das Nações Unidas dedicava sua agenda a três assuntos intimamente relacionados: direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. (RIST 1996, 89).

Assim, o apelo de Truman ao desenvolvimento internacional começava a ganhar efetividade. Além da criação do EPTA, que institucionalizava a prática de assistência técnica internacional, referente a atividades de capacitação e treinamento “técnico”, era necessário complementar o esforço de desenvolvimento com o fornecimento de capital com taxas e prazos acessíveis. Nesse sentido, foi fundamental a criação, no âmbito do Banco Mundial, da *International Finance Corporation* (IFC) e da *International Development Association* (IDA)<sup>36</sup>, respectivamente em 1956 e 1960. Dessa forma e a partir de meados dos anos 1950, o Banco Mundial ampliou seus objetivos de financiamento da reconstrução européia para incluir ajuda financeira aos países recém-descolonizados. De fato, Martha Finnemore lembra que,

---

<sup>36</sup> Vide anexa resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a criação da IDA (AG/NU Res.1420, 1959: *International Development Association*).

originalmente, o Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – chamava-se apenas Banco Internacional para a Reconstrução. Foi Edward Bernstein, membro eminente da delegação dos Estados Unidos na Conferência de Bretton Woods, quem propôs que o banco tivesse uma função permanente, que ultrapassasse os objetivos imediatos de reconstrução – e sugeriu que tal função fosse o *desenvolvimento* (FINNEMORE 1996, 221).

À invenção do desenvolvimento seguiu-se também a invenção do subdesenvolvimento: a qualificação de “*áreas subdesenvolvidas*” aparece já no primeiro parágrafo do Ponto IV quando, pela primeira vez, o termo foi utilizado no sentido de *atraso econômico* (MORAES 2006; RIST 1996).

No âmbito multilateral, a recém-criada Organização das Nações Unidas, além de ocupar-se da recuperação das regiões devastadas pela guerra, também se preocupava com o subdesenvolvimento. Em 1947, o Conselho Econômico e Social daquela organização nomeou um comitê *ad hoc* para estudar a conveniência de criação da Cepal, chegando às seguintes conclusões (MORAES 1995, 19):

- a) As economias latino-americanas necessitavam de ajuda para a reconstrução, uma vez que haviam sido fustigadas por um desgaste anormal durante a guerra;
- b) Observava-se uma tendência à deterioração dos termos de troca, prejudicial à América Latina;

- c) As economias dessa região tendiam a um crescimento excessivamente lento.

Assim, em fevereiro de 1948 foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, inicialmente prevista para um período experimental de três anos, mas que se consolidou em 1951, tornando-se entidade permanente da ONU. A concepção de subdesenvolvimento dos teóricos da Cepal era estrutural, ou seja, contrariava o espírito evolucionista e apolítico muitas vezes associado às políticas de desenvolvimento internacional.

*“Para os cepalinos, a economia mundial deveria ser entendida como uma estrutura centro-periferia que se auto-reproduz, eternizando (e não moderando) ritmos diferentes na absorção dos frutos do progresso técnico. Relativiza-se, nessa imagem, a noção de subdesenvolvimento como estado de atraso numa seqüência linear e homogênea de transformações quantitativas (renda per capita, sobretudo)”<sup>37</sup>“*

Raúl Prebisch, Ragnar Nurske e Celso Furtado foram alguns dos nomes mais influentes do pensamento cepalino. Prebisch, por exemplo, apostava na necessidade da industrialização como “forma de reter na periferia os frutos do progresso técnico, rompendo com os chamados efeitos perversos da divisão

---

<sup>37</sup> MORAES, Reginaldo. *O subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. Editora Ática, 1995, p.

internacional do trabalho”<sup>38</sup>. A solução para o subdesenvolvimento, segundo os cepalinos, não era técnica ou natural, ao contrário: dependia de uma política econômica que contemplasse “a intervenção, o planejamento e o protecionismo.”<sup>39</sup>

Já em meados da década de 1950, o Terceiro Mundo<sup>40</sup> começava a procurar espaço no sistema bipolar para discutir questões de justiça social e crescimento econômico. A Conferência de Bandung, de 1955, simbolizou o início de uma articulação internacional entre ex-colônias que procurava incluir os temas de desenvolvimento nas Organizações Internacionais:

*“Pode-se certamente dizer que na base da idéia de Terceiro Mundo está a da transformação do sistema internacional, objetivo que ao longo*

---

<sup>38</sup> IBIDEM, p. 39

<sup>39</sup> IBIDEM, p. 42

<sup>40</sup> “O termo Terceiro Mundo foi utilizado pela primeira vez como consequência da comparação da situação dos países pobres e despossuídos do mundo com a das classes que na França, antes da Revolução de 1789, constituíram o Terceiro Estado. Esta utilização foi feita por Alfred Sauvy e Georges Balandier, franceses, em 1956, generalizando-se a partir de então.” VIGEVANI, Tullo. *Terceiro Mundo: Conceito e História*. Editora Ática. São Paulo, 1990.

faz referência ao Antigo Regime francês, durante o qual a sociedade era dividida em três Estados. Abbé Sieyès, em livreto de 1789 intitulado *O que é o terceiro Estado (Qu'est-ce que Le Tiers Monde?)* inspirou o economista e demógrafo francês Alfred Sauvy a escrever artigo que, segundo alguns autores, inaugura o uso do termo durante a Guerra Fria. Publicado no periódico francês *L'Observateur* em 1952, o artigo compara a situação das colônias e ex-colônias ao Terceiro Estado da França pré-revolucionária.

*do tempo deu passos importantes, mas está certamente longe de ser alcançado, se entendido em seu sentido de cooperação, igualdade, democracia e segurança.*<sup>41</sup>”

Na década de 1960, a descolonização de diversos Estados africanos se acelerava<sup>42</sup>, e o presidente John F. Kennedy assinou o Decreto de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*), que unificou diversos instrumentos de assistência dos Estados Unidos com a formação da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, a USAID. Ainda em 1961, em discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, Kennedy inaugura a Primeira Década do Desenvolvimento. Em continuidade ao ensejo americano, a ONU publica, em 1962, um documento com propostas para orientar as atividades de desenvolvimento (*UN Development Decade: Proposals for Action*). Apesar de manter o foco no crescimento econômico, o prefácio do então Secretário-Geral da ONU, U Thant, anuncia a necessidade de uma nova concepção de

---

<sup>41</sup> VIGEVANI, Tullo. *Terceiro Mundo: Conceito e História*. Editora Ática. São Paulo, 1990. p.13

<sup>42</sup> A descolonização do continente africano pode ser dividida, de forma geral, da maneira que segue. Ainda na década de 1950 deu-se a independência do Sudão, Marrocos, Tunísia, Gana e Guiné. Em 1960 diversas ex-colônias francesas na África conquistaram independência. Em meados da década as colônias do Reino Unido também se emanciparam e nos anos 1970 foi a vez da dissolução do império colonial português.

desenvolvimento quando afirma que “desenvolvimento não é apenas crescimento econômico: é crescimento com transformação<sup>43</sup>”.

Em 1964, a criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) faz parte da história do desenvolvimento quando chama atenção para os desequilíbrios no comércio internacional, que prejudicam os países produtores de matérias-primas. Entretanto, não pretendemos aqui avançar nas questões relacionadas ao comércio, visto que o objeto da dissertação é justamente a ajuda concedida em termos não comerciais. Cabe notar apenas que a discussão sobre comércio internacional e desenvolvimento também se deu no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e, posteriormente, da Organização Mundial do Comércio. Mais adiante, quando estivermos tratando da atividade recente de CTPD da Agência Brasileira de Cooperação, mencionaremos, ligeiramente, a relevância da coordenação entre o chamado “Sul global” nas negociações comerciais multilaterais.

Em 1965, o Programa Expandido de Assistência Técnica (EPTA) e o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (SUNFED) uniram-se para criar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>44</sup>. A partir de então, o PNUD passou a concentrar os

---

<sup>43</sup> No original: “*Development is not just economic growth, it is growth plus change.*” (tradução nossa) [http://www.unhistory.org/reviews/FDS\\_Jolly.pdf](http://www.unhistory.org/reviews/FDS_Jolly.pdf) (último acesso em abril de 2008)

<sup>44</sup> MURPHY, Craig N. *The United Nations Development Programme: a Better Way?* Cambridge University Press, 2006.

temas de desenvolvimento dentro da ONU, e contribuiu definitivamente para transformar o significado do termo ao longo dos anos.

Assim, se na década de 1950 o significado do desenvolvimento era a reconstrução dos países destruídos pela II Guerra, durante a maior parte da década de 1960 o desenvolvimento foi entendido como crescimento econômico, cujos projetos estavam voltados para a construção de grandes empreendimentos infra-estruturais como represas, usinas e rodovias.

*“Não é simplificar demais dizer que a ‘teoria do desenvolvimento’ foi originalmente apenas teoria sobre a melhor maneira das colônias, e depois ex-colônias, acelerarem seu crescimento econômico nacional nesse ambiente internacional. O objetivo do desenvolvimento era o crescimento; o agente do desenvolvimento era o Estado e os meios do desenvolvimento eram tais instrumentos de política macroeconômica”.*  
(LEYS 2004, 110<sup>45</sup>)

O objetivo do desenvolvimento era o aumento do Produto Interno Bruto: a forma como ele era dividido nacionalmente era assunto interno dos Estados

---

<sup>45</sup> LEYS, Colin. *The Rise and Fall of Development Theory*. No original: “It is not a great oversimplification to say that ‘development theory’ was originally just theory about the best way for colonial, and then ex-colonial, states to accelerate national economic growth in this international environment. The goal of development was growth; the agent of development was the state and the means of development were these macroeconomic policy instruments.”  
(tradução livre)

recebedores – um problema político que escapava às pretensões meramente técnicas e econômicas dos Estados doadores (FINNEMORE 1996, 209). Essa concepção começou a mudar no final da década de 1960.

Martha Finnemore defende, em artigo publicado em 1996 em uma coletânea sobre desenvolvimento internacional e as ciências sociais<sup>46</sup>, que mudanças no modo como o Banco Mundial entendia o desenvolvimento contribuíram para transformar a concepção de desenvolvimento internacional vigente até então. Finnemore argumenta que a longa gestão de Robert McNamara<sup>47</sup> como presidente do Banco Mundial entre 1968 e 1981 alterou a quantidade e a qualidade da ajuda prestada pelo Banco.

De fato, uma das primeiras medidas tomadas por McNamara foi convidar o ex-primeiro ministro canadense Lester B. Pearson para formar uma comissão responsável por realizar uma avaliação dos vinte últimos anos de assistência para o desenvolvimento. Em 1969 foi publicado o Relatório Pearson, intitulado

---

<sup>46</sup> FINNEMORE, Martha. *Redefining Development at the World Bank*. In: COOPER, Frederick e PACKARD, Randall. *International Development and the Social Sciences: essays on the History and Politics of Knowledge*. University of California Press, 1996. p.203 – p.227.

<sup>47</sup> Robert Strange McNamara pode ser considerado um dos personagens políticos mais representativos do século XX. Fez parte da Força Aérea dos Estados Unidos e, de volta à vida civil, tornou-se um eminente executivo da Ford Motors até J. F. Kennedy convidá-lo para o cargo de Secretário de Defesa, no qual continuou mesmo após o assassinato do presidente. Depois de deixar o Pentágono, McNamara presidiu o Banco Mundial por treze anos. Em 2003, o documentarista Errol Morris realizou um premiado longa-metragem a partir de entrevistas com McNamara, intitulado “*Sob a névoa da guerra*” (o título original em inglês é: *The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*).



Parceiros no Desenvolvimento (*Partners in Development*), que continha recomendações para o futuro da ajuda internacional ao desenvolvimento. O relatório enfatizava a ajuda financeira internacional como uma questão chave para a redução da defasagem entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Sato aponta que o relatório indagava:

*“Por que a ajuda?... Esta é a questão que devemos examinar específica e diretamente porque ela vai às raízes do enfraquecimento de nossa vontade para continuar, somente a cooperação no desenvolvimento pode fortalecê-la. (...) (O Relatório) em seguida chama a atenção para os resultados alcançados ao longo das duas décadas e delineia uma estratégia para reforçar e consolidar esses resultados. Essa estratégia era composta por dez itens dentre os quais nada menos do que sete eram recomendações sobre como aumentar e como fazer melhor uso da ajuda financeira e dos investimentos internacionais destinados aos países em desenvolvimento.”<sup>48</sup>*

Uma das recomendações argumentava que o volume da ajuda fornecida pelos Estados industrializados fosse aumentando gradualmente para atingir o equivalente a 0,7% do PIB, até 1975. A meta de destinar 0,7% do PIB à ajuda para o desenvolvimento foi reiterada pela Resolução da Assembléia Geral da

---

<sup>48</sup> SATO, Eiiti. *O Papel dos Países Periféricos na Ordem Econômica Internacional: Percepções em Mudança*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1991. Pp.: 83-84.

ONU de 1970 e por diversos outros documentos e acordos internacionais, mas não foi, até hoje, atingida plenamente. Dados de 2006 disponibilizados pela OCDE mostram que apenas cinco países atingiram e/ou ultrapassaram a meta definida no fim dos anos 1960: Suécia; Noruega; Luxemburgo; Países Baixos e Dinamarca<sup>49</sup>.

Ademais de convocar a Comissão Pearson, McNamara tomou medidas ainda mais significativas que alteraram a ajuda do Banco Mundial. A primeira delas foi a decisão de dobrar o volume de recursos do banco para a ajuda em cinco anos. Dados do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (DAC – *Development Assistance Committee*) mostravam que a ajuda oferecida pelos países membros da OCDE deixara de crescer depois de meados da década de 1960, ameaçando o sucesso da Primeira Década do Desenvolvimento.

Em segundo lugar, McNamara decidiu investigar o que os Estados recebedores efetivamente realizavam com a ajuda concedida. Em seus discursos no Banco, ele falava não apenas sobre aumentar PIB ou PIB *per capita*, mas sim sobre melhorar as condições de vida dos indivíduos

---

<sup>49</sup> A meta dos países da OCDE de dedicar 0,7% do PIB aos programas de ajuda internacional já virou uma causa folclórica dos entusiastas da ajuda. Ao mesmo tempo, alguns estudiosos e profissionais do desenvolvimento questionam a necessidade de mais ajuda, preocupados com a “capacidade de absorção” que os Estados recebedores têm ou deixam de ter. Argumentam, por exemplo, que muitos Estados recebedores de ajuda não possuem recursos locais que garantam monitoramento e sustentabilidade dos projetos, e mesmo programas de capacitação de pessoal local acabam alimentando a “fuga de cérebros”, empobrecendo ainda mais a mão de obra local. Dados disponíveis em <http://stats.oecd.org>

empobrecidos dentro do Estado recebedor. Assim, McNamara aumentou os recursos destinados à IDA, cuja responsabilidade era prestar serviços aos países mais pobres (FINNEMORE 1996, 213).

A autora avalia que McNamara estava alinhado às novas idéias sobre desenvolvimento que estavam sendo discutidas nos cursos de “estudos de desenvolvimento” (*development studies*) inaugurados em meados dos anos 1960. De fato, o tema começou a ser reconhecido como campo distinto de estudo e pesquisa nas universidades britânicas nos anos 1960 e 1970 (BERNSTEIN 2005), especialmente no Instituto de Estudos de Desenvolvimento (*Institute of Development Studies* - IDS) da Universidade de Sussex (criado em 1966) e da Escola de Estudos de Desenvolvimento (*School of Development Studies*), da Universidade de East Anglia (HARRISS 2005; 17). Ainda, a publicação do livro do economista sueco Gunnar Myrdal, *Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*<sup>50</sup>, em 1968, sensibilizou a opinião pública internacional para a miséria que assolava países asiáticos, e influenciou a mudança na concepção de desenvolvimento.

Finnemore expõe uma série de medidas tomadas por McNamara para substituir o foco da ajuda do Banco Mundial do crescimento econômico para o alívio da pobreza, como a concessão de créditos para pequenos produtores rurais e para projetos de educação e alfabetização. A autora argumenta que, a partir das iniciativas de McNamara no Banco Mundial, o alívio da pobreza passou a ser considerado ao mesmo tempo objetivo e indicador do

---

<sup>50</sup> MYRDAL, Gunnar. *Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*. Pantheon Publishing, 1968.

desenvolvimento pelos demais atores do sistema internacional de ajuda para o desenvolvimento:

*“Ao final dos anos 1970, todo mundo envolvido com o desenvolvimento estava falando, escrevendo, e estruturando políticas sobre temas relativos à pobreza. Tratados acadêmicos eram publicados, conferências internacionais organizadas, planos de desenvolvimento nacionais reorientados e os esforços de ajuda internacional voltaram-se para outros objetivos (FINNEMORE 1996, 208) <sup>51</sup>”*

Apesar da mudança na concepção de desenvolvimento que ocorreu desde o final da década de 1960 e ao longo dos anos 1970, a década de 1980 não continuou o ensejo de renovação e, de fato, representou um período de estagnação nas políticas de ajuda internacional ao desenvolvimento. A onda neoliberal que tomou conta da vida política nos países centrais – especialmente durante os anos Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido – diminuiu consideravelmente o apelo pelo aumento da ajuda internacional. Com a crise da dívida pela qual passam os países do Sul, ganham força as políticas de ajuste estrutural implementadas pelos organismos financeiros multilaterais. A ênfase está nas medidas de reformas econômicas,

---

<sup>51</sup> No original: *“By the late 1970s, everyone involved in development was talking, writing, and structuring policies around poverty issues. Academic treatises were being published, international conferences were being organized, national development plans were reoriented, international aid efforts were retargeted.”* (tradução livre)

de reajuste fiscal e de liberalização dos intercâmbios comerciais que incentivavam o livre jogo das forças do mercado. Era a época do “*trade, not aid*”, quando predomina a cooperação reembolsável e a macro-economia como principal disciplina a orientar os arranjos de cooperação (PINO 2006).

O Relatório Brandt, publicado em 1980 por uma comissão independente criada pelo chefe de Estado da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, chamava atenção para o cisma Norte x Sul em oposição ao conflito Leste x Oeste. Brandt inspirou, inclusive, a criação de uma linha imaginária que separava o Norte e o Sul econômicos, a chamada *linha Brandt*. No entanto, o relatório também foi recebido com ceticismo, entre outros motivos por causa da chamada “2º guerra fria”: eventos como a invasão soviética do Afeganistão pareciam minar a tese de arrefecimento do conflito Leste x Oeste.

Com o fim da Guerra Fria, a cooperação internacional para o desenvolvimento da década de 1990 passou por sérias transformações: sem a competição ideológica de outrora, teve início o que os estudiosos chamam de “*aid fatigue*”. A opinião pública nos países doadores começou a demonstrar impaciência com o volume da ajuda dedicada ao exterior: uma pesquisa de opinião realizada nos Estados Unidos em 1993, por exemplo, mostrava que a maior parte da população acreditava que o volume da ajuda cedida pelos EUA ultrapassava os 20% do PIB – sendo que na verdade mal chegava ao 1% (DENGBOL-MARTINUSSEN 2003, 182).

Entretanto, apesar do ceticismo com relação à ajuda, o pós-Guerra Fria abriu espaço na agenda internacional para temas além da segurança, onipresente nos anos de Guerra Fria: por exemplo, a Conferência das Nações

Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro consagrou o tema do desenvolvimento sustentável.

*“A noção de desenvolvimento sustentável, não-destrutivo do ponto de vista humano nem do ponto de vista da Natureza, é a principal inovação conceitual – oriunda do Relatório Brundtland – internacionalmente oferecida pela Rio-92 para o tratamento do tema global do meio ambiente. Sua definição é simples, embora a implementação requeira modificações profundas nos sistemas vigentes de produção e na forma moderna de organização socioeconômica capitalista. Ela se extrai da conjugação de dois princípios singelos e complementares da Declaração: o princípio 3, que se refere textualmente ao desenvolvimento como um direito, e o princípio 4, que integra necessariamente a proteção ambiental ao direito ao desenvolvimento (ALVES 2001, 68).”*

Conforme explica Lindgren Alves, além da consagração do conceito de desenvolvimento sustentável, a Rio-92 também inovou quando ampliou o escopo dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento, incluindo, além dos Estados, os indivíduos. Além disso, ao considerar o desenvolvimento sustentável como um direito, os Estados que assinaram as declarações

resultantes da Conferência<sup>52</sup> reconheceram o direito das gerações futuras de gozar os benefícios do desenvolvimento em um meio ambiente equilibrado. Ou seja, os beneficiários do desenvolvimento não eram mais apenas os Estados, como na década de 1950 e 1960; também não eram apenas as pessoas pobres residentes nos Estados recebedores, como se concebera a partir dos anos 1970: o desenvolvimento sustentável deveria contemplar ainda nossos descendentes futuros. Reflexo dessa novidade, a preocupação com o aquecimento global marcou a Eco-92, e originou a primeira convenção internacional sobre o clima.

Com relação aos indicadores da ajuda, os anos 1990 também trouxeram uma inovação significativa: o ganhador do prêmio Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen, junto de outros colaboradores, elaborou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como um conjunto de indicadores capazes de ilustrar o desenvolvimento dos Estados de forma mais abrangente do que a simples aferição da produção ou produção *per capita*. O Índice de Desenvolvimento Humano conjuga indicadores de expectativa de vida e de educação com o PIB per capita, para avaliar se os esforços de

---

<sup>52</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento inaugurou o ciclo principal das conferências dos anos 90, com agenda ampla e atores diversificados. Dela emergiram vários documentos internacionais, os mais importantes até hoje existentes sobre a matéria, a saber: dois tratados jurídicos assinados na ocasião (a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre a Biodiversidade); um documento normativo referencial (a Declaração de Princípios sobre Florestas); um plano de ação analítico e pormenorizado, com quase 500 páginas (a Agenda 21); uma declaração política de compromissos e conceitos (a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). (ALVES 2001, 65)

desenvolvimento por parte dos estados têm se traduzido em políticas com impacto positivo para a população<sup>53</sup>. Ainda, em 1990 o PNUD publicou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, com vistas a “colocar o ser humano no centro do debate sobre desenvolvimento”<sup>54</sup>. Os Relatórios são publicados anualmente e possuem, além de uma versão global, também existem em escopo regional e nacional.

No ano 2000, a sessão do Conselho Econômico e Social comemorou os 50 anos de cooperação para o desenvolvimento do sistema das Nações Unidas. Além dos avanços verificados durante a “década das conferências”<sup>55</sup>, o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento incorporou novos temas de cooperação. A revolução das tecnologias de informação passou a ser considerada necessária para a inserção e desenvolvimento econômico, e as agências multilaterais de cooperação passaram a se preocupar com o chamado “fosso digital”. De fato, a primeira sessão de alto nível do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) realizada em 2000, em Nova York, tratava sobre o papel da tecnologia da informação para a CID do século XXI.

Ainda mais significativo para a cooperação internacional ao desenvolvimento foi a realização da Cúpula do Milênio em setembro de 2000

---

<sup>53</sup> [http://www.sas.undp.org/documents/UNDP\\_for\\_beginners.pdf](http://www.sas.undp.org/documents/UNDP_for_beginners.pdf) (último acesso em abril de 2008)

<sup>54</sup> <http://hdr.undp.org/en/humandev/reports/> (último acesso em abril de 2008)

<sup>55</sup> Subtítulo do livro de Lindgren Alves sobre as conferências de temas sociais na década de 1990.



na sede da ONU em Nova York. Com o fim da Guerra Fria, a globalização emergiu como dinâmica orientadora das relações internacionais. Ainda que o termo seja elástico e sujeito a diversas interpretações, a ONU tomou para si a tarefa de redefinir seu papel no século XXI, e chamou os Estados a firmarem um compromisso para a melhor distribuição dos benefícios dessa nova ordem global.

A reunião resultou na Declaração do Milênio aprovada pela Assembleia Geral da ONU, que distinguia oito temas prioritários para ação dos estados signatários durante o século XXI. Até o ano de 2015, os Estados membros das Nações Unidas se comprometeram a:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. Atingir o ensino básico universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Junto dos objetivos foram criados indicadores para medir o avanço das metas. No Brasil, o último relatório de acompanhamento foi publicado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em setembro de 2007, e está disponível no *website* do instituto ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).

O quadro anexo serve como pronta referência para localizar as diferentes encarnações do desenvolvimento desde a década de 1940 e 1950. A tabela foi feita para servir como ilustração das décadas do desenvolvimento, por isso as datas são muitas vezes aproximadas e arredondadas, pois antecipam transformações da década seguinte. Por exemplo, alguns eventos ocorreram antes da década de 1970, mas anunciavam, a nosso ver, mudanças que foram realmente institucionalizadas na década de 1970. A gestão de McNamara como presidente do Banco Mundial teve início em 1968 e estendeu-se até 1981, mas a mudança na concepção de desenvolvimento do Banco teve efeito nos anos 1970. Da mesma forma, o livro de Gunnar Myrdal sobre a pobreza na Índia e no Paquistão, *Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*, foi publicado pela primeira vez em 1968, mas está alinhado às transformações ocorridas na década de 1970. (*ver quadro anexo*)

### 2.3 Ajuda como “auto-interesse iluminado”: por que ajudar?

No início deste capítulo anunciamos a discussão que agora tentaremos sistematizar, sobre a motivação da ajuda internacional. Assim como no teatro ou no cinema, nas relações internacionais é também fundamental entender a motivação dos atores, seus interesses. Como nas artes dramáticas, a motivação dos atores do sistema internacional é também complexa, contraditória e mutável. Vejamos como alguns autores analisam a questão dos interesses no sistema internacional de ajuda para o desenvolvimento.

Hans Morgenthau, em seminal artigo de 1962<sup>56</sup>, expõe sua visão realista da ajuda internacional. Ele avalia, a princípio, que a ajuda internacional dos Estados Unidos serve para atingir objetivos de política externa que não poderiam ser assegurados por meios militares ou da diplomacia tradicional. Assim, admite a necessidade dos Estados Unidos manterem um programa de ajuda externa, mas acha importante discutir o tipo de ajuda externa mais adequada e efetiva, pois avalia os programas de ajuda levados a cabo nos “últimos anos” (ou seja, durante a década de 1950) como “fundamentalmente fracos”.

Ao longo do artigo, Morgenthau distingue seis tipos de ajuda externa: humanitária; de subsistência; militar; de suborno (*bribery*); de prestígio e para o desenvolvimento econômico. De forma bastante franca, o autor afirma que muito do que se chama contemporaneamente de ajuda externa (*foreign aid*) está na categoria do suborno. Ele chama de suborno a “transferência de dinheiro e serviços de um governo para outro que realiza a função de um preço pago por serviços políticos prestados ou a serem prestados.”<sup>57</sup>

Conforme nos explica Morgenthau, o suborno entre governos era, até o início do século XIX, um instrumento costumeiro da diplomacia. Para o autor, essa prática tradicional difere da ajuda externa contemporânea em dois

---

<sup>56</sup> MORGENTHAU, Hans. *A Political Theory of Foreign Aid*. The American Political Science Review, vol.56, nº 2, 1962.

<sup>57</sup> IBIDEM; p.302. No original: *The transfer of money and services from one government to another performs here the function of a price paid for political services rendered or to be rendered.* (tradução nossa)

aspectos: em primeiro lugar, o suborno é hoje *justificado* como ajuda para o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, a prática contemporânea exige que dinheiro e serviços sejam transferidos através de mecanismos elaborados que a legitimem. Assim, o autor julga que o desenvolvimento econômico tenha se tornado uma *ideologia* para justificar e racionalizar a prática tradicional do suborno.

Ainda, Morgenthau acredita que a ajuda para o desenvolvimento econômico é menos eficiente do que a prática do suborno, visto que ela implica uma elaborada “farsa” política:

*“O governo da nação A, ao querer comprar vantagens políticas do governo da nação B por, digamos, 20 milhões de dólares, deve não apenas fingir, como também atuar elaboradamente nesse fingimento, de que o que está realmente fazendo é fornecendo ajuda para o desenvolvimento econômico da nação B.”*<sup>58</sup>

O que o autor questiona na substituição do suborno pela ajuda para o desenvolvimento econômico é que ela cria, tanto para doadores como para recebedores, expectativas que não serão satisfeitas. O suborno era uma transação bastante direta entre dois governos. Morgenthau parece argumentar

---

<sup>58</sup> IBIDEM; p.302. No original: *The government of nation A, trying to buy political advantage from the government of nation B for, say, the price of 20 million dollars, must not only pretend, but also act out in elaborate fashion the pretense, that what it is actually doing is giving aid for economic development to the government of nation B.* (tradução nossa)

que a ajuda para o desenvolvimento econômico é um tanto mais nebulosa. Se o objeto da negociação não está claro, se é definido de forma vaga como “desenvolvimento econômico”, é muito difícil saber se foi de fato atingido: o doador, portanto, termina acusando o recebedor de ineficiência na administração dos recursos concedidos e os recebedores acabam achando insuficiente a ajuda recebida.

Para além das críticas sobre o complexo aparato da ajuda para o desenvolvimento econômico, Morgenthau também questiona sua efetividade. Ele afirma que a possibilidade de *induzir* o desenvolvimento econômico foi reforçada a partir do Plano Marshall que, apesar de voltado para a *recuperação* de economias já industrializadas, teria entrado para o folclore político como uma receita contra o subdesenvolvimento.

*“Assim, a mentalidade popular estabeleceu correlações entre a infusão de capital e tecnologia em uma sociedade primitiva e seu desenvolvimento econômico, entre desenvolvimento econômico e estabilidade social, entre estabilidade social e instituições democráticas, entre instituições democráticas e uma política externa pacífica.”<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> IBIDEM,p.305. *Thus the popular mind has established correlations between the infusion of capital and technology into a primitive society and its economic development, between economic development and social stability, between social stability and democratic institutions, between democratic institutions and a peaceful foreign policy.* (tradução nossa)

Mas o autor lembra que os Estados podem sofrer de deficiências para o desenvolvimento econômico que não seriam sanáveis por meio de nenhum tipo de ajuda externa. A ausência ou escassez de recursos naturais ou humanos e a presença de costumes religiosos tradicionais poderiam servir como obstáculos significativos ao desenvolvimento econômico, qualquer que seja o volume de ajuda externa que esses Estados venham a receber. De forma um tanto direta, Morgenthau atesta: assim como existem homens vagabundos e pedintes, existem nações vagabundas e pedintes<sup>60</sup>.

Finalmente, após tecer suas considerações sobre a natureza da ajuda para o desenvolvimento, Morgenthau analisa sua efetividade como promotora do desenvolvimento econômico. Assim, ele avalia que, ainda que a ajuda seja concedida com o fim de promover o desenvolvimento econômico, ou seja, de transformar o *status quo* nos países recebedores, ela é concedida aos governos, para os quais a mudança nem sempre interessa. Pelo contrário: a ajuda freqüentemente termina por consolidar o grupo no poder.

Ainda que a transformação seja realmente efetuada, como controlá-la? Em plena ordem bipolar, como evitar que as mudanças sociais necessárias para o desenvolvimento econômico não venham a se transformar em revolução? Assim, o autor chega à desconcertante conclusão segundo a qual a ajuda para o desenvolvimento econômico, mesmo quando bem sucedida, pode ser contraproducente se o objetivo político do doador for a estabilidade social e política do recebedor.

---

<sup>60</sup> IBIDEM,p.305. No original: (...) *as there are bums and beggars, so are there bum and beggar nations*. (tradução nossa)

Dessa forma um tanto pessimista, o teórico de origem alemã duvida da eficiência da ajuda para o desenvolvimento e crê que a melhor estratégia talvez seja a “inatividade bem administrada” (*masterly inactivity*). Ainda com um bocado de cinismo, ele alerta para o fato de que a ajuda para o desenvolvimento econômico, apesar de bem-intencionada, pode servir menos aos interesses do doador do que outros tipos de ajuda, menos eficientes na promoção do desenvolvimento econômico, mas eficazes para conquistar a simpatia do Estado recebedor. Por exemplo, aquilo que Morgenthau chamou “ajuda de prestígio” implica a construção de alguma obra de engenharia ou a doação de armamentos de alta tecnologia que, apesar de irrelevantes para o desenvolvimento econômico, criam a ilusão de poder por meio de monumentos, símbolos de avanço industrial e/ou bélico.

Para ilustrar seu argumento, o autor compara a ajuda concedida ao Afeganistão pela União Soviética e pelos Estados Unidos: enquanto a primeira decidiu asfaltar as ruas da capital Cabul – um tipo de ajuda de prestígio, pouco relevante para o desenvolvimento econômico – os Estados Unidos construíram uma represa em uma parte remota do país que, apesar de contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico, está longe dos olhos e da simpatia dos beneficiários. Verifica-se ainda hoje, entre os doadores tradicionais de ajuda, uma forte preocupação com a visibilidade dos projetos por eles financiados (vide, por exemplo, as diretrizes de visibilidade para ações externas da União Européia no endereço [http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_pt.htm)).

Morgenthau conclui recomendando que, se o objetivo do doador é criar algum tipo de lealdade política com os Estados recebedores, a ajuda deve ter efeitos mais imediatos e visíveis. Além disso, ele admite que a ajuda internacional não é assunto de natureza técnica, e faz parte do arsenal político dos Estados assim como a diplomacia ou a prática militar. Como tal, deve ser conduzida pela intuição do estadista, mais do que pelo conhecimento do especialista.

O Relatório de Desenvolvimento publicado pelo PNUD em 2005 (*International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*<sup>61</sup>) contrasta com o cinismo incontornável da perspectiva de Morgenthau:

*“Sob um ponto de vista a ajuda é simplesmente uma transferência de recursos dos países ricos para os países pobres. Sob um outro ponto de vista, a ajuda é reflexo de algo mais fundamental. As políticas de ajuda dos países ricos refletem o modo como eles pensam sobre a globalização, sobre sua própria segurança e prosperidade e sobre sua responsabilidade e obrigações para com os povos mais vulneráveis do mundo. Em última instância, as políticas de ajuda servem como barômetro para medir a tolerância do mundo rico com a pobreza massiva em meio à prosperidade.”*<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Disponível em <http://hdr.undp.org> (último acesso em abril de 2008)

<sup>62</sup> PNUD. *Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*.p.77. No original: “At one level aid is a simple transfer of finance from rich to poor countries. At another level aid is an indicator of something more



O Relatório faz menção a uma argumentação bastante freqüente nos textos sobre a motivação da ajuda: aquela que combina boas intenções e auto-interesse. Vejamos como tal argumentação se desenvolve.

O princípio do auto-interesse, ou auto-ajuda, costuma ser geralmente aceito como motivação para qualquer ação de Estado, mas é especialmente caro à corrente realista das relações Internacionais e suas derivadas.

*“(...) um princípio cardeal do realismo nas relações internacionais é a auto-ajuda, ou seja, que nenhum Estado pode contar com outro para defender seus interesses e sua sobrevivência. (...) Isso não exclui nem a possibilidade de obter apoios nem a possibilidade de haver cooperação no sistema internacional, mas implica que a vigilância deveria ser permanente, e que todo e qualquer acordo de cooperação mútua na área de segurança pode ser rompido se for do interesse nacional.”<sup>63</sup>*

A questão das boas intenções, ou da existência de um sentimento de solidariedade no sistema internacional, por sua vez, parece mais próxima da

---

*fundamental. The aid policies of rich countries reflect how they think about globalization, about their own security and prosperity and about their responsibilities and obligations to the world's most vulnerable people. Ultimately, aid policies are a barometer for measuring the rich world's tolerance for mass poverty in the midst of plenty.” (tradução nossa)*

<sup>63</sup> NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. p.31

perspectiva do liberalismo nas relações internacionais – se nos ativermos aos paradigmas *originais* da teoria. É este paradigma – além daqueles que se inspiraram em seus preceitos – que abriga a crença na mudança, no aprendizado e no progresso internacional.

*“A crença no progresso estende-se às relações internacionais, afirmando a possibilidade de transformar o sistema de Estados em uma ordem mais cooperativa e harmoniosa. Essa perspectiva mais otimista acerca das possibilidades de mudança da política mundial foi rotulada por seus críticos realistas como ‘utópica’ ou ‘idealista’<sup>64</sup>”.*

O relatório, portanto, procura conciliar essas duas interpretações contrastantes da política internacional, e recorre ao exemplo histórico da Revolução Industrial quando se refere às condições de vida nas fábricas inglesas do século XIX, onde as perdas humanas causadas por epidemias e pela simples exaustão representavam um considerável prejuízo econômico aos donos dos meios de produção. Assim, de acordo com o relatório apresentado pelo reformista social *sir* Edwin Chadwick, “o investimento social em um bem público é imperativo tanto sob o ponto de vista da moralidade quanto pelo bom-senso econômico<sup>65</sup>”.

---

<sup>64</sup> IBIDEM. p.61

<sup>65</sup> PNUD. *Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, p.78. No original: “Chadwick’s report established the

O relatório do PNUD segue argumentando que a interdependência internacional dos anos do pós-Guerra Fria aumentou a vulnerabilidade dos países industrializados frente às ameaças vindas do Sul: recuperando parcialmente o argumento do Ponto IV, o relatório afirma que a pobreza, assim como a desigualdade, é um fator de desequilíbrio para o sistema internacional, na medida em que alimenta as ondas de imigrantes ilegais e serve como pretexto para a ação de terroristas contra os centros industrializados. O relatório cita o discurso inaugural do presidente Roosevelt em 1945 sobre a II Guerra Mundial:

*“Nós aprendemos que não podemos viver sozinhos, em paz; que nosso bem-estar depende do bem-estar de outras e distantes nações<sup>66</sup>”.*

Mais adiante, o relatório recorre aos valores das grandes religiões monoteístas para justificar a existência de uma motivação moral para a ajuda. Tanto as crenças islâmicas como aquelas da tradição cristã possuem entre seus princípios a obrigação de ajudar ao próximo. Assim, o Relatório conclui

---

*principle that social investment in a public good was imperative on grounds of morality and common sense economics.”* (tradução nossa)

<sup>66</sup> IBIDEM, p.79. No original: *“We have learned that we cannot live alone, at peace; that our well-being is dependent on the well-being of other nations far away.”* (tradução nossa)

que “a ajuda internacional é o ponto de intersecção entre valores morais e auto-interesse iluminado<sup>67</sup>”.

Gilbert Rist, que figura entre os autores críticos do desenvolvimento, denuncia a continuidade nem sempre declarada entre a concepção do desenvolvimento predominante a partir de meados do século XX e a exploração colonial da *era dos impérios*<sup>68</sup>, inclusive nos argumentos utilizados para justificá-las. Se o empreendimento colonial era muitas vezes justificado com o ideal iluminista de civilização, o desenvolvimento promete inclusão e participação nos benefícios da era pós-industrial (RIST 1996, 51).

Não por acaso o ex-funcionário do Banco Mundial William Easterly resgata o poema de Rudyard Kipling para utilizar como título de seu mais recente livro “*O Fardo do Homem Branco: por que o esforço do Ocidente em ajudar os outros fez tanto mal e tão pouco bem*”<sup>69</sup>. Assim como a missão civilizadora dos exploradores coloniais era vista como uma tarefa em benefício dos explorados, um fardo que o homem branco deveria carregar por sua generosidade e sabedoria, assim também Easterly avalia a missão do desenvolvimento.

---

<sup>67</sup> IBIDEM, p.79. No original: “*International aid is the point at which moral values and enlightened self-interest intersect.*” (tradução nossa)

<sup>68</sup> O eminente historiador britânico Eric Hobsbawm identifica a *era dos Impérios* no período entre 1875 e 1914, quando, segundo sua já célebre interpretação, teria começado, efetivamente, o século XX.

<sup>69</sup> EASTERLY, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press, 2006.

Frederick Cooper e Randall Packard, em artigo publicado em coletânea de 2004, argumentam que o discurso de desenvolvimento do final dos anos 1940 serviu para a manutenção do vínculo das metrópoles com as ex-colônias:

*“O esforço de desenvolvimento (...) forneceu um meio pelo qual os poderes imperiais puderam se reconciliar com a perda de poder, enquanto mantiveram uma conexão com suas ex-colônias e um senso contínuo de missão na formação de seus futuros.”<sup>70</sup>*

Cowen e Shenton também denunciam a continuidade entre o imperialismo declarado do século XIX e as *doutrinas do desenvolvimento* que emergiram do pós-II Guerra. Vão além, associando o desenvolvimento ao processo de *ocidentalização* que celebra a difusão da modernidade em prejuízo da tradição.

*“Quando as doutrinas do desenvolvimento são amaldiçoadas no fim do século XX, é feita a acusação de que a idéia e a prática do desenvolvimento estão ligadas a um sistema de pensamento europeu ou*

---

<sup>70</sup> COOPER, Frederick e PACKARD, Randall. *History and Politics of Development Knowledge*. In. EDELMAN, Marc e HAUGERAUD, Angélique (eds.). *The Anthropology of Development and Globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism*. Blackwell Publishing, 2006.

*ocidental cujo objetivo tem sido impor a modernidade sobre as pessoas que vivem de acordo com a 'tradição'.*<sup>71</sup>”

David Lumsdaine por sua vez, argumenta, em seu livro de 1993 (*Moral Vision in International Politics: the foreign aid regime, 1949-1989*), que o imperativo moral é essencial para as políticas de ajuda internacional:

*“(...) a ajuda internacional não pode ser explicada com base somente nos interesses políticos e econômicos dos Estados doadores; qualquer explicação satisfatória deve incluir centralmente a influência das convicções humanitárias e igualitárias dos doadores de ajuda.*<sup>72</sup>”

Por hora, achamos suficiente apresentar essas diferentes concepções a respeito da motivação da ajuda internacional. Cabe notar, entretanto, que as motivações também variam de acordo com cada Estado doador. Por exemplo,

---

<sup>71</sup> COWEN, M. P. e SHENTON, R. W. *Doctrines of Development*. Routledge, Londres e Nova York 1998. p.455. No original: “*When doctrines of development are now damned at the end of the twentieth century, the accusation is made both that the idea and practice of development is bound up with European or Western system of thought whose purpose has been to impose modernity upon people who live according to ‘tradition’.*” (tradução nossa)

<sup>72</sup> LUMSDAINE, David. *Moral Vision in International Politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. p.29. No original: “*(...) foreign aid cannot be explained on the basis of the economic and political interests of the donor countries alone, and any satisfactory explanation must give a central place to the influence of humanitarian and egalitarian convictions upon aid donors.*” (tradução nossa)

os Estados escandinavos, com uma história sólida de políticas de bem-estar social, parecem considerar a ajuda como expansão dos princípios internos de proteção social. Por isso, quando observamos a quantidade de ajuda concedida em relação ao PIB do doador, Estados como a Suécia e a Noruega permanecem entre os maiores doadores – alcançam, e muitas vezes superam a meta de 0,7% –, ainda que não o sejam com relação ao volume total de recursos empregados na ajuda.

---

### **3. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD): complementar ou alternativa?**

#### *3.1 A emergência da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD: o Plano de Ação de Buenos Aires*

Vimos, no primeiro capítulo, que a reunião organizada pela ONU em Buenos Aires, em 1978, pode ser considerada como marco inicial da CTPD, ao menos no âmbito institucional multilateral. A organização da conferência foi atribuída ao grupo de trabalho formado a partir de uma resolução da Assembléia Geral da ONU de 1972, antecedente direto do que viria a ser a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul.

Com efeito, a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul chamava-se, originalmente, Unidade Especial para a CTPD (TCDC, na sigla em inglês). Foi só no ano de 2003 que a Assembléia Geral da ONU decidiu ampliar o mandato da unidade para Cooperação Sul-Sul para as relações entre Estados do Sul global não restritas à cooperação técnica. De acordo com o PNUD, a cooperação Sul-Sul cobre “amplas possibilidades de colaboração entre países do Sul nos domínios político, econômico, social e técnico<sup>73</sup>”. De fato, desde os anos 1960 a cooperação Sul-Sul vinha ganhando espaço desde

---

<sup>73</sup> “(What is South-South Cooperation?) It is a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, environmental and technical domains.” [www.undp.tcdc.org](http://www.undp.tcdc.org) (ultimo acesso em julho/2008)



meados da década de 1960, quando da formação do G-77<sup>74</sup>, em 1964, quando da primeira UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*):

*“Embora as discussões sobre a denominada cooperação Sul-Sul se tivessem iniciado desde 1964, por ocasião da I UNCTAD, até 1972 o enfoque recai nas relações de comércio e da integração regional. A partir de 14 de dezembro de 1972, na resolução 2974 (XXVII), a Assembleia Geral da ONU começou a dar ênfase aos aspectos de cooperação entre os Países em Vias de Desenvolvimento (PVDs), ao determinar a criação de um grupo de trabalho para estudar a melhor maneira para os PVDs juntarem seus esforços e suas experiências com vistas a aumentar e melhorar a assistência técnica ao desenvolvimento, e a examinar as possibilidades e as desvantagens relativas da cooperação técnica regional e internacional entre países em via de desenvolvimento”<sup>75</sup>*

Assim, é possível afirmar que a CTPD está contida na cooperação Sul-Sul, e é uma de suas expressões. Logo, o encontro em Buenos Aires marca o início do diálogo multilateral sobre CTPD. Da conferência resultou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que é também considerado um marco

---

<sup>74</sup> O G-77 também realiza reuniões regulares sobre Cooperação Sul-Sul, em coordenação com a unidade Especial do PNUD. Ver, por exemplo, as Conferências de Alto Nível de Teerã (2001) e Marraqueche (2003).

<sup>75</sup> SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional. In. Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão. Jacques Marcovitch (org.), EDUSP. São Paulo, 1994.

institucional da CTPD e contém elementos reveladores da compreensão internacional sobre o papel da CTPD.

O PABA deixa claro, diversas vezes ao longo do texto, que, apesar da CTPD ser um instrumento valioso para o desenvolvimento dos países do Sul, esta afirmação “não reduz, de forma alguma, a responsabilidade dos países desenvolvidos de empreenderem as medidas políticas necessárias, em especial, o aumento da assistência aos países em desenvolvimento<sup>76</sup>”.

A insistência no caráter complementar da CTPD revela um cuidado importante que não escapou aos chefes de Estado presentes em Buenos Aires: a CTPD deve, sim, ser reconhecida como forma legítima de promover o desenvolvimento, tendo em vista a semelhança entre as condições históricas, econômicas e sociais dos doadores e recebedores. No entanto, os entusiastas da CTPD têm em conta as limitações da CTPD, e lembram a necessidade de continuar a receber cooperação técnica dos países do Norte econômico, especialmente na área de tecnologia. Por isso o PABA reforça o caráter complementar, e não substitutivo, da CTPD. De fato, o PABA elenca como um dos objetivos da CTPD a possibilidade de “aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento de adaptar e absorver apropriadamente recursos recebidos dos países desenvolvidos<sup>77</sup>”.

---

<sup>76</sup> “(...) *this in no way reduces the responsibility of developed countries to undertake the necessary policy measures, in particular, the increase of development assistance.*” The Buenos Aires Plano of Action, Introdução. [www.undp.tcdc.org](http://www.undp.tcdc.org) (ultimo acesso em julho/2008)

<sup>77</sup> “*TCDC can serve the purpose of increasing the capacity of developing countries to adapt and absorb appropriate inputs from developed countries.*” IDEM

A incapacidade de absorver a ajuda é um dos argumentos mais freqüentes dos autores mais críticos: o economista Jagdish Bhagwati, por exemplo, publicou uma carta aberta ao roqueiro Bono Vox, na qual critica a atuação do último como entusiasta da ajuda internacional<sup>78</sup>. Os argumentos de Bhagwati reproduzem uma concepção bastante recorrente, não só nos debates sobre ajuda internacional, mas também nas discussões sobre redes de apoio social na política doméstica. De forma um tanto geral, o debate sobre ajuda costuma levantar duas opiniões contrastantes: os favoráveis, que não raro utilizam argumentos morais e/ou religiosos, e aqueles que condenam a ajuda por considerá-la viciante, prejudicial à livre-iniciativa e à verdadeira autonomia. Entre os representantes dos primeiros está o economista indiano Amartya Sen e o eminente professor e economista Jeffrey Sachs. Entre os representantes dos críticos podemos contar, além de Bhagwati, William Easterly, economista americano já citado no capítulo anterior, e James Shikwati, economista queniano que também descrê dos benefícios da ajuda internacional.

Bhagwati sugere, na carta a Bono, que os recursos destinados à ajuda para a África sejam gastos fora do continente, com a concessão de bolsas de estudo para estudantes africanos em universidades do Ocidente, por exemplo, que poderiam utilizar a ajuda internacional também para retornar ao seus países e capacitar outros estudantes. Bhagwati discorda, inclusive, da meta de dedicar 0,7% do PIB à ajuda internacional, por considerá-la irreal tendo em

---

<sup>78</sup> *A noble effort to end poverty, Bono, but it is misdirected*. Financial Times, 28 de fevereiro 2006. Texto integral disponível em: [www.cfr.org/publication/10007/noble\\_effort\\_to\\_end\\_poverty\\_bono\\_but\\_it\\_is\\_misdirected.html](http://www.cfr.org/publication/10007/noble_effort_to_end_poverty_bono_but_it_is_misdirected.html)

vista os objetivos mais imediatos que consomem o orçamento nacional dos países doadores.

Os críticos temem, de forma geral, a corrupção ou a imperícia dos governantes que desviam ou desperdiçam os recursos recebidos, além da falta de pessoal local capacitado para levar a cabo as ações de cooperação e ajuda.

Apesar do debate inflamado e das posições mais extremadas, tanto os críticos como os entusiastas da ajuda internacional concordam que, mais do que a quantidade de ajuda, a *qualidade* da ajuda prestada é que deve ser alvo de atenção. Essa preocupação levou o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE a estabelecer, em 2003, o Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda (*Working Group on Aid Effectiveness*). O grupo de Trabalho foi estabelecido a partir das recomendações do chamado Consenso de Monterrey<sup>79</sup>, que tratava do Financiamento para o Desenvolvimento.

O marco principal do debate internacional sobre a efetividade da ajuda é a Declaração de Paris (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), resultante do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, realizado na capital francesa em 2005. De fato, a Declaração de Paris tornou-se referência para a avaliação dos arranjos de ajuda internacional, ao menos no que se refere à cooperação Norte x Sul. A Declaração de Paris destaca cinco compromissos necessários para aumentar a efetividade da ajuda, e estabelece indicadores e prazos para a

---

<sup>79</sup> A Conferência Internacional sobre o Financiamento da Ajuda foi realizada em março de 2002, no México, e foi a primeira conferência organizada pelas Nações Unidas sobre o tema. Dela resultou o Consenso de Monterrey, que trazia recomendações para melhorar a efetividade e o financiamento da ajuda internacional.

sua implementação. Destacam-se, portanto, os seguintes aspectos, como fundamentais para garantir efetividade à ajuda internacional: apropriação (*ownership*); alinhamento (*alignment*); harmonização (*harmonisation*); gerenciamento por resultados (*managing for results*); mútua prestação de contas (*mutual accountability*). Está agendada para setembro de 2008 a III Conferência de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, a ser realizada em Acra, capital do Gana, organizada pelo DAC/OCDE com apoio do Banco Mundial<sup>80</sup>. O tema do encontro será a “nova arquitetura da ajuda” (*new aid architecture*), pois promete discutir, entre outros temas, o papel dos “não-DAC” na implementação dos compromissos de Paris.

Assim introduzimos o tema que pretendemos explorar na próxima parte: quais as diferenças entre doadores tradicionais, membros, em sua maioria, do DAC/OCDE, e os doadores “não-DAC”? É possível elaborar novos arranjos de cooperação ou a CTPD irá necessariamente emular a cooperação recebida? A nova *arquitetura* do sistema internacional de ajuda é benéfica para os recebedores? Pretendemos avançar nessas questões na parte seguinte deste trabalho.

### 3.2 A CTPD e os doadores “não-DAC”: definição pela exclusão

Em artigo de 2006, o ex-diretor do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (*Development Assistance Committee* – DAC/OCDE), Richard Manning, questiona o uso do termo “novos doadores”.

---

<sup>80</sup> Para mais informações, consulte o website oficial da Conferência ([www.accrahlf.net](http://www.accrahlf.net))

De fato, Manning inicia seu artigo disposto a questionar a suposta predominância dos países da OCDE entre os doadores internacionais de ajuda, e a argumentar que a predominância dos países do DAC/OCDE é excepcional, e a norma seria “um grau maior de competição ou ao menos de coexistência entre doadores DAC e não-DAC<sup>81</sup>”.

Manning lembra que, durante os anos 1960, a União Soviética ultrapassou os Estados Unidos e o Banco Mundial como doadora de ajuda, em parte por causa do financiamento da represa de Assuã<sup>82</sup>, no Egito. A China também investiu somas significativas em ajuda internacional para a África durante a Guerra Fria, especialmente na construção da ferrovia Tan-Zam (que liga a Tanzânia a Zâmbia). Além disso, “a Índia e outros países asiáticos têm sido provedores de assistência técnica sob o Plano Colombo desde 1950<sup>83</sup>”.

Manning argumenta ainda que, no mesmo ano em que se formou o DAC/OCDE, em 1961, o Kuwait estabeleceu o primeiro dos fundos de desenvolvimento do Oriente Médio, que foi responsável por boa parte da ajuda

---

<sup>81</sup> MANNING, Richard. *Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?* Development Policy Review, 24 (4) – Overseas Development Institute. Oxford, 2006.

<sup>82</sup> A represa de Assuã deveria contar com financiamento dos EUA e do Reino Unido, mas a Crise do Suez, de 1956, aproximou o Egito de Nasser da União Soviética. “(...) o acontecimento transcendente para o Terceiro Mundo será a nacionalização pelo Egito, dirigido pelo presidente Gamal Abdel Nasser, do canal de Suez em julho (...). As posições egípcias foram apoiadas pela União Soviética, tanto no plano militar quanto no plano econômico.” VIGEVANI, Tullo. *Terceiro Mundo: Conceito e História*. Editora Ática. São Paulo, 1990. p.14

<sup>83</sup> MANNING, Richard. *Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?* Development Policy Review, 24 (4) – Overseas Development Institute. Oxford, 2006. p 372

internacional da década de 1970, coincidindo com os choques do petróleo. Manning lembra que “em 1978, os países da OPEP eram responsáveis por 30% da ajuda mundial<sup>84</sup>”.

Assim, o autor acha mais apropriada – ainda que pedante – a denominação “doadores não-DAC<sup>85</sup>” (*non-DAC donors*) do que “novos doadores” ou “doadores emergentes”. Entretanto, Manning assume que, desde o pós-Guerra Fria, os países do DAC/OCDE foram responsáveis por aproximadamente 95% de toda a ajuda internacional.

Do que falamos, então, quando tratamos dos doadores “não-DAC”? Manning sugere dividi-los em quatro grupos distintos: 1) membros da OCDE que não fazem parte do DAC (como a Turquia, a Coreia, o México e alguns países europeus); 2) novos membros da União Europeia que não pertencem à OCDE; 3) países e fundos do Oriente Médio e da OPEP (que parecem priorizar a concessão de ajuda aos países muçulmanos e para a África) e, finalmente, 4) doadores “não-DAC” que não se encaixam nas categorias anteriores.

É nesta última classificação duplamente negativa (“não-DAC” e excluído também das outras categorias) que está o Brasil, junto de, entre outros, China, Índia, Chile, África do Sul, Rússia, Malásia e Tailândia. Manning reconhece a importância da atividade brasileira de cooperação bilateral e multilateral, e junto à CPLP. No entanto, o maior destaque dentro desta categoria cabe à China e à

---

<sup>84</sup> IBIDEM. p.373.

<sup>85</sup> “*I shall therefore use the more accurate, if pedantic, phrase ‘non-DAC donors’ in this article.*”  
IBIDEM, p.372.

Índia que também, como o Brasil, acumulam a experiência de receptor e doador.

O autor, no entanto, parece mais preocupado em questionar os benefícios que esses doadores “não-DAC” poderiam representar para os países receptores, como o aumento da oferta internacional de ajuda. Manning chama a atenção para a série de padrões que foram desenvolvidos no âmbito da OCDE para tornar a ajuda internacional mais efetiva, e que não obrigam os “não-DAC”. Desde os compromissos entre os Estados membros do DAC/OCDE de realizarem avaliações *inter pares* (*peer reviews*) até a observação das diretrizes presentes na Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda, de 2005. O ex-diretor do DAC/OCDE teme que o esforço realizado pela sua organização em estabelecer parâmetros para a concessão da ajuda seja minado pela ajuda indiscriminada dos “não-DAC”.

Manning identifica, de forma geral, três riscos associados à atuação dos “não-DAC”, a saber: em primeiro lugar, os doadores “não-DAC” podem prejudicar o avanço dos PPAE (Países Pobres Altamente Endividados ou, na sigla em inglês, HIPC - *Highly Indebted Poor Countries*), que podem querer aproveitar a existência de fundos alternativos com critérios de empréstimo mais brandos para retornar ao círculo vicioso do endividamento; em segundo lugar, Manning teme que os “não-DAC” possam conceder ajuda aos países que não observam as condições impostas pelo DAC, atrapalhando processos históricos de prestação de contas entre receptor e doador e, finalmente, o autor expressa receio de que a ajuda dos “não-DAC” seja desperdiçada em investimentos improdutivos e insustentáveis.



Catrina Schläger, em artigo de 2007, não só responde ao ceticismo de Manning afirmando a existência de novos doadores como também sugere que o Brasil pode vir a ser “um modelo para outros doadores emergentes<sup>86</sup>”.

A autora reconhece a importância da Índia e da China, mas decide dedicar seu artigo à experiência do Brasil como doador emergente, pois ela avalia que “como doador de ajuda para o desenvolvimento o Brasil quase não tem recebido atenção dos debates contemporâneos em nível político ou acadêmico<sup>87</sup>”. Schläger argumenta que China e Índia representam uma competição mais ameaçadora ao predomínio dos doadores da OCDE, especialmente pelo volume da ajuda que estes países têm enviado ao continente africano, por isso têm sido objeto de mais atenção.

Entretanto, Catrina parece apostar que o Brasil, apesar de ser um doador mais modesto em termos de volume de recursos aportados para a ajuda, merece uma análise mais cuidadosa. Ela cita outro estudo de autores alemães que sugere que “o Brasil – diferente de China e Índia – não orienta as suas atividades de doador para objetivos políticos e econômicos de curto prazo<sup>88</sup>”. Além disso, a autora afirma que o Brasil não restringe sua atuação aos arranjos

---

<sup>86</sup> SCHLÄGER, Catrina. *New Powers for Global Change? Challenges for International Cooperation: the Case of Brasil*. Dialogue on Globalization – Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers #3. Berlim, 2007.

<sup>87</sup> IBIDEM. No original: “(...) as a donor of development aid Brazil has received hardly any attention in the ongoing scholarly or development-policy debates.” p.2

<sup>88</sup> IBIDEM. No original: “(...) Brazil – unlike China and India – gears its donor activities ‘much less to its own short-term economic and political interests’ (Altenburg and Weikert 2006: 34)”

bilaterais de CTPD, mas amplia sua atividade de doador com “formas inovadoras de cooperação multilateral e trilateral<sup>89</sup>”. A autora faz uso, inclusive, de artigo publicado na *International Affairs* de 2006 por Monica Hirst e Maria Soares para reforçar seu argumento de que o Brasil possui posição relativamente privilegiada no sistema de CTPD, tendo em vista sua vocação de país “intermediário entre os fortes e os fracos<sup>90</sup>”. Desta forma, teria ganhado a confiança e o reconhecimento do Sul Global, sem assumir uma postura hostil frente aos países do Norte. Catrina afirma também que o compromisso reiterado do Brasil com o multilateralismo contribui para conferir importância e credibilidade ao país como doador de CTPD.

Concordamos, a princípio, com a avaliação que a autora faz sobre a relevância do Brasil como doador de CTPD. Especialmente quando ela trata do potencial que o país tem para servir como intermediário e catalisador do esforço de CTPD. O governo alemão, por exemplo, decidiu, recentemente, classificar o Brasil como “país âncora” (*anchor country*), o que significa que a cooperação com o Brasil pode ter efeitos multiplicadores, ao menos em âmbito regional<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> IBIDEM. No original: “Furthermore, Brazil is not only active as a classical bilateral donor, it is also engaged in innovative multilateral and trilateral forms of cooperation.” p. 3

<sup>90</sup> IBIDEM. No original: “One of the reasons why this South American country has won the recognition and the trust of the global South is that it sees itself as an ‘intermediary between the weak and the strong’ (Soares and Hill 2006: 27)”. p.3

<sup>91</sup> IBIDEM. No original: “For example, the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) classifies Brazil as an anchor country, meaning the German

Voltando ao artigo de Richard Manning, ele conclui de maneira mais contemporizadora, afirmando não ser intenção do DAC/OCDE ter exclusividade como doadores de cooperação para o desenvolvimento, ser um “cartel de doadores”. Ele insiste, porém, que os padrões de comportamento dos doadores estabelecido pelo DAC/OCDE devem ser mantidos, e, se possível, incorporados pelos “não-DAC”. Schläger, por outro lado, sugere que é possível desenvolver modelos alternativos de cooperação, a partir da atuação de países que gozam de reconhecimento tanto do Sul global como do Norte. Aqui, defendemos a idéia de que o Brasil tem potencial para propor novos arranjos de cooperação e para estimular a discussão internacional sobre o tema.

Assim, cremos ter levantado, ainda que de forma necessariamente simplificadora, os termos principais do debate sobre “novos doadores” ou doadores “não-DAC”. Se o capítulo parece inconcluso, é porque o debate também continua em curso, e é nosso objetivo sistematizá-lo com vistas a melhor compreendê-lo.

Veremos no próximo capítulo como se deu a transição realizada pelo Brasil, de país receptor de ajuda externa para a sua dupla personalidade, de receptor e doador de cooperação técnica internacional.

---

*government will seek to develop deepened cooperation with it on special issues with a view to making use of Brazil's regional importance as a catalyst.” p.4*

#### **4. A dupla personalidade do Brasil no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: receptor e doador**

##### **4.1 O Brasil receptor de Cooperação Técnica Internacional: da CNAT à ABC**

Conforme vimos no primeiro capítulo deste trabalho, “as políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento têm sido um dos elementos constitutivos do sistema internacional de pós-guerra, e também um traço histórico singular do mesmo<sup>92</sup>”. No Brasil, a Cooperação Técnica Internacional

*“(...) acabou por ser incorporada à política exterior do país como uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas ocupadas com a difusão ou a utilização de técnicas, ou seja, com a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários<sup>93</sup>”.*

Ainda de acordo com o exposto no primeiro capítulo, a Cooperação Técnica Internacional foi originalmente concebida como “assistência técnica internacional”, a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU de número

---

<sup>92</sup> PINO, Bruno Ayllón. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006.

<sup>93</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): 37-63. Brasília, 1994.

200, publicada em dezembro de 1948. Foi apenas onze anos mais tarde que a Assembléia Geral da ONU determinou a substituição da expressão “assistência técnica” por “cooperação técnica” (Resolução 1383 – XIV B), em um movimento que identificamos aqui como “*horizontalização*” da concepção de cooperação técnica internacional.

No Brasil, a institucionalização da Cooperação Técnica Internacional esteve associada à concepção original, de assistência técnica, como nos lembra Joaquim Racy:

*“Ainda na perspectiva assistencial de cooperação, referida anteriormente, o Brasil começou a organizar suas ações de cooperação técnica criando um órgão para cooperação técnica recebida, dentro do Ministério das Relações Exteriores, denominado CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica.”<sup>94</sup>*

A CNAT foi criada por meio do decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950 (vide cópia anexa). De acordo com a interpretação paradigmática da história da política exterior do Brasil, entre os anos 1930 e 1989 predominou o “paradigma do Estado desenvolvimentista”<sup>95</sup>:

---

<sup>94</sup> RACY, Joaquim Carlos. *Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990*. Tese de doutorado em História, PUC-SP, 2007. p.99

<sup>95</sup> CERVO, Amado Luiz. *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, volume 46 número 2, Pp. 5-25. Brasília, 2003.

*“O paradigma em construção apresenta, pois, um perfil caracterizado por três componentes: a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta.”<sup>96</sup>*

O decreto foi assinado pelo presidente Eurico Dutra e por seu chanceler, Raul Fernandes. Apesar da mudança de paradigmas da política exterior do Brasil do modelo agroexportador para aquele do Estado desenvolvimentista ser normalmente identificada a partir dos anos 1930 (com a depressão internacional que possibilitou o desenvolvimento industrial de determinados países da periferia), a gestão de Eurico Gaspar Dutra é geralmente vista como um período peculiar dentro do novo paradigma.

Com efeito, o “alinhamento automático” do presidente Dutra à política estadunidense no pós-II Guerra não apresentava elementos de autonomia e de “realismo de conduta” característicos do novo paradigma. De fato, costuma-se associar o início do paradigma desenvolvimentista com o primeiro mandato de Getúlio Vargas, que aproveitou do contexto internacional para barganhar vantagens compatíveis com o interesse nacional. À época, o desenvolvimento estava associado à produção industrial, e Vargas conquistou ganhos significativos com a sua chamada “diplomacia pendular”<sup>97</sup>, que oscilava entre

---

<sup>96</sup> IBIDEM. p.12.

<sup>97</sup> “A diplomacia pendular do Brasil, entre Washington e Berlim, buscava, em essência, reativar a velha ‘aliança privilegiada’ com os EUA, inovando-a com outras formas de cooperação

Estados Unidos e Alemanha, angariando vantagens comerciais e financiamento dos projetos nacionais de desenvolvimento industrial.

Uma vez findo o conflito mundial, Eurico Gaspar Dutra conduz as relações internacionais do Brasil consoante a formação do novo regime bipolar, confirmando o alinhamento do país ao bloco ocidental, sob liderança dos Estados Unidos, sem ponderar acerca das vantagens de tal alinhamento para o interesse nacional. A formação da CNAT, achamos, reflete essas duas orientações da política externa da época: a opção pelo ocidentalismo no contexto da Guerra Fria e o “desenvolvimento como vetor da política exterior”. Identificamos, também, a opção pelo multilateralismo, ainda que restrito aos constrangimentos do regime bipolar.

Entre as competências da CNAT, predominam aquelas relacionadas à assistência técnica solicitada pelo Brasil, embora apareçam também menções à cooperação técnica prestada pelo Brasil, especialmente sob a forma de bolsas de estudo:

*“Art. 1.º A Comissão Nacional de Assistência Técnica, criada pelo decreto n.º 28.799 de 27 de outubro de 1950, tem por fim: (...) acompanhar os trâmites dos projetos de assistência técnica solicitada pelo Brasil aos organismos internacionais competente; (...) providenciar para que os portadores de bolsas de estudo oferecidas pelo Governo*

---

econômica.” VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente*. Revista Brasileira de Política Internacional, 37, 24-36. Brasília, 1994.

*brasileiro, como contribuição nacional aos programas de assistência técnica, sejam recebidos e encaminhados.*<sup>98</sup>”

A CNAT era composta por representantes governamentais da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais e previa, em seu regulamento, a possibilidade de fazer parte dos “programas de assistência técnica organizados pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos<sup>99</sup>”. Achamos que essa previsão reflete as limitações do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, além de reiterar o alinhamento ao pólo ocidental liderado pela superpotência americana.

Sob a perspectiva de um novo paradigma da política exterior do Brasil, pautado pelo esforço de autonomia e de aproveitamento das oportunidades internacionais em benefício dos objetivos de desenvolvimento nacional, a gestão do presidente Juscelino Kubitschek é geralmente tida como representativa desta nova orientação da política exterior do Brasil. Com efeito, a Operação Pan Americana, a OPA, pode ser vista como um ensejo de pragmatismo que anuncia, em certa medida, elementos da Política Externa Independente do início dos anos 1960.

---

<sup>98</sup> Decreto N. 34.763, de 9 De Dezembro de 1953, anexo. Aprova o Regulamento da Comissão Nacional de Assistência Técnica.

<sup>99</sup> IBIDEM



A OPA foi uma iniciativa da diplomacia presidencial de Juscelino Kubitschek, por meio de troca de cartas com o presidente Eisenhower, que pleiteava maior atenção dos EUA às necessidades dos países sul-americanos no pós-II Guerra: a nova orientação da política externa brasileira, o nacional-desenvolvimento, considerava a ação externa fundamental para alcançar objetivos internos de desenvolvimento.

Logo, o projeto desenvolvimentista de JK previa ampla colaboração do capital estrangeiro. Juscelino identificou a necessidade de receber capital e tecnologia por meio da cooperação internacional, tendo em vista o projeto de industrialização que animava o país nas últimas décadas. A deterioração dos termos de troca prejudicava o comércio externo brasileiro, e evidenciava a necessidade de ampliação do mercado brasileiro para a exportação. Diante do “esfriamento” das relações entre o Brasil e os EUA, já que os últimos pareciam mais preocupados com a reconstrução da Europa e da Ásia destruídas pela Guerra, a OPA apresentava-se como um mecanismo multilateral regional de combate ao subdesenvolvimento. Em seus apelos, JK se referia ao desenvolvimento da América Latina como um todo.

Este novo apelo ao pan-americanismo tratava o subdesenvolvimento como uma questão de segurança, alertando os EUA para o risco de economias fragilizadas do continente se aproximarem dos países comunistas que oferecessem boas oportunidades comerciais. Desta forma, a política externa de JK buscava incorporar os elementos ideológicos e de segurança – anunciados, como vimos, no Ponto IV de Truman – para pleitear ajuda no regime bipolar. Com forte senso de ocasião, a diplomacia presidencial de JK aproveitou a onda

de antiamericanismo na América Latina, tornada evidente durante a desastrosa visita de Nixon à região, em 1958.

O resultado da OPA foi, de acordo com alguns autores, pouco significativo em termos pragmáticos, mas relevante como sinal de amadurecimento da política externa brasileira, mais atenta às oportunidades do sistema internacional compatíveis com objetivos nacionais de desenvolvimento. Costuma-se creditar à OPA, ao menos em parte, o mérito pela instituição da *Aliança para o Progresso* e mesmo pela formação do banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sem dúvida, a ocasião internacional parecia propícia para barganhar alinhamento no regime bipolar: a revolução cubana tomava o poder na ilha em 1959 e representava a ameaça soviética em pleno continente americano; a descolonização afro-asiática possibilitou a emergência do Terceiro Mundo como ator internacional, questionando o conflito Leste x Oeste. Como a corrida militar entre as superpotências estava, de modo geral, suspensa pelo risco de mútua destruição, a questão do desenvolvimento se impunha com força na agenda internacional.

Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno elencam, rapidamente, os resultados geralmente associados à OPA:

*“Como resposta à OPA, todavia, costuma-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Mas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a*

*Aliança para o Progresso do presidente Kennedy foram relacionadas à proposta brasileira<sup>100</sup>.”*

Para os objetivos deste trabalho, cabe lembrar que a Aliança para o Progresso fazia parte da estratégia dos EUA sob a presidência de Kennedy, que colocou o desenvolvimento como tema relevante da sua política externa. A assinatura do Decreto de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*), que formou a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID, e a Aliança para o Progresso faziam parte do mesmo movimento que levou o presidente Kennedy a inaugurar, em 1961, a Primeira Década do Desenvolvimento.

*“A Aliança, na sua concepção original, cuja gênese tentamos fazer aqui neste texto, não foi concebida para ser mais um programa convencional de ajuda estrangeira, utilizando os meios tradicionais desta ajuda - dinheiro, homens e materiais. Em que pesem as continuidades em relação às políticas do segundo mandato de Eisenhower (que serão mostradas mais a frente), em que pesem as experiências fundantes do New Deal, do Plano Marshall e do Point Four, o que se propôs realizar, originalmente, não tinha precedentes ou paralelos na história, na experiência política dos programas de desenvolvimento. Em essência, o governo dos EUA propunha-se a reformar as estruturas sociais, políticas*

---

<sup>100</sup> CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. p.293.

*e econômicas latino-americanas. Um programa ambicioso e certamente carregado de idealismo, por levar muito pouco em conta a dificuldade desta tarefa.<sup>101</sup>”*

A Aliança terminou junto com as mudanças no contexto internacional do final dos anos 1960. A Guerra do Vietnã drenava os recursos americanos e a ameaça da alternativa revolucionária cubana estava sufocada pelas ditaduras que se espalharam pela América Latina: o programa saiu de cena no começo do governo Nixon.

*“No fim dos anos 1960, o medo do comunismo havia, de certa forma, esmorecido, o que produziu um clima de complacência e resignação. O não-alinhamento se tornou mais aceitável, e observadores notaram o início de uma distensão na Guerra Fria. (...) A assistência externa caiu para seu ponto mais baixo – menos de meio por cento do produto interno bruto. A assistência técnica substituiu os projetos de desenvolvimento de capital, e em certo ponto, em 1971, o Senado recusou a aprovação de qualquer projeto de lei relacionado à ajuda. A Aliança para o Progresso foi abandonada, e a administração de Nixon recomendava que mais ajuda*

---

<sup>101</sup> RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil – Estados Unidos*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Dezembro, 2006.

*fosse canalizada pelas agências de empréstimo internacional, incluindo o Banco Mundial.*<sup>102</sup>”

No Brasil, quase duas décadas depois de sua formação, A CNAT é substituída pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), criada a partir do Decreto 65.476, de 1969. Estava instalada, desde o golpe de 1964, a ditadura militar no país. De fato, o decreto é assinado pela junta militar que assumiu após o afastamento do presidente Costa e Silva<sup>103</sup>.

A política externa durante o período da ditadura foi um bocado inconstante: alternava períodos de alinhamento incondicional aos EUA e ao bloco ocidental com momentos de autonomia e de foco no interesse nacional.

A política externa praticada durante o período Costa e Silva, sob a chancelaria de José Magalhães Pinto, ficou conhecida como *diplomacia da*

---

<sup>102</sup> THOMPSON, Kenneth W. *Morality and Foreign Policy*. Baton Rouge Louisiana State University Press, 1980. p. 122-3. No original: “By the late 1960s, the fear of communism had somewhat abated, producing a mood of complacency and resignation. Nonalignment became more acceptable, and observers noted the beginning of a thaw in the Cold War. (...) Foreign assistance dropped to its lowest point – less than one half of 1 percent of the gross national product. Technical assistance replaced capital development projects, and at one stage in 1971, the Senate refused to pass any aid bill. The Alliance for Progress was abandoned, and the Nixon administration urged that more assistance be channeled through international lending agencies, including the World Bank.” (Tradução nossa)

<sup>103</sup> Vide anexo.

*prosperidade*, e conferia à política exterior a responsabilidade de colaborar com os objetivos de desenvolvimento nacional.

*“A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento, mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país.”<sup>104</sup>*

De acordo com o artigo primeiro do decreto de 1969, as atribuições de formulação, coordenação, negociação e execução da cooperação técnica internacional estariam divididas entre o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério das Relações Exteriores. O segundo artigo expõe esta divisão quando exige, para o encaminhamento das solicitações de cooperação técnica, a dupla aprovação dos Ministérios.

*“Um decreto de 21 de outubro de 1969 organizou o Sistema Nacional de Cooperação Técnica. No Ministério das Relações Exteriores localizava-se o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica – DCT, órgão político do sistema. Na Secretaria de Planejamento da Presidência da República localizava-se a Secretaria de*

---

<sup>104</sup> BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora UnB, 2º edição. Brasília 2002. p.382

*Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, órgão de apoio logístico do sistema.*<sup>105</sup>”

Cervo lembra ainda que, além do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, dois outros órgãos também eram fundamentais para o sistema nacional de cooperação técnica: a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Assim, a atividade de cooperação técnica internacional no Brasil estava pulverizada entre diferentes instituições governamentais, nenhuma delas dedicada exclusivamente ao assunto.

*“Somente em setembro de 1987 criou-se no Ministério das Relações Exteriores a Agência Brasileira de Cooperação – a ABC, extinguindo-se a SUBIN e a Divisão de Cooperação Técnica, que era parte do DCT. O sistema brasileiro de CTI somente pôde contar com um órgão central de formulação política, gerência e controle no momento em que o desempenho daquele sistema já havia entrado em decadência.*<sup>106</sup>”

---

<sup>105</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994. Pp. 45.

<sup>106</sup> IBIDEM, p.45

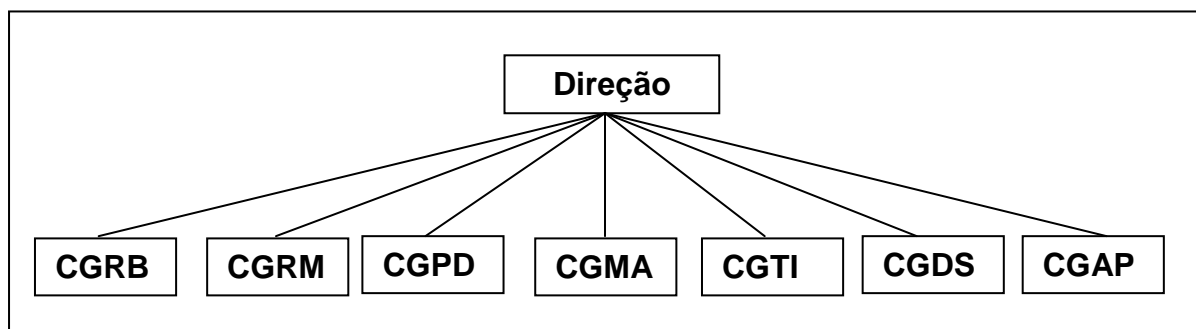
A Agência foi criada pelo decreto 94.973 (vide cópia anexa) no âmbito da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apoiou a formação da Agência por meio de atividades de formação do corpo técnico e de capacitação para o gerenciamento da cooperação técnica de acordo com as diretrizes internacionais da época. Entre os princípios que orientaram a capacitação da ABC pelo PNUD estava a chamada “modalidade de execução nacional”, ou seja, tratava-se da necessidade de formar recursos humanos e institucionais capazes de conduzir a cooperação técnica em âmbito nacional, em vez de deixar execução e a administração dos projetos sob a responsabilidade do organismo ou Estado doador.

De forma geral, a atividade da ABC se divide entre a cooperação técnica recebida e a cooperação técnica prestada. Esta divisão se reflete na estrutura da agência, de acordo com o gráfico abaixo<sup>107</sup>:

---

<sup>107</sup> “Cabe destacar que, em dezembro de 2006, foi aprovada a setorialização da ABC, que passa a ter coordenações-gerais de cooperação em, respectivamente: agropecuária, energia, biocombustíveis e meio ambiente; tecnologia da informação, governança eletrônica, defesa civil, urbanismo e transportes; e saúde, desenvolvimento social, formação profissional e educação. Tal mudança se deu com o objetivo de implementar o entendimento de que a especialização de funcionários da ABC em temas específicos habilitar-lhes-á a tratar dos mesmos com maior conhecimento de causa, transformando-os em interlocutores credenciados a interagir com os Ministérios e outros órgãos brasileiros prestadores de cooperação de maneira mais eficiente, com vistas a maximizar a cooperação sul-sul brasileira.” Relatório de Gestão para Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ano 2006.





Fonte: [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

Fazem parte da modalidade de cooperação recebida a CGRB (Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral) e a CGRM (Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral).

*“Enquanto que na cooperação multilateral as diretrizes para a ação são definidas pelos órgãos diretivos das organizações e organismos que compõem o sistema multilateral, como resultado das negociações entre os Estados signatários sobre os problemas de maior dimensão e que mais imediatamente afligem o sistema internacional, na cooperação bilateral, tais diretrizes são estipuladas em negociações diretas entre os Estados envolvidos.”<sup>108</sup>*

---

<sup>108</sup> RACY, Joaquim Carlos. *Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990*. Tese de doutorado em História, PUC-SP, 2007. p.89

A Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD) concentra as atividades de cooperação horizontal da ABC/MRE.

As coordenações temáticas (Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio-Ambiente – CGMA –, a Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa Civil, Urbanismo e Transporte – CGTI – e a Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional – CGDS) servem tanto para orientar a cooperação recebida como a cooperação prestada pelo Brasil.

Finalmente, a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos e Planejamento Administrativo (CGAP), tem a função de cuidar dos aspectos administrativos e zelar pela execução orçamentária dos projetos de forma geral, além de realizar o planejamento administrativo da Agência.

Em 1996, a Agência foi integrada à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, por meio do Decreto 2070/96, tornando-se órgão da administração direta, de acordo com os preceitos do direito administrativo brasileiro.

De acordo com Cervo, o Brasil, quando comparado a outros países recebedores de cooperação técnica, não está entre os maiores recebedores de ajuda externa, tanto bilateral como multilateral:

*“Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos*

*4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral.<sup>109</sup>*

Assim, apesar de não estar entre os maiores recebedores em termos de volume de ajuda, o Brasil soube aproveitar com eficiência a ajuda do exterior, o que terminou por capacitar a Agência Brasileira de Cooperação para atividades de prestação de cooperação técnica. Veremos, a seguir, as peculiaridades da cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil aos demais países em desenvolvimento.

---

#### *4.2 Perfil misto a partir dos anos 1970: o Brasil recebedor e doador*

O Brasil figura na lista do DAC/OCDE de recebedores de ajuda como “país de renda média-baixa” (*lower-middle income*), ou seja, o país é ainda elegível para receber ajuda. Porém, as desigualdades que marcam o Estado brasileiro desde a sua mais remota origem fizeram com que o Brasil tivesse índices bastante variados de desenvolvimento. Nesse sentido, o país avançou

---

<sup>109</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994. p.40.

muito em alguns domínios do desenvolvimento social a ponto de poder contribuir com outros países que enfrentam problemas semelhantes.

Amado Cervo, em seu levantamento acerca da atividade de cooperação técnica da ABC/MRE realizada em meados dos anos 1990, identifica uma procura significativa pela CTPD brasileira, que ele atribui ao “bom conceito de que o Brasil gozava no sistema internacional de cooperação técnica<sup>110</sup>”.

*“A experiência brasileira dos anos setenta tornara-se conhecida e era bem conceituada tanto nas agências do Norte, prestadoras de CTI, quanto nas agências recipiendárias do Sul. (...) Pode-se argumentar que a Conferência de Buenos Aires de 1978, ao determinar ao PNUD que organizasse e apoiasse a CTPD, teria despertado o interesse do Terceiro Mundo pela CTI brasileira. O argumento é correto, porém sem credibilidade e sem confiança não teria havido tamanha demanda por cooperação técnica do Brasil.”<sup>111</sup>*

A maior parte das solicitações de CTPD recebidas pela ABC, de acordo com o levantamento realizado por Cervo, vinha dos países da América do Sul e Caribe. Ainda segundo o autor, os objetivos políticos da CTI prestada pelo Brasil eram o “fortalecimento da amizade com o Terceiro Mundo e a criação de condições propícias para a penetração de interesses econômicos, como a

---

<sup>110</sup> IBIDEM, p.48.

<sup>111</sup> IBIDEM, p.49

exportação de manufaturados e de serviços de engenharia.<sup>112</sup> O autor compara a demanda por projetos de cooperação prestada pelo Brasil nos anos sessenta (2 projetos) e nos anos setenta (26 projetos):

*“A quase totalidade da demanda foi, portanto, encaminhada na década de oitenta, quando declinava sensivelmente o número de projetos novos relativos à CTI recebida pelo Brasil. Estaria o país transformando-se de recipiendário em prestador de CTI?”<sup>113</sup>*

De fato, apesar do aumento pela procura da CTPD brasileira, o país ainda não pode ser considerado doador líquido de ajuda internacional. De acordo com o mapa anexo, que mostra a ajuda per capita, o Brasil encontra-se entre os países que recebem menos de US\$5 ao ano, ou seja, está em uma posição intermediária entre doadores e recebedores de ajuda (dados do Banco Mundial, de 2002). Os dados per capita escondem as desigualdades regionais e setoriais que afetam o Brasil, mas são, de todo modo, reveladores da posição do Brasil no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Os relatórios de prestação de contas da Coordenação-Geral de CTPD da ABC/MRE, ao menos desde 2002, afirmam a missão e a estratégia da CTPD brasileira da maneira como segue:

---

<sup>112</sup> IBIDEM, p.50.

<sup>113</sup> IBIDEM, p.49.

*“A estratégia maior da cooperação prestada pelo Brasil, que não é assistencialista, não visa a fins lucrativos nem possui pretensões comerciais, está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas.”<sup>114</sup>*

A CTPD empreendida pelo Brasil parece querer escapar das armadilhas da cooperação Norte x Sul, e faz um esforço em transformar o discurso da ajuda em um discurso de cooperação e parceria. Sem deixar de reconhecer a importância da cooperação recebida, o discurso brasileiro sobre CTPD parece incorporar a experiência de país recebedor para avançar em seu papel de prestador, “como se o país houvesse captado a CTI do Norte, processado sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao Sul”<sup>115</sup>.

Mais do que simplesmente “repassar” a experiência da cooperação recebida do Norte, a CTPD brasileira pretende questionar, em certa medida, o arranjo tradicional da “ajuda” Norte x Sul.

*“Como todos sabemos, o sistema tradicional de cooperação internacional que pautou as relações Norte-Sul na última metade do século XX esgotou a maior parte de seus paradigmas e, devido à sua*

---

<sup>114</sup> Relatório de Gestão para a Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (2002-2006)

<sup>115</sup> CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994.

*rigidez filosófica, ideológica e mesmo operacional, não soube se atualizar de maneira a atender às novas realidades nacionais, regionais e globais. A decadência do modelo anterior, que se reflete de forma dramática na diminuição dos recursos alocados pelos doadores tradicionais, se, por um lado, não coincidiu com o surgimento de outro modelo, por outro provoca um debate estimulante sobre o futuro da cooperação internacional.*<sup>116</sup>

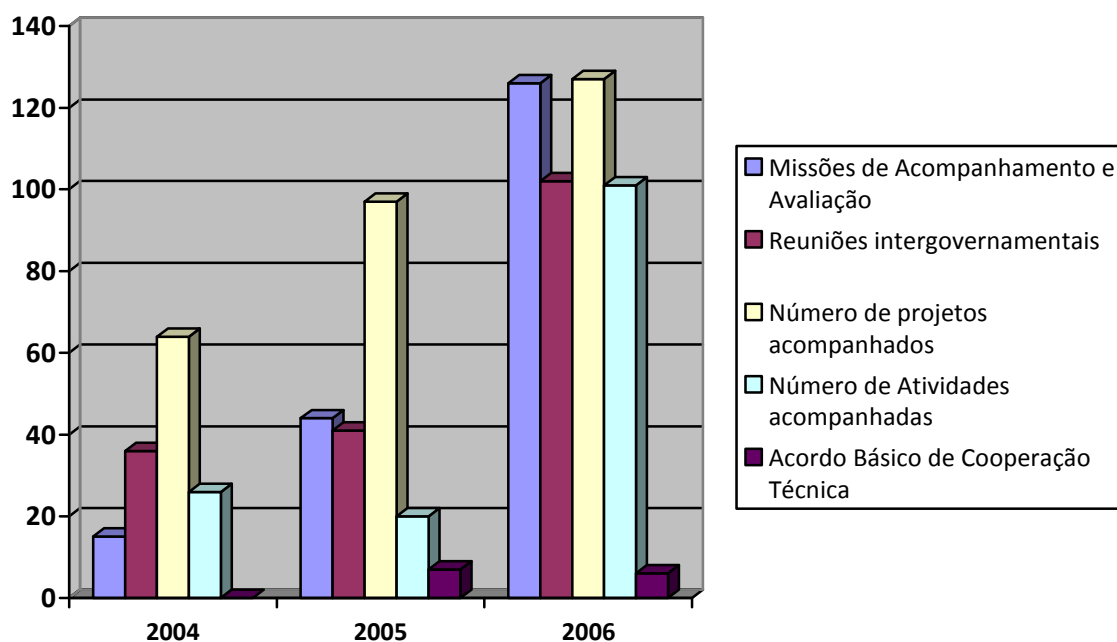
Com efeito, uma das inovações da CTPD empreendida pelo Brasil é o seu baixo custo. Assim, se o país não figura entre os doadores líquidos de ajuda em volume de recursos despendidos, o número absoluto de projetos levados adiante pela ABC/MRE com outros países em desenvolvimento é bem mais significativo. De acordo com publicação da ABC de 2005,

“Apenas no período de 1998 a 2003, o Brasil empregou cerca de 15 milhões de dólares na cooperação horizontal, distribuídos em mais de 120 ações e projetos com países da América Latina, Caribe, África e Ásia.”

De 2004 a 2006, a evolução da atividade de CTPD é visível a partir do gráfico abaixo:

---

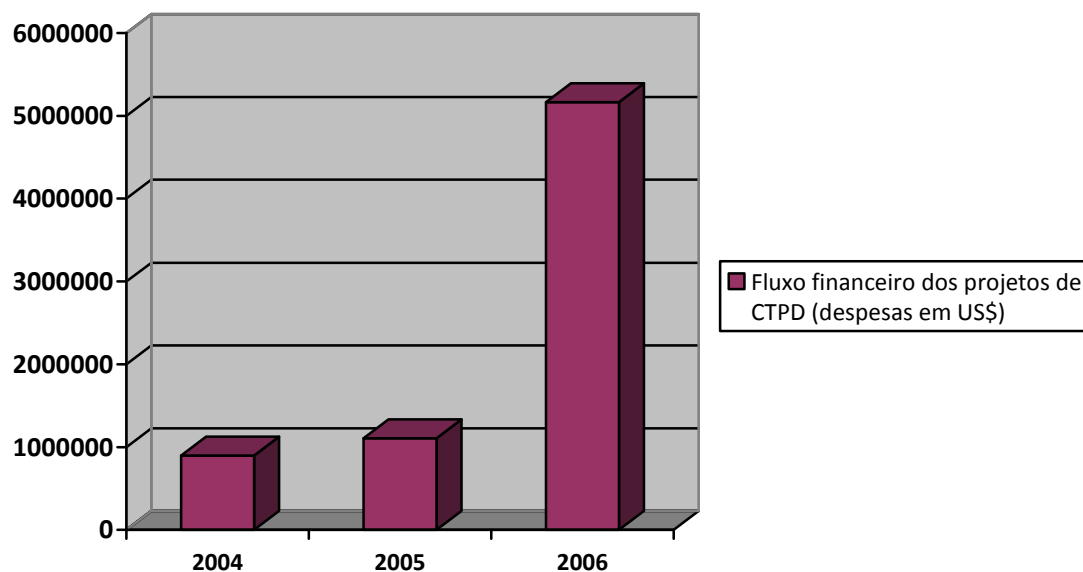
<sup>116</sup> NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. *A Cooperação Técnica Sul-Sul implementada pelo Brasil*. Discurso proferido pelo embaixador Nogueira por ocasião da sessão de abertura da Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul. Marraqueche, Marrocos, dezembro de 2003.



Fonte: Relatório de Gestão para a Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 2004 a 2006.

O fluxo financeiro da CTPD empreendida pela ABC/MRE também revela a intensificação das atividades de cooperação horizontal:





Fonte: Relatório de Gestão para a Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 2004 a 2006.

O embaixador Nogueira chama a atenção para o fato de que a CTPD brasileira tem baixo custo, pois se concentra nas áreas de capacitação, por meio do “envio de técnicos e consultores, promoção de cursos para elaboração, análise e formatação de projetos de cooperação técnica e pequenas doações de equipamentos exclusivamente no âmbito de projetos.”<sup>117</sup>

Nesse sentido, o embaixador Lauro Moreira, ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação, trata do papel da CTPD brasileira em discurso proferido em conferência realizada em Lisboa, em 2006:

---

<sup>117</sup> IBIDEM.

*“Não obstante não ser ainda o Brasil um doador líquido de recursos no âmbito da cooperação técnica internacional, possuímos um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções que podem ser aplicados de imediato em países com problemas assemelhados aos nossos, principalmente nos setores de agricultura, energia, meio ambiente, metrologia, saúde, ensino profissionalizante, informatização, desenvolvimento industrial e administração pública, entre outros.”<sup>118</sup>*

Ainda de acordo com os Relatórios de Gestão para a Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a partir de 2004 a CTPD brasileira tem-se pautado pelas seguintes diretrizes:

- priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- apoiar projetos vinculados, sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários;

---

<sup>118</sup> MOREIRA, Lauro. *A Política Externa e de Cooperação Brasileira para África*. Discurso proferido por ocasião da reunião sobre Diplomacia, Cooperação e Negócios: o papel dos atores externos em Angola e Moçambique. Lisboa, 2006.

- canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso;
- privilegiar projetos com maior alcance de resultados;
- apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras;
- estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais.

O relatório estabelece como prioridades da CTPD brasileira as seguintes:

a) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler;

b) países da América do Sul;

c) Haiti;

d) países da África, em especial os Palops, e Timor-Leste;

e) demais países da América Latina e Caribe;

f) apoio à CPLP; e

g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

Este último item faz referência a uma outra inovação que costuma ser associada à CTPD brasileira: os arranjos de triangulação estabelecidos com países desenvolvidos ou com organizações internacionais. Mais adiante exemplificaremos esta modalidade de CTPD com o programa de parceria estabelecido com o Japão (*Japan-Brazil Partnership Programme*).

## **5. A atividade de CTPD da Agência Brasileira de Cooperação da “autonomia por diversificação” (2003-2006): exemplos ilustrativos**

A Política Externa do primeiro governo Lula já é objeto de um número considerável de estudos e artigos que procuram, de maneira geral, identificar os elementos de continuidade e de ruptura com relação à gestão anterior – os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – e também com relação às linhas teóricas que orientaram a política externa brasileira ao longo de sua história.

Nosso objetivo nesta parte do trabalho é compreender como a política externa do primeiro governo Lula orientou a atividade da Agência Brasileira de Cooperação como doadora de CTI aos países em desenvolvimento.

No capítulo anterior, ensaiamos uma apresentação da história da cooperação técnica internacional (CTI) no Brasil com vistas a localizar com mais precisão os elementos que ensejaram a mudança de perfil receptor para um perfil misto, de doador e receptor de CTI. Avançaremos, agora, com a análise da atividade de CTPD nos primeiros anos sob o governo Lula da Silva.

Em primeiro lugar, pretendemos identificar as características mais visíveis da política externa de Lula, tanto de acordo com seus formuladores quanto a partir da análise de autores dedicados ao tema.

Em seguida, com base nos dados dos relatórios de atividade da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), da Agência Brasileira de Cooperação, pretendemos demonstrar como essas características se realizaram na atividade da ABC como doadora de Cooperação Técnica Internacional aos países em desenvolvimento.

Argumentaremos, de forma mais geral, em favor da hipótese segundo a qual a política externa brasileira do primeiro governo Lula da Silva estaria afastando-se da identidade de “grande mercado emergente” para se aproximar de uma identidade internacional mais compatível com a idéia de *system-affecting state*, segundo a concepção de Keohane<sup>119</sup>. Esta última categoria inclui “países que dispoñdo de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências, mas com perfil internacional assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais.”<sup>120</sup>

Como lembra Maria Regina Soares de Lima, a qualidade de *system-affecting state* foi atribuída ao Brasil (bem como à Índia e ao México) nos anos 1960 e 1970, mas a implementação do Consenso de Washington nos anos 1990 alterou a identidade desses países para aquela de “grande mercado emergente”, alinhado ao receituário neoliberal advogado pela potência norte-americana. Nesse sentido, reiteramos o argumento defendido pela autora em artigo publicado na Revista Brasileira de Política Internacional em 2005, no qual defende que o Brasil estaria, contemporaneamente, procurando conciliar as duas identidades (mercado emergente e *system-affecting state*).

---

<sup>119</sup> KEOHANE, Robert. *Lilliputian's dilemmas: small states in International Politics*. International Organization, vol.23,no 2, 1969.

<sup>120</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional no 48 (1), 2005.

Outro autor consultado, Marcelo Fernandes Oliveira<sup>121</sup>, também parece concordar com a tese segundo a qual a alternativa de inserção internacional baseada na identidade de “grande mercado emergente”, que se esforça para adaptar-se às exigências do Consenso de Washington (privatizações, reformas fiscais e desregulamentação da economia) tem, na conjuntura internacional contemporânea, pouco apelo, principalmente após a crise Argentina de 2001. O país platino, depois de acatar obedientemente as prescrições do Consenso de Washington sob o governo Menem, viu sua economia entrar em colapso, com graves turbulências políticas e sociais.

*“O discurso hegemônico liberal de integração aos mercados globais vem perdendo a sua eficácia na medida em que seus resultados econômicos demonstraram-se insuficientes para a solução dos problemas sociais dos países em desenvolvimento. (...) Esse ambiente inviabilizou a continuidade da estratégia de inserção internacional baseada na premissa de autonomia pela integração do governo Fernando Henrique Cardoso”.*

122

A partir do argumento explorado pelos autores citados, é nosso objetivo argumentar em favor da hipótese segundo a qual a atividade de CTPD do

---

<sup>121</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula: alianças duradouras ou coalizões efêmeras?* In. Índia, Brasil e África do Sul, perspectivas e alianças. VILLARES, Fabio (org.)

<sup>122</sup> IBIDEM. p.313

primeiro governo Lula da Silva procura afirmar a identidade internacional de *system-affecting state*, recuperando alguns aspectos já visíveis na Política Externa Independente do início dos anos 1960 e no Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel, já na década de 1970. Mais do que isso, argumentamos também pela presença significativa do pragmatismo na Política Externa Brasileira, ainda que sob diversas orientações e contextos, como elemento de continuidade cuja origem remonta ao modelo da agroexportação<sup>123</sup>.

Ainda, buscaremos demonstrar que a estratégia brasileira de CTPD representa avanço significativo no sentido de formação de uma política externa assertiva, multilateral, mas não necessariamente terceiro-mundista, ou seja, que inclui os países do Norte no esforço de desenvolvimento dos países de

---

<sup>123</sup> Em “História da Política Exterior do Brasil”, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno sistematizam, de maneira didática e ao mesmo tempo substancial, as grandes linhas de continuidade da Política Exterior do Brasil e seus momentos de ruptura. A negociação da Independência do Brasil foi, segundo os autores, “o modelo mais ruinoso ao interesse nacional já experimentado”, pois desconsiderou os interesses nacionais, enquadrando o Estado brasileiro no sistema internacional, desde o seu nascimento, sob condição dependente.

A partir da nossa leitura desta obra fundamental, acreditamos ser possível estabelecer uma linha contínua de pragmatismo na política externa brasileira, que teria início efetivamente em meados do século XIX com a Tarifa Alves Branco. A partir de então, a política externa brasileira adquiriu uma função mais pragmática de serviço aos interesses nacionais que, à época, estavam diretamente atrelados à agroexportação. O período republicano, de alinhamento aos EUA sob a orientação do Barão do Rio Branco, também contou com importantes elementos de pragmatismo, que, de forma mais ou menos ininterrupta, caracterizou a política externa brasileira até a contemporaneidade.



menor desenvolvimento relativo (vide, por exemplo, os arranjos de triangulação com países desenvolvidos ou Organizações Internacionais).

Antes de desenvolvermos as hipóteses descritas acima, iremos refletir brevemente sobre a política externa do primeiro governo Lula da Silva e seu relacionamento com o Sul de forma geral, nos parágrafos seguintes.

#### 5.1 *Política Externa do Primeiro Governo Lula e o relacionamento com o Sul: linhas gerais;*

O discurso inaugural do presidente Luís Inácio Lula da Silva, de janeiro de 2003, enfatizou significativamente os elementos de mudança que, afirma, motivaram sua eleição:

*“(...) Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar. (...) Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas.”<sup>124</sup>*

Como avaliar, entretanto, o alcance dessa anunciada mudança na política externa brasileira? Em artigo apresentado em 2007 na reunião anual da *International Studies Association*, por exemplo, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni argumentam que, ainda que não tenha havido ruptura dos paradigmas históricos de política externa brasileira, o governo Lula empreendeu significativa mudança de *ênfase* em determinados aspectos de

---

<sup>124</sup> Discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, 01 de janeiro de 2003.

sua política externa. Os autores fazem uso do modelo de Charles Hermann<sup>125</sup> para analisar as mudanças na política externa brasileira sob o governo Lula.

Segundo Hermann, mudanças na política externa de um Estado podem ser motivadas pelo líder do governo (*leader-driven*); por pressão de segmentos da burocracia nacional relacionada à política externa (*bureaucratic advocacy*); por re-estruturações domésticas ou por choques externos. Vigevani e Cepaluni identificam os agentes de mudança e avaliam que não houve re-estruturações domésticas significativas que pudessem ocasionar mudanças na política externa. Assim, além da mudança de líderes (FHC → Lula) e de agentes da burocracia ligada ao Itamaraty (Lampreia e Lafer → Amorim, Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia), os choques externos que, segundo os autores, teriam provocado mudanças na política externa seriam os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades oriundas da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O primeiro contribuiu para justificar o unilateralismo da potência americana, e, como consequência, “a agenda econômica dominante no fim do século passado perdeu sua proeminência vis-à-vis a agenda de segurança”.<sup>126</sup> A segunda ensejou a liderança brasileira da coalizão de países em desenvolvimento nas negociações comerciais, especialmente a partir da V Conferência Ministerial da OMC em Cancun.

---

<sup>125</sup> HERMANN, Charles F. *Changing course: when governments choose to redirect foreign policy*. International Studies Quarterly, nº 34, 1990.

<sup>126</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula: alianças duradouras ou coalizões efêmeras?

Apesar de não identificarem alterações significativas nos objetivos históricos da política externa brasileira durante o primeiro governo Lula, Vigevani e Cepaluni identificam mudanças de ênfase e de agenda e, em oposição à “autonomia via participação” do governo FHC, consideram a “autonomia por diversificação” da administração de Lula da Silva. Com efeito, o esforço da diplomacia de Lula da Silva em diversificar seus parceiros internacionais é marcante.

No entanto, conforme argumentamos, a política externa de Lula da Silva não pode ser considerada terceiro-mundista visto que, mesmo quando defendeu interesses contrários àqueles do Norte econômico, o fez em nome de princípios “humanitários”, como a fome e a saúde. Dessa forma, angariou simpatia de atores não-Estatais e de líderes mundiais preocupados com sua aprovação no âmbito doméstico. O caso das patentes farmacêuticas para medicamentos antiretrovirais de tratamento da AIDS é exemplar dessa dinâmica internacional dos chamados “países emergentes”. Os Estados Unidos acusaram África do Sul, Índia e Brasil de desrespeitarem os acordos de propriedade intelectual negociados no âmbito da OMC (TRIPS – *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Argumentando pela importância social e humanitária do acesso aos medicamentos antiretrovirais, a estratégia brasileira no contencioso das patentes contra os Estados Unidos na OMC baseou-se na premissa humanitária, “o slogan de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro.”<sup>127</sup> A *coalizão efêmera* (OLIVEIRA 2006) dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que contrariava os interesses dos

---

<sup>127</sup> IBIDEM, p.319.

países industrializados, evitava o confronto aberto, pois conseguia angariar simpatia da sociedade civil internacional e de ONGs estadunidenses.

Assim, a política externa de Lula, de maneira geral, em vez de se concentrar na oposição Norte x Sul, pareceu equilibrar-se entre ambos os pólos econômicos, demonstrando autonomia e pragmatismo em sua estratégia de inserção política externa. Tentaremos verificar como a CTPD serviu a esse objetivo estratégico.

Antes, voltamos rapidamente à comparação entre a política externa de FHC e de Lula da Silva, entre a “autonomia via participação” e a “autonomia por diversificação”, respectivamente. Vigevani e Cepaluni argumentam que as diferenças mais significativas entre as “duas autonomias” seriam as seguintes: o esforço de inserir a questão da fome na agenda internacional, especialmente no início do primeiro mandato de Lula da Silva; a atuação no Haiti como parte da estratégia para pleitear assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a aproximação dos países em desenvolvimento como a que culminou na formação do IBAS – aliança entre Índia, Brasil e África do Sul –, com o objetivo de redução da fome e das assimetrias econômicas e de poder.

De forma semelhante, outros autores consultados também procuram identificar os elementos singulares da política externa do primeiro governo Lula, aquilo que a caracterizaria na história da política exterior do Brasil. O diplomata Paulo Roberto de Almeida, cujos diversos artigos acompanharam a política externa do presidente Lula da Silva desde o seu advento, avalia que, em seu primeiro mandato, “as linhas básicas da política externa do governo Lula combinavam os princípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty com algumas

inovações conceituais e novas ênfases nas alianças preferenciais que seriam seguidas de modo relativamente consistente.<sup>128</sup>“

Almeida parte das promessas contidas no discurso inaugural do presidente Lula com relação à política externa para compará-las às realizações possíveis de observar ao final do primeiro mandato. Seleciona, em seu artigo, os seguintes temas que considera relevantes para realizar um balanço da política externa de Lula: “Conselho de Segurança da ONU; alianças com parceiros estratégicos; situação do Mercosul; relações com a Argentina; liderança do Brasil na América do Sul e bloco político regional; OMC e negociações comerciais multilaterais e regionais; relações com a China, Rússia e o papel internacional do Brasil”.<sup>129</sup>

É possível notar que o relacionamento entre Brasil e outros países em desenvolvimento está implícito em muitos dos temas considerados relevantes na política externa do primeiro mandato Lula. De fato, a busca por “parcerias estratégicas” com países em desenvolvimento tem sido considerada traço definidor da política externa de Lula. O mesmo Paulo Roberto de Almeida, em artigo publicado em 2006, realiza uma revisão bibliográfica sobre a política externa do governo Lula até então, dividindo-a em “vozes autorizadas”, “apoiadores externos” e “independentes ou críticos”. Com relação aos últimos, é comum encontrar críticas a respeito do suposto “terceiro-mundismo” da política externa sob o governo Lula. É nosso objetivo argumentar que a

---

<sup>128</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas*. Carta Internacional, março de 2007. p.4.

<sup>129</sup> IBIDEM, p.5.

atividade da ABC como prestadora de cooperação desmente críticas desse gênero.

Entretanto, a política externa do primeiro governo Lula, quando comparada àquela de seu antecessor, revela uma significativa diferença de ênfase: enquanto a política externa de FHC voltava-se, de forma geral, aos países do Norte, a de Lula enfatizava as chamadas “parcerias estratégicas” com outros países em desenvolvimento, ou pertencentes ao Sul, como China, Índia, África do Sul e demais países africanos, entre outros<sup>130</sup>. Por que não chamá-la, afinal, terceiro mundista?

Nesse sentido, uma análise das viagens presidenciais de FHC e de Lula pode ser de grande ajuda. Ambos os presidentes gozaram boa receptividade entre os demais chefes de Estado, o que lhes possibilitou explorar ativamente a chamada “diplomacia presidencial”, de relevante valor estratégico e simbólico. Tanto Fernando Henrique Cardoso como Lula da Silva viajaram

---

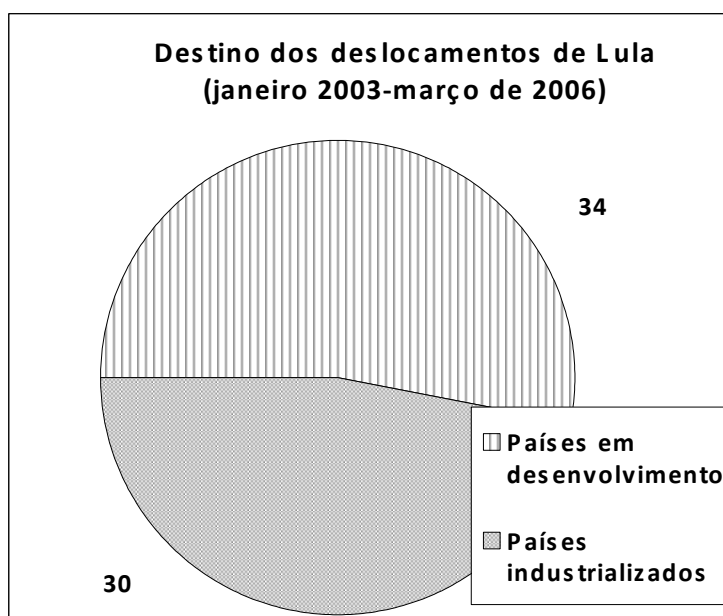
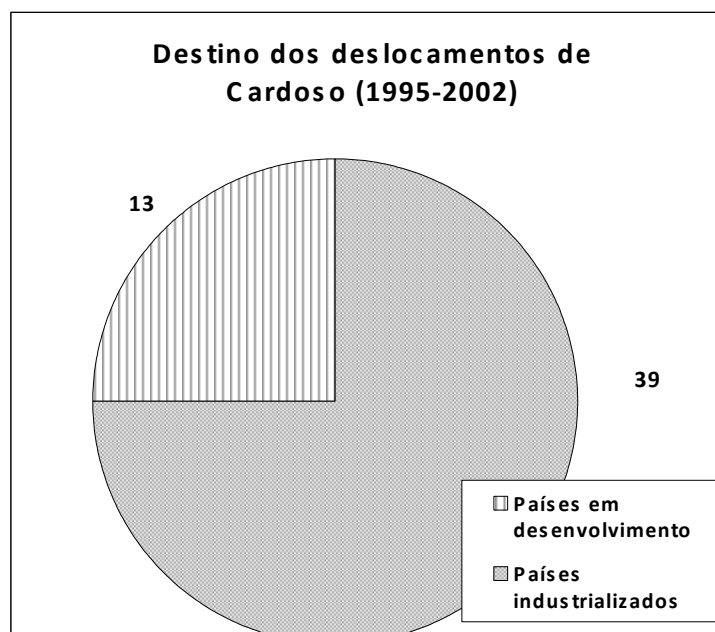
<sup>130</sup> Cabe notar, entretanto, que a política externa do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso havia já identificado a necessidade de aproximação dos países em desenvolvimento a partir, principalmente, dos constrangimentos internacionais do período, em especial a reação estadunidense aos ataques terroristas de setembro de 2001: “Nessa direção, quase no fim de seu mandato, a diplomacia de FHC intensificou relações e estabeleceu coalizões na lógica da geometria variável de poder com países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC), tais como Índia e África do Sul, durante o contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos. Contudo, a derrota eleitoral da coalizão política liderada por FHC para Lula em 2002 não lhe permitiu colher os frutos dessa empreitada internacional, até então relegada a segundo plano durante seus dois mandatos.” (OLIVEIRA 2006)

consideravelmente em seus respectivos mandatos. O último parece ter superado o primeiro no número de viagens oficiais, como gostam de lembrar os críticos, mas os números absolutos não são tão importantes para os objetivos deste trabalho.

Os deslocamentos oficiais são especialmente relevantes para o âmbito da cooperação técnica internacional, visto que muitos acordos de cooperação são assinados ou negociados por ocasião dessas visitas. Assim sendo, os gráficos<sup>131</sup> abaixo mostram a ênfase concedida aos países industrializados nas viagens realizadas por Fernando Henrique Cardoso, em contraste aos destinos eleitos pelo presidente Lula durante sua primeira gestão (estão contabilizadas as viagens realizadas até março de 2006). As viagens presidenciais de Lula da Silva revelam um equilíbrio entre países industrializados e em desenvolvimento, entre o Norte e o Sul, o que parece justificar a qualificação de sua política externa como “ecumênica”, semelhante, em determinados aspectos, àquela exercida durante o governo Geisel (MIYAMOTO e CARDOZO 2006). Em todo caso, se utilizarmos as viagens presidenciais como indicador, “a diplomacia lulista não pode ser considerada como sendo *terceiromundista* (SEITENFUS, 2007)”.

---

<sup>131</sup> SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil e suas relações internacionais*. Carta Internacional, março de 2007 p.18. Os gráficos não incluem viagens realizadas para a América do Sul.



Com efeito, Shiguenoli Miyamoto e Sandra Cardozo, diferentemente dos autores anteriormente mencionados, adotam uma perspectiva histórica para analisar a política externa do governo Lula, comparando-a com aquela empreendida durante o governo Geisel (1974 a 1979), a qual ficou conhecida



como “pragmatismo responsável e ecumênico” <sup>132</sup>. Parece-nos muito interessante a comparação, visto que ela procura fundamentar-se a partir da preferência pelo multilateralismo em distintos contextos internacionais e domésticos.

O contexto internacional que constrangia a política externa do Brasil à época de Geisel estava marcado pelo choque do petróleo de 1973, que representava, também, uma polarização Norte x Sul, na medida em que os países exportadores de petróleo, muitos deles carentes em matéria de desenvolvimento nacional, ousaram impor sua vontade comercial aos demais países do sistema. A preocupação brasileira com o gargalo energético orientaria, em certa medida, a diplomacia “pragmática e ecumênica” de Geisel:

*“Neste panorama e diante dos aspectos da configuração internacional, procurou-se uma diversificação das relações com outros países, com uma visão pragmática dos alinhamentos possíveis. (...) Esta diretriz da política externa brasileira expressou a busca de ampliação das opções internacionais dentro de posturas autonomistas, sem estar vinculado à política de blocos, revelando uma expansão comercial brasileira em áreas não tradicionais. Apesar de contenciosos, não*

---

<sup>132</sup> CARDOZO, Sandra Aparecida e MYIAMOTO, Shiguenoli. *Política Externa Brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula*. V Encontro da ABCP, Belo Horizonte, julho de 2006.

*ocorreram rupturas radicais com os EUA, uma vez que as grandes potências estavam sob a détente.*<sup>133</sup>“

A partir do estudo apresentado por Myiamoto e Cardozo, podemos inferir, ainda que de forma geral, que a política externa de Lula da Silva se insere em uma tradição de pragmatismo e universalismo que manteve a concepção da política externa como instrumento de desenvolvimento nacional, com autonomia para buscar alianças e parcerias que melhor servirem aos seus objetivos no âmbito interno.

Finalmente, com vistas a melhor sistematizar as propostas contidas no discurso inaugural, listamos abaixo as principais características atribuídas, pelo próprio presidente em seu discurso de posse, à política externa do governo que começava:

- orientar a ação diplomática por uma perspectiva humanista;
- considerar a política externa como instrumento do desenvolvimento nacional;
- combater ao protecionismo comercial;
- preservar a soberania;
- “grande prioridade” atribuída à construção de uma “América do Sul politicamente estável, próspera e unida” por meio da revitalização do Mercosul;

---

<sup>133</sup> IBIDEM,p.10

- com relação aos países desenvolvidos, a política externa almeja estabelecer uma “parceria madura” com os Estados Unidos, o fortalecimento do entendimento e cooperação com a União Européia e Japão, entre outros;
- aprofundar relação com países em desenvolvimento, entre outros, China, Índia, Rússia, África do Sul;
- contribuir para o desenvolvimento do continente africano, reafirmando os “laços profundos” que existem com o Brasil;
- valorizar as organizações multilaterais e a democratização das relações internacionais “sem hegemonias de qualquer espécie”;
- defender a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com países desenvolvidos e em desenvolvimento entre seus membros permanentes;
- enfrentar o terrorismo e o crime organizado por meio da cooperação e do Direito Internacional.

## 5.2 *A CTPD como instrumento da “autonomia por diversificação”*

A estratégia de aproximação dos países em desenvolvimento no primeiro mandato do governo Lula está, ao menos aparentemente, fundamentada sobre três pilares: reforço institucional do Mercosul; liderança da coalizão de países

em desenvolvimento nas negociações comerciais multilaterais; ações de combate à fome internacional (“diplomacia humanista”).

Pretendemos, aqui, refletir mais detidamente sobre as diferentes maneiras do Brasil se relacionar com países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (os PMD – Países Menos Desenvolvidos), manifestas na atividade de CTPD do primeiro governo Lula. O levantamento que faremos a seguir não pretende abarcar toda a atividade recente de CTPD da ABC, até porque o acesso à documentação é bastante limitado e demandaria mais tempo e disponibilidade para a pesquisa<sup>134</sup>. Assim, o que faremos a seguir é levantar exemplos da CTPD empreendida pela ABC nos últimos anos que consideramos mais relevantes e representativos, apontando rumos para futuras pesquisas sobre o tema.

Logo, excluiríamos a cooperação prestada ao Mercosul, pois entendemos que ela engendra elementos integracionistas que mereceriam dedicação exclusiva, o que não faz parte da proposta do presente trabalho. Por outro lado, com vistas a obter um panorama mais compreensivo da cooperação prestada pelo Brasil aos países de menor desenvolvimento relativo, incluímos em nossas ponderações a modalidade de CTPD conhecida como triangulação, que

---

<sup>134</sup> Amado Cervo, em seu artigo de 1994 (*Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*) já identifica dificuldades no acesso à documentação sobre CTPD: “O estado da documentação é o mais precário de todas as modalidades existentes” (p.60). Infelizmente, e apesar da disposição e boa-vontade dos servidores do Itamaraty, a situação permanece semelhante àquela encontrada por Cervo em meados dos anos 1990.

é prestada pela ABC-MRE junto a um terceiro país desenvolvido ou Organização Internacional. De fato, os arranjos triangulares dos quais a ABC tem participado demonstram resultados significativos e bastante potencial para próximos projetos conjuntos. Veremos, especialmente, a cooperação triangular estabelecida com o Japão (*Brazil-Japan Partnership*).

Em 1987, com a criação da ABC, estabeleceu-se efetivamente uma coordenação para tratar da Cooperação entre Países em Desenvolvimento, com o objetivo de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar a cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e países em desenvolvimento. À época, o Comitê de Alto Nível da Unidade Especial do PNUD para CTPD criou o conceito de “países pivôs” da CTPD: Estados em desenvolvimento com potencial para assumir um papel de liderança na promoção e aplicação da CTPD. Além do Brasil, foram classificados como “países pivôs”: Chile; China; Colômbia; Costa Rica; Cuba; Egito; Gana; Índia; Indonésia; Malta; Malásia; Ilhas Maurício; México; Nigéria; Peru; Coréia do Sul; Senegal; Tailândia; Trinidad e Tobago; Tunísia e Turquia<sup>135</sup>.

Apesar da crescente institucionalização e reconhecimento internacional que a CTPD brasileira tem angariado na última década, o tema continua pouco estudado nos cursos de graduação em Relações Internacionais do país. Em artigo de 2006, Bruno Ayllón alerta para a necessidade de se fomentar a pesquisa sobre cooperação técnica internacional no Brasil, lembrando que “ela

---

<sup>135</sup> Ver <http://tcdc1.undp.org/> (último acesso em julho/2008)

se torna mais urgente se pensamos que o Brasil está começando a superar seu perfil de país beneficiado pelos fluxos de ajuda internacional ao desenvolvimento para construir um perfil diferente como país doador<sup>136</sup>”.

Nesse sentido, o levantamento que pretendemos fazer a seguir tem como objetivo ilustrar algumas características do novo perfil brasileiro no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, não apenas para contribuir diretamente com a bibliografia sobre o assunto, mas também para servir como sugestão para futuros temas de estudos. Não é nosso objetivo, como já mencionamos, realizar um levantamento exaustivo dos projetos executados ou em execução. Antes, trata-se de uma seleção de temas que, acreditamos, são significativos para a atividade do Brasil como doador de CTPD.

As ações de combate à fome internacional, por meio da chamada “diplomacia humanista”, são freqüentes no âmbito da CTPD brasileira, e achamos o caso do Haiti bastante ilustrativo nesse aspecto. Os arranjos de cooperação triangular estabelecidos com o Japão também são ilustrativos do potencial dessa modalidade de CTPD para o avanço quantitativo e qualitativo da CTPD empreendida pelo governo brasileiro.

---

<sup>136</sup> PINO, Bruno Ayllón. *O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006. p.19.

### 5.2.1 O caso do Haiti

O Haiti é o único Estado da América Latina e Caribe a figurar na lista de Países Menos Desenvolvidos – PMD (*Least Developed Countries* – LDC) publicada pelo Alto Representante das Nações Unidas para os Países Menos Desenvolvidos, Países Mediterrâneos e Pequenos Estados Insulares (*UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States* – no original em inglês, que forma a intragável sigla *UN-HRLLS*).

De fato, o Haiti acumula duas categorias dentro da classificação *onusiana*: a de País Menos Desenvolvido e a de Pequeno Estado Insular. O país tem uma história turbulenta desde a sua independência, fruto de uma cruenta guerra civil, que continuou com as ditaduras de François Duvalier – o *Papa Doc* – e de seu herdeiro Jean Claude Duvalier, o *Baby Doc*. A eleição de Jean Bertrand Aristide, nos anos 1990, tampouco conseguiu superar a história de violência e miséria do país.

Os anos 2000 não têm sido diferentes para os haitianos. As eleições presidenciais foram turbulentas e o presidente Jean Bertrand Aristide foi acusado de manipular resultados, provocando demonstrações populares violentas que se espalharam pelo país:

*“No início do mês de fevereiro de 2004, conflitos armados tomaram a cidade de Gonaïves e se espalharam pelas demais cidades nos dias*

*seguintes. Gradualmente, os insurgentes tomaram controle de boa parte do norte do país.*<sup>137</sup>”

Nesse contexto de agravamento da crise política e social no país, o governo brasileiro assumiu a incumbência de contribuir, de forma um tanto protagonista, com os esforços de estabilização do país. Com efeito, na Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em julho de 2004 na sede da OEA (Organização dos Estados Americanos) em Washington, o chefe da delegação brasileira reafirma a disposição do governo em participar da força de estabilização aprovada pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>138</sup>:

*“Por não ser o país ainda doador de recursos financeiros, nos termos estipulados pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – ODA, a delegação brasileira ofereceu apoio em termos de cooperação técnica, no entendimento de ser tal contribuição o instrumento mais adequado para*

---

<sup>137</sup> “In early February 2004, armed conflict broke out in the city of Gonaives, and in the following days fighting spread to other cities. Gradually the insurgents took control of much of the northern part of the country.” <http://www.un.org/depts/dpko/missions/minustah/> (último acesso em julho/2008)

<sup>138</sup> Discurso do chefe da delegação do Brasil à Conferência de Doadores para o Haiti em Washington. Cópia do documento disponível no anexo.



*proporcionar pronta resposta ao quadro de carências exacerbadas gerado pela crise haitiana<sup>139</sup>.”*

Conforme mencionamos anteriormente, no entanto, as diferenças entre a cooperação militar, humanitária e para o desenvolvimento nem sempre são claras, e a crise no Haiti implica ações coordenadas em diversos domínios:

*“A cooperação brasileira no Haiti supera o âmbito militar – vale observar, entretanto, que mesmo a MINUSTAH desempenha ações de caráter humanitário, além das ações militares propriamente ditas.<sup>140</sup>”*

Assim, a atividade de cooperação da CTPD para o país adquiriu, a partir de 2004 e, mais claramente, desde 2005, caráter complementar ao esforço de

---

<sup>139</sup> VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a Crise Haitiana: A Cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. FUNAG, Brasília, 2007. p.17

<sup>140</sup> VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, Marc Antoni; SEITENFUS, Ricardo (Orientador). *O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul Para o Desenvolvimento: O Caso Do Haiti*. Trabalho apresentado no I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP e PUC-SP), de 12 a 14 de novembro de 2007. Acesso permitido por meio do site <http://www.unesp.br/santiagodantassp/> (último acesso em julho/2008)

pacificação da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti).

O sistema de busca de projetos do site da ABC/MRE traz 29 projetos – em execução ou já finalizados – realizados no país. Entretanto, de acordo com os relatórios da Coordenação Geral de CTPD da ABC, apenas em 2005 o Haiti aparece como prioridade nas atividades de cooperação da Agência:

*“(...) tendo em vista a prioridade conferida pelo Governo brasileiro à cooperação com o Haiti, a ABC coordena a implementação de projetos na área de agricultura, defesa civil, esporte, infra-estrutura, meio ambiente e saúde.”*

Nesse sentido, e consoante a estratégia de aproximação dos países em desenvolvimento do primeiro mandato do governo Lula identificada anteriormente neste capítulo, a CTPD prestada para o Haiti engendra aspectos da chamada “diplomacia humanista”. O país se beneficiou, junto da Guiné-Bissau, do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza<sup>141</sup>, por meio de um

---

<sup>141</sup> A iniciativa para a formação do Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza foi anunciada pelo Presidente Lula durante a 58ª Sessão de Abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2003. Na ocasião, reiterou-se que as Metas do Milênio (MDG - *Millenium Development Goals*) não serão atingidas a menos que a comunidade internacional se mobilize para traduzir os compromissos internacionais em ações efetivas de combate ao

projeto de cooperação técnica para o “manejo de resíduos sólidos” (*Solid Waste Management Strategy*). Este projeto foi agraciado pela ONU com o Prêmio Parceria Sul-Sul (*South-South Partnership Award*), na categoria Aliança Sul-Sul (*South-South Alliance*). O prêmio foi instituído pelas Nações Unidas para destacar esforços bem-sucedidos de CTPD.

De acordo com o relatório da Sub-Secretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial sobre as atividades de CTPD realizadas pelo Brasil, existem, atualmente (o relatório é de julho de 2007), 80 projetos de cooperação técnica em execução na América Central e Caribe, o que equivale a 18,79% do total de projetos em execução no âmbito da CTPD. Desses, 18 estão em execução no Haiti, ou o equivalente a 22,5% dos projetos em atividade na América Central e Caribe.

---

subdesenvolvimento. Assim, o Fundo IBAS tem como objetivo propiciar a adequada implementação das MDG, por meio de identificação, desenvolvimento e disseminação de projetos concretos, que se tenham provado bem sucedidos em nosso ou em outros países em desenvolvimento, na luta contra a fome e a pobreza. Para tanto, a iniciativa insere-se nas práticas e mecanismos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e os projetos a serem replicados observarão os regulamentos das Nações Unidas. Em vez de empreender medidas emergenciais, o objetivo dos projetos deve ser capacitar os países beneficiários a dar um passo no sentido de seu próprio desenvolvimento econômico. Qualquer país em desenvolvimento pode ser beneficiado pelo Fundo IBAS, que é administrado pelo Conselho Executivo do PNUD. [http://www.abc.gov.br/abc/abc\\_ctpd\\_ibas.asp](http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_ibas.asp) (último acesso em julho/2008)

Os projetos em execução no Haiti incluem também iniciativas de triangulação, como aquela empreendida por meio do Subprograma de Cooperação Sul-Sul do Fundo das Nações Unidas de População (FNUAP), de combate à violência de gênero.

#### *5.2.2 Triangulação: o exemplo da cooperação ABC - JICA (Japan Brazil Partnership Programme – JBPP)*

O Japão iniciou suas atividades de doador de ajuda internacional em meados da década de 1950, quando ele ainda era também recebedor de ajuda internacional.

*“Os projetos de Cooperação Triangular foram inaugurados no Brasil através do Programa Brasil-Japão, que possibilitou, por meio do Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP), a transferência de conhecimentos adquiridos pelo Brasil a países beneficiários da cooperação na África e América Latina, com o apoio do governo japonês. O programa durou vinte anos, e possibilitou um intenso intercâmbio de especialistas entre Brasil e Japão, além da atualização de tecnologias e conhecimento, beneficiando ambos os países e, evidentemente, os países alvo dos projetos de cooperação<sup>142</sup>”*

---

<sup>142</sup> VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, Marc Antoni; SEITENFUS, Ricardo (Orientador). *O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul Para o Desenvolvimento: O Caso Do Haiti*. Trabalho apresentado no I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em

A atividade do Japão como doador de ajuda internacional teve início em meados dos anos 1950, ou seja, em uma época em que o país ainda era receptor de ajuda externa. No âmbito do Plano Colombo, o Japão concedeu ajuda para países do Sul e Sudeste da Ásia. Como boa parte da ajuda era para recuperar os estragos feitos pelo Japão durante a II Guerra Mundial, os projetos de infra-estrutura tinham ênfase especial na atividade japonesa de ajuda externa. Com efeito, a ajuda voltada para projetos infra-estruturais caracterizou a ajuda externa japonesa até os anos 1990<sup>143</sup>.

O Japão destacou-se como doador de ajuda internacional principalmente a partir dos anos 1990, quando se tornou o maior doador do planeta. Sua ajuda oficial em 1999 equivalia à 0,35% do PIB do país, o que superava em muito a média dos demais países do DAC/OCDE<sup>144</sup>.

Em 1961, o Japão se tornou um membro do DAC/OCDE, mas ainda hoje inclui a cooperação sul-sul entre as diretrizes da Agência Japonesa de Cooperação Internacional – a JICA (*Japan International Cooperation Agency*). As diretrizes de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) da agência japonesa, expressas na Política de Médio Prazo do Japão divulgada em Fevereiro de

---

Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP e PUC-SP), de 12 a 14 de novembro de 2007. Acesso permitido por meio do site <http://www.unesp.br/santiagodantassp/> (último acesso em julho/2008)

<sup>143</sup> DEGNBOL-MARTINUSSEN, John. *AID: Understanding international development cooperation*. Zed Books, 2005. p.80.

<sup>144</sup> IBIDEM. p.81.

2005, também se referem à Cooperação Sul-Sul. O Plano de Médio Prazo da JICA (que cobre o período de Outubro de 2003 até Março de 2007) declara que,

*"(...) a JICA deverá aumentar o seu apoio à Cooperação Sul-Sul, que promove a Capacidade de Desenvolvimento efetivamente em países em desenvolvimento e que leva também a um aumento de recursos de assistência assim como à promoção de cooperação intra-regional<sup>145</sup>".*

Apesar de manter sua atividade de ODA voltada, em sua maior parte, para projetos infra-estruturais, a partir dos anos 1980 a ajuda externa do Japão se tornou mais voltada aos temas da pobreza. A partir de estudo publicado na *Political Research Quarterly* sobre a política japonesa de ajuda na América Latina, os autores concluíram que a ajuda japonesa para o continente obedece a preocupações humanitárias e, ao mesmo tempo, a interesses econômicos.

Para chegar a esta conclusão, os autores avaliaram que o Japão escolhe os recebedores de ajuda na América Latina de acordo com baixos índices de renda per capita mas, também, conjugam este critério àquele do contingente populacional, o que sugere uma preocupação com potenciais mercados consumidores para seus produtos de exportação<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> [www.jica.org.br](http://www.jica.org.br) (último acesso em julho de 2008)

<sup>146</sup> TRUMAN, John P; EMMERT, Craig F.; STERKEN, Robert E. *Explaining Japanese Aid Policy in Latin America: a test for competing theories*. Political Research Quarterly, vol. 54, número 1, março de 2001. p.98.

Entretanto, estas justificativas não são compatíveis com a triangulação estabelecida com o Brasil, que faz uso justamente do perfil de “potência média” do país para empreender arranjos de cooperação em benefício de terceiros países beneficiários.

No Brasil, o *Japan Brazil Partnership Programme*, executado junto com a ABC/MRE, é o primeiro e mais longo arranjo de triangulação empreendido pela ABC. É também, atualmente, o maior parceiro do Brasil em atividades de triangulação, seguido pela Agência Alemã (GTZ) e pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Inglaterra (DFID)<sup>147</sup>.

O Programa de Parceria Japão-Brasil, inicialmente, esteve focado na realização de projetos nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs) e no Timor Leste, especialmente em áreas de saúde pública (com apoio da FIOCRUZ) e de agricultura, com apoio técnico da Embrapa.

Os projetos realizados no âmbito do programa Brasil-Japão são realizados no Brasil, com técnicos brasileiros e japoneses especialistas nos assuntos da capacitação, para técnicos selecionados dos países beneficiários. Desta forma, a triangulação atinge beneficiários de diferentes países ao mesmo tempo, que deverão servir como multiplicadores do conhecimento adquirido nos cursos de formação. O programa inclui ainda o envio de técnicos para instituições japonesas para atividades de capacitação temática.

---

<sup>147</sup> [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br) (último acesso em julho de 2008)

Além do Brasil, na América do Sul, o Japão executa atividades de triangulação com Argentina e Chile.



## 6. Considerações Finais

O tema da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento ainda causa estranhamento entre os acadêmicos das relações internacionais. De fato, o assunto ainda é pouco estudado e quase ausente das grades curriculares tanto dos cursos de graduação como de pós-graduação da área. Esta ausência contrasta com uma atividade intensa e interessante da Agência Brasileira de Cooperação de elaboração e execução de projetos de CTPD.

Na ordem contemporânea do pós-Guerra Fria, o debate ficou ainda mais estimulante e variado, pois passou a envolver estudiosos das relações internacionais, burocratas e *policy-makers* das Organizações Internacionais e das agências nacionais especializadas, representantes da sociedade civil, economistas e até astros do rock<sup>148</sup>. Sem os constrangimentos ideológicos de outrora, discute-se a eficiência da ajuda, a sua legitimidade e a sua forma.

Vimos, ao longo do trabalho, que ocorreram transformações importantes tanto no que se refere à concepção de desenvolvimento predominante na agenda internacional ao longo das décadas como com relação à própria idéia de cooperação internacional. Tivemos a intenção de mapear as encarnações do desenvolvimento, desde a sua origem como reconstrução das economias fustigadas pela II Guerra até a sua concepção contemporânea, multidimensional, refletida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Paralelamente, analisamos a transição, ainda não completamente realizada,

---

<sup>148</sup> Ficou famosa a carta aberta que o economista Jagdish Baghwati publicou, dirigida ao roqueiro Bono, criticando a atuação do último como entusiasta da ajuda internacional. Ver: *A noble effort to end poverty, Bono, but it is misdirected. Financial Times*, 28 de fevereiro 2006.

entre uma concepção predominante entre os países doadores do Norte, de ajuda internacional, para uma idéia ainda em formação, de cooperação internacional, que supõe uma relação mais igualitária no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

A nossa preocupação com os termos utilizados no debate internacional pode se explicar por um alinhamento, ainda que ligeiro, com as vertentes pós-modernas da teoria das relações internacionais, que a partir, principalmente, da obra de Foucault, associam a linguagem ao poder e desafiam alguns princípios iluministas.

Vimos por exemplo, no capítulo 2, que muitos autores chamam atenção para a associação entre a ajuda para o desenvolvimento e o empreendimento colonial da *era dos impérios*. Identificamos, assim, uma estreita relação entre o discurso do desenvolvimento internacional propagado pelos grandes doadores do DAC-OCDE e pelas agências de desenvolvimento internacional (como o PNUD) e aquele utilizado para justificar a exploração colonial. O relatório publicado em 1951, *Measures for the economic development of under-developed*, incluía entre suas recomendações, como vimos, sugestões que ultrapassavam a dimensão meramente técnica do desenvolvimento. Condenava-se o “estilo de vida” dos países subdesenvolvidos que, diziam, era incompatível com a modernidade. O desenvolvimento era, portanto, ao mesmo tempo meio e fim de um processo aparentemente evolutivo, que privilegiava a modernização em detrimento da tradição.

É esta concepção evolutiva do desenvolvimento que decidimos revelar neste trabalho, assim como achamos por bem questionar o aspecto “técnico” da cooperação internacional para o desenvolvimento.

*“Muito do conhecimento sobre desenvolvimento tem o ‘pé no chão’ – tecnologias agrícolas, metodologias para registro de contas governamentais – e as instituições estão geralmente ansiosas para apresentar o desenvolvimento nesses termos. Porém desenvolvimento é fundamentalmente sobre a mudança de como as pessoas vivem suas vidas, e a própria associação ao conhecimento técnico é por si só um ato político.”<sup>149</sup>*

Assim como a corrente pós-moderna da teoria das relações internacionais, duvidamos do espírito evolutivo do desenvolvimento. Assim como os teóricos pós-modernos, achamos por bem desconfiar do discurso exclusivista, que, por se auto-proclamar como técnico, não admite contestações.

---

<sup>149</sup> COOPER, Frederick e PACKARD, Randall. *History and Politics of Development Knowledge*. In EDELMAN, Marc e HAUGERAUD, Angelique (eds.). The Anthropology of Development and Globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism. Blackwell Publishing, 2006. No original: “Much development knowledge is down to earth – agricultural technologies, methods of keeping government accounts – and institutions are often eager to portray development knowledge in such terms. Yet development is fundamentally about changing how people conduct their lives, and the very claim to technical knowledge is itself a political act.” Tradução nossa.

*“Ser moderno é ser livre de superstições e ignorância (...). Mesmo hoje a modernização, com suas idéias concomitantes de desenvolvimento econômico e político, compreende estes sentimentos. Incluído neles está a firme crença de que existe um caminho ótimo, e talvez um único caminho, para o progresso e que a razão, a ciência e a tecnologia irão revelar este caminho.”*<sup>150</sup>

Curiosamente, Gilbert Rist inverte essa concepção que identifica o desenvolvimento com uma modernidade laica, neutra e técnica, quando afirma que “o desenvolvimento é um elemento na religião da modernidade.”<sup>151</sup>

Não queremos aqui avançar nas discussões sobre teoria das relações internacionais. Gostaríamos, isso sim, de chamar atenção para alguns termos

---

<sup>150</sup> Vasquez, John. The Post-Positivist Debate: *Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment's Fall*, in Ken Booth and Steve Smith (eds) *International Relations Theory Today*, 217- 240. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995. p.219. No original: “*To be modern is to be free from superstition and ignorance (...). Even today modernization with its concomitant ideas of economic and political development connotes these sentiments. Beneath them is the firm belief that there exists an optimal way, and perhaps only one way, to progress, and that reason, science and technology will uncover that way.*” Tradução nossa.

<sup>151</sup> RIST, GILBERT. *The history of development: from Western origins to global faith*. London, New York: Zed Books, 1997. p.21.

que povoam o discurso sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, e, a partir das críticas, abrir frentes para a transformação.

Acreditamos, a partir do estudo realizado, que o Brasil tem enorme potencial para contribuir com a mudança substantiva do debate internacional sobre cooperação, e achamos que a CTPD é uma maneira privilegiada para associar discurso e ação.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Via ABC**. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, julho de 2005.
- ALTENBURG, Tilman e WEIKERT, Jochen. **Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperation mit Ankerländern**. Dialogue on Globalization – Friedrich Ebert Stiftung Discussion Papers 15. Berlim, 2006.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências**. Funag, 2001.
- AMADOR, Ethel Abarca. **El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales**. Ciencias Sociales número 94, 2001.
- BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Editora UnB, 2º edição. Brasília 2002.

- CAMPOS, Rodrigo Pires de. **Novas dimensões da negociação na cooperação internacional: a experiência da ajuda externa financeira no Brasil**. Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional. Ano 7, número 1. Brasília, 2005.
- CARDOZO, Sandra & MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política Externa Brasileira em dois Momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula**. Apresentado no 5º Encontro da ABCP: Belo Horizonte, 2006.
- CERVO, Amado Luiz. **Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994.
- IDEM. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Revista Brasileira de Política Internacional, volume 46 número 2, Pp. 5-25. Brasília, 2003.
- COOPER, Frederick e PACKARD, Randall. **History and Politics of Development Knowledge**. In EDELMAN, Marc e HAUGERAUD, Angelique (eds.). The Anthropology of Development and Globalization:

from classical political economy to contemporary neoliberalism. Blackwell Publishing, 2006.

- COSTA, Maria Conceição da. **Cooperação Internacional, desenvolvimento e Ciência na periferia**. Horizontes, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, p. 191-204, jul./dez. 2004
- COWEN, M. P. e SHENTON, R. W. **Doctrines of Development**. Routledge, Londres e Nova York, 1998.
- CRUZ, Anabel (org.). **América Latina y la Cooperación Internacional**. Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay, 1997.
- DE RENZIO, Paolo. **Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article**. Development Policy Review 24 (6), 627-645, 2006.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, John. **AID: Understanding international development cooperation**. Zed Books, 2005.



- EASTERLY, William. **The Ideology of Development**. Foreign Policy, julho 2007.
- IDEM. **The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good**. Penguin Press. Nova York, 2006.
- EDELMAN, Marc e HAUGERAUD, Angelique (eds.). **The Anthropology of Development and Globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism**. Blackwell Publishing, 2006.
- FRITZ, Verena e MENOCA, Alina Rocha. **Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda**. Development Policy Review 25 (5), 531–552, 2007.
- FINNEMORE, Martha. **Redefining Development at the World Bank**. In. COOPER, Frederick e PACKARD, Randall. *International Development and the Social Sciences: essays on the History and Politics of Knowledge*. University of California Press, 1996. p.203 – p.227.

- GRONEMEYER, Marianne. **Helping**. In. SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*. Editora Zed Books. Nova York, 1992.
- HAYTER, Teresa. **AID: Rhetoric and Reality**. Pluto Press, 1985.
- HOLDEN, Robert H. e ZOLOV, Eric (eds.). **Latin America and the United States: a Documentary History**. Oxford University Press, 2000.
- HOOK, Steven W. **National Interest and Foreign Aid**. Lynne Rienner Publishers, 1995.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **III Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Setembro, 2007.
- KAUL, Inge (ed). **Global public goods: international cooperation in the 21st century**. UNDP: Oxford University Press, 1999
- KEOHANE, Robert. **Lilliputian's dilemmas: small states in International Politics**. International Organization, vol.23,no 2, 1969

- KOTHARI, Uma (ed.). **A radical history of development studies**. Zed Books, 2005
- KUNIBERT, Raffert. **The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2001
- LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. **A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da Política Externa Brasileira**. Dados – Revista de Ciências Sociais (IUPERJ), vol.25, n.3, 1982.
- LOPES, Carlos. **Capacity for development: new solutions to old problems**. Earthscan-PNUD, 2002.
- LUMSDAINE, David H. **Moral Vision in International Politics – The Foreign Aid Regime, 1949 – 1989**. Princeton University Press 1993.
- MACHADO, Fernando Vieira. **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: o Brasil e os países da América Latina**. UNB - mestrado em Relações Internacionais. 2004.
- MANNING, Richard. **Will emerging donors change the face of international cooperation?** Development Policy Review, 2006.

- MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. Editora da Unesp, 2006.
- IDEM. **O subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL**. Editora Ática, 1995.
- MOREIRA, Lauro. **A Política Externa e de Cooperação Brasileira para África**. Discurso proferido por ocasião da reunião sobre Diplomacia, Cooperação e Negócios: o papel dos atores externos em Angola e Moçambique. Lisboa, 2006.
- MORGENTHAU, Hans. **A Political Theory of Foreign Aid**. The American Political Science Review, Vol. 56, No. 2. (Jun., 1962), pp. 301-309.
- NOGUEIRA, Aico Sipriano. **O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Cooperação Técnica nos anos 90 no Brasil: governança, governabilidade e racionalidade no mundo moderno**. Tese de doutorado em Sociologia, USP – 2001.

- PINO, Bruno Ayllón. **Cooperação Internacional para o Fim da Pobreza** (resenha). Carta Internacional Vol. 1, No. 2, julho de 2006.
- IDEM. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006.
- PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. FUNAG, 2000.
- PNUD. **Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world**. UNDP, 2005.
- RACY, Joaquim Carlos. **Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990**. Tese de doutorado em História, PUC-SP, 2007.

- RAMOS, Bárbara Oliveira. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento (USAID) no Brasil.** Dissertação de mestrado em relações internacionais- UNB, 2006.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil – Estados Unidos.** Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Dezembro, 2006.
- RIST, GILBERT. **The history of development: from Western origins to global faith.** London, New York: Zed Books, 1997.
- RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism: the anatomy of an institution.** In. International Organization, vol 46,n.3, 1992.
- SACHS, Wolfgang. **The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power.** Editora Zed Books. Nova York, 1992.

- SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais Dois Séculos de História: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. IBRI/FUNAG. Brasília, 2001
- SATO, Eiiti. **O Papel dos Países Periféricos na Ordem Econômica Internacional: Percepções em Mudança**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1991. Pp.: 83-84.
- SCHLÄGER, Catrina. **New Powers for Global Change? Challenges for International Cooperation: the Case of Brasil**. Dialogue on Globalization – Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers #3. Berlim, 2007.
- SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press, 1999
- IDEM. **The man without a plan**. Foreign Affairs, march-april 2006.

- SOARES, Guido. **A Cooperação Técnica Internacional.** In. *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão.* Jacques Marcovitch (org.), EDUSP. São Paulo, 1994.
- SOARES, Maria e HIRST, Monica. **Brazil as an intermediate state and regional Power: action, choice and responsibilities.** *International Affairs* 82, 1, 2006. 21 - 40.
- STRANGE, Susan. **A New Look at Trade and Aid.** *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 42, No. 1. (Jan., 1966), pp. 61-73.
- THOMPSON, Kenneth W. **Morality and Foreign Policy.** Baton Rouge Louisiana State University Press, 1980.
- VASQUEZ, John. **The Post-Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment's Fall,** in Ken Booth and Steve Smith (eds) International Relations Theory Today, 217- 240. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995.



- VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: A Cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática.** FUNAG, Brasília, 2007.
- VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, Marc Antoni; SEITENFUS, Ricardo (Orientador). **O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul Para o Desenvolvimento: O Caso Do Haiti.** Trabalho apresentado no I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP e PUC-SP), de 12 a 14 de novembro de 2007.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente.** Revista Brasileira de Política Internacional, 37, 24-36. Brasília, 1994.
- VIGEVANI, Tullo. **Terceiro Mundo: Conceito e História.** Editora Ática. São Paulo, 1990.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **The Foreign Policy of Lula da Silva: the Autonomy through Diversification Strategy.** 48<sup>th</sup> Annual International Studies Association (ISA) Convention, Chicago, 2007.

*Relatórios Governamentais*

2004, 2005 e 2006 - Relatório de Gestão para tomada de contas anual da Agência Brasileira de Cooperação: Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

2001, 2002 e 2003 - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: Relatório de atividades

*Atividades de Cooperação Sul-Sul Realizadas pelo Brasil.* Relatório da Sub-Secretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial. Julho, 2007.

## Lista de Anexos

- Quadro 1: As Décadas do Desenvolvimento
- Quadro 2: Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- Resolução da Assembleia Geral da ONU 1.383 (XIV). *Expanded Programme of Technical Assistance*
- Resolução da Assembleia Geral da ONU 200, 1948 (III). *Technical Assistance for Economic Development*
- Resolução da Assembleia Geral da ONU 1420 (XIV). *International Development Association (BIRD)*
- Decreto Nº 28.799, de 27 de Outubro de 1950: Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica.
- Decreto Nº 56.548, de 8 de Julho de 1965: Modifica o Decreto de Criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica para incluir na mesma o Presidente do Conselho Nacional de Pesquisas.
- Decreto Nº 65.476, de 21 de Outubro de 1969: Dispões sobre as atividades de Cooperação Técnica Internacional e dá outras providências.
- Decreto Nº 94.973, de 25 de Setembro de 1987: Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências.
- Decreto 2.070, de 13 de Novembro de 1996: Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências.

- Discurso do chefe da delegação do Brasil à Conferência de Doadores para o Haiti em Washington. Missão Permanente do Brasil junto à OEA, julho 2004.
- Portaria Nº 12, de 8 de Outubro de 2001: Regulamento da Modalidade de Execução Nacional para a Gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional
- Technical Cooperation Among Developing Countries Basic Documents – The Buenos Aires Plano of Action
- Ajuda per Capita – 2002 (mapa)

Quadro 1 – As Décadas do Desenvolvimento

	Anos 1940-50	Anos 1960	Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990	Anos 2000
<b>Objetivo do desenvolvimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstrução</li> <li>• Foco no Estado como promotor do desenvolvimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento do PIB</li> <li>• Industrialização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alívio da pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste estrutural</li> <li>• <i>trade, not aid</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidade</li> <li>• Liberdade (Amartya Sen)</li> <li>• governança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexo (pobreza, educação, igualdade de gênero, mortalidade infantil, sustentabilidade ambiental, acesso à tecnologia)</li> </ul>
<b>Indicadores históricos e institucionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ponto IV</li> <li>• Plano Marshall</li> <li>• <i>Expanded Programme of Technical Assistance</i> (EPTA)</li> <li>• <i>Measures for the economic development of under-developed countries</i></li> <li>• CEPAL</li> <li>• <i>Latin American Training Center</i> (depois <i>School of the Americas</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>International Development Association</i> (IDA/BIRD)</li> <li>• PNUD</li> <li>• <i>Foreign Assistance Act</i></li> <li>• USAID</li> <li>• <i>Institute of Development Studies</i> (Sussex)</li> <li>• Aliança para o Progresso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MacNamara no Banco Mundial</li> <li>• Relatório Pearson</li> <li>• Myrdal publica “<i>Asian drama</i>”</li> <li>• Nixon rompe com o sistema de Bretton Wodds</li> <li>• Conferência das Nações Unidas sobre CTPD (Buenos Aires, 1978)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Brandt</li> <li>• Neoliberalismo econômico (Reagan e Thatcher)</li> <li>• Crise da dívida nos países do terceiro Mundo</li> <li>• Relatório Brundtland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)</li> <li>• Relatório PNUD de Desenvolvimento Humano (<i>Human Development Report</i>)</li> <li>• Rio 92</li> <li>• Agenda 21</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos de Desenvolvimento do Milênio</li> <li>• Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento</li> <li>• Conferências da OCDE sobre efetividade da Ajuda (Paris; Roma; Acra)</li> </ul>
<b>Projetos (áreas prioritárias)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à industrialização e à acumulação de capital por meio da substituição de importações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes projetos infra-estruturais: rodovias e barragens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos a pequenos produtores rurais, projetos na área de educação e segurança alimentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de ajuste estrutural implementadas pelos organismos financeiros multilaterais; liberalização comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão dos temas transversais: meio ambiente e igualdade de gênero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projetos relacionados aos compromissos assumidos para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio</li> </ul>

## Quadro 2: Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Fonte: *elaboração própria*

	<b>Públicos</b>	<b>Privados</b>
<b>Doadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados (Ministérios, órgãos administrativos)</li> <li>• Instituições Financeiras Multilaterais</li> <li>• Instituições Multilaterais não-Financeiras (ONU e suas subsidiárias)</li> <li>• Organizações de Integração Regional (União Européia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundações</li> <li>• ONGs</li> <li>• Sindicatos</li> <li>• Universidades</li> <li>• Empresas</li> <li>• Indivíduos</li> <li>• Igrejas</li> </ul>
<b>Executores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados (Ministérios, órgãos administrativos)</li> <li>• Instituições Financeiras Multilaterais</li> <li>• Instituições Multilaterais não-Financeiras (ONU e suas subsidiárias)</li> <li>• Organizações de Integração Regional (União Européia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indivíduos (especialistas, consultores)</li> <li>• Instituições de Ensino e Pesquisa</li> <li>• ONGs</li> <li>• Fundações</li> <li>• Empresas</li> <li>• Igrejas</li> </ul>
<b>Beneficiários</b>	Indivíduos	

Council, and commends the Governing Council on the first year of its work;

2. *Commends* the Managing Director of the Special Fund on the successful beginning of the operations of the Fund;

3. *Notes* the increase in the total of contributions announced on 8 October 1959 at the United Nations Pledging Conference on the Expanded Programme of Technical Assistance and the Special Fund;

4. *Expresses its confidence* that the Managing Director, from the outset of the operations of the Special Fund, in conformity with all the provisions related to voluntary contributions and to the use of resources embodied in General Assembly resolution 1240 (XIII), will endeavour to make the fullest possible use of all resources available to the Fund;

5. *Calls upon* States Members of the United Nations or members of any of the specialized agencies or of the International Atomic Energy Agency so to contribute to the Special Fund that it rapidly attains resources sufficient to enable it to undertake and execute on a sustained basis the tasks laid upon it in the founding resolutions 1219 (XII) and 1240 (XIII).

*841st plenary meeting,  
20 November 1959.*

### 1383 (XIV). Expanded Programme of Technical Assistance

#### A

*The General Assembly,*

*Taking note* of chapter III, section XII, of the report of the Economic and Social Council,<sup>2</sup>

*Recalling* General Assembly resolution 1255 A (XIII) of 14 November 1958 and Economic and Social Council resolutions 222 (IX) of 14 and 15 August 1949, 542 B II (XVIII) of 29 July 1954, 734 (XXVIII), 735 (XXVIII), 736 (XXVIII) and 737 (XXVIII) of 30 July 1959,

*Bearing in mind* that the year 1959 marks the tenth anniversary of the establishment of the Expanded Programme of Technical Assistance,

*Believing* that the Expanded Programme has an important and urgent role to play in the United Nations efforts for the economic and social development of under-developed countries,

*Noting with satisfaction* the results achieved by the Expanded Programme during its first ten years,

*Noting* that, in order to ensure more ample and effective results in the future, it would be desirable to obtain larger contributions from the participating countries,

*Believing* that industrialization and agricultural development are among the most important aims of the under-developed countries, and that countries in this process of development need increasing technical assistance,

*Noting with appreciation* that, at the United Nations Pledging Conference on the Expanded Programme of Technical Assistance and the Special Fund on 8 October 1959, a number of countries expressed their intention of increasing their contributions for 1960,

*Regretting however* that the resources at present envisaged for 1960 are not sufficient even to maintain the present level of operations,

<sup>2</sup> *Official Records of the General Assembly, Fourteenth Session, Supplement No. 3 (A/4143).*

1. *Commends* the Executive Chairman and the members of the Technical Assistance Board for the effective manner in which the Expanded Programme of Technical Assistance is being executed;

2. *Takes note* of the appraisal made by the Economic and Social Council and its Technical Assistance Committee, together with the Technical Assistance Board and the participating organizations, of administrative arrangements which have the purpose of achieving increased efficiency in the operations of the Expanded Programme;

3. *Notes also* the decision taken by the Economic and Social Council in its resolution 735 (XXVIII) to provide greater flexibility and longer range planning in country programming procedures;

4. *Affirms* the desirability of continuing to endeavour to make the fullest possible use of all available contributions consistent with the existing principles and procedures of the Expanded Programme;

5. *Expresses the hope* that Governments will, in accordance with their financial possibilities, continue to support the Expanded Programme and so contribute to the Programme that increasing resources will be available:

(a) For undertaking and executing on a sustained basis the tasks laid upon the Programme;

(b) For devoting urgent attention to the compelling needs of newly independent countries and countries in a similar economic and social condition without prejudice to the possibility of further assistance to other under-developed countries.

*841st plenary meeting,  
20 November 1959.*

#### B

*The General Assembly,*

*Noting* that the technical assistance programmes of the United Nations after ten years of operation have become, thanks to the constantly increasing number of countries actively participating in their execution, programmes of international technical co-operation,

1. *Considers* that, in the present circumstances, the term "technical co-operation" would more accurately describe the nature of the assistance provided by the United Nations and the specialized agencies under the technical assistance programmes;

2. *Expresses the wish* that the term "technical assistance" may be replaced by the term "technical co-operation" to designate both the United Nations regular programme of technical assistance and the Expanded Programme of Technical Assistance, and requests the Economic and Social Council to consider the possibility of such a change and to report thereon to the General Assembly at its fifteenth session.

*841st plenary meeting,  
20 November 1959.*

### 1384 (XIV). United Nations regular programme of technical assistance

*The General Assembly,*

*Having considered* chapter III, section X, of the report of the Economic and Social Council,<sup>2</sup>

*Recalling* its resolution 200 (III) of 4 December 1948,

1. *Notes with appreciation* the activities of the Secretary-General under the United Nations regular programme of technical assistance;

2. *Notes also* the measures taken by the Secretary-General and announced on his behalf by the Commissioner for Technical Assistance with a view to facilitating the consideration of the regular programme by the Economic and Social Council and its Technical Assistance Committee.

*841st plenary meeting,  
20 November 1959.*

#### **1385 (XIV). United Nations assistance in public administration**

*The General Assembly,*

*Recalling* its resolution 1256 (XIII) of 14 November 1958,

*Taking note* of Economic and Social Council resolution 739 (XXVIII) of 30 July 1959,

*Recognizing* that the time that has elapsed since the establishment of the experiment for the provision of operational, executive and administrative personnel to Governments requesting assistance in this form has been too brief, and that, for this reason, the range of the experiment has been too narrow to justify drawing final conclusions,

*Recalling* that several Member States have centres and institutes for training in public administration, some of which have been created or expanded with the technical assistance of the United Nations,

1. *Resolves* that the experimental programme started in 1959 should be continued in 1960 on the basis of General Assembly resolution 1256 (XIII), and that the Secretary-General should be allowed adequate scope in the carrying out of the experiment within the limits of the resources to be made available for 1960;

2. *Recommends* that, in suggesting to recipient Governments the appointments of qualified officials under the programme, the Secretary-General should make use of all available resources and, as much as possible, of the experts who have been trained in the above-mentioned centres and institutes for public administration;

3. *Requests* the Secretary-General to present to the Economic and Social Council at its thirtieth session and to the General Assembly at its fifteenth session a report analysing in detail the progress and results of the experiment, including whatever comments the recipient Governments may wish to make, and in particular the degree of success achieved in the training of nationals to assume as early as possible the responsibilities temporarily assigned to the internationally recruited staff, together with recommendations based on this report.

*841st plenary meeting,  
20 November 1959.*

#### **1420 (XIV). International Development Association**

*The General Assembly,*

*Mindful* of the determination of the United Nations, as expressed in its Charter, to promote social progress and better standards of life in larger freedom and, for these ends, to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,

*Recalling* the General Assembly's interest in new forms of international financing for the purpose of accelerating the economic development of under-developed countries,

*Welcoming* the decision in principle taken at the recent annual meeting of the Board of Governors of the International Bank for Reconstruction and Development to establish an International Development Association as an affiliate of the Bank,

1. *Expresses the belief* that the new affiliate of the International Bank for Reconstruction and Development will provide under-developed countries with types of financing which have not hitherto been available from multilateral agencies and which, while stimulating economic development, would tend to ease their balance of payments position;

2. *Expresses the hope* that adequate provisions will be made and appropriate procedures adopted for a close working relationship and effective co-ordination and consultation between the International Development Association and the United Nations;

3. *Calls attention* to the desirability of appropriate relations between the International Development Association and the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as suitable;

4. *Requests* the Secretary-General to transmit to the President of the International Bank for Reconstruction and Development, for communication to the Executive Directors of the Bank, the records of the debates of the General Assembly on this subject at its present session.

*846th plenary meeting,  
5 December 1959.*

#### **1421 (XIV). Strengthening and development of the world market and improvement of the trade conditions of the economically less developed countries**

*The General Assembly,*

*Guided* by the principles set forth in the Charter of the United Nations and wishing to extend international economic co-operation, to bring about full employment and to foster economic and social progress and development,

*Considering* that world trade is a natural and reliable factor in the development of peaceful relations between States,

*Desiring* to promote the development and extension of trade, to ease the exchange of goods and to create the stability and welfare essential for peaceful and friendly relations between nations,

##### **I**

1. *Recommends* that all Member States should, individually and jointly, continue their efforts to promote and extend mutually beneficial trade between all States, regardless of their economic systems;

2. *Reaffirms its belief* that international organizations concerned with the regulation and development of international trade should continue to contribute to the extension of multilateral world commerce and should facilitate the expansion of trade between States regardless of their economic systems;

3. *Requests* the Secretary-General, taking fully into consideration all the views expressed and proposals submitted on this subject at the present session of the



**199 (III). Establishment of an economic commission for the Middle East**

*The General Assembly*

*Recommends* to the Economic and Social Council to expedite the consideration of the establishment of an economic commission for the Middle East.

*Hundred and seventieth plenary meeting,  
4 December 1948.*

**200 (III). Technical assistance for economic development**

*The General Assembly,*

1. *Taking into account* the action in relation to technical assistance previously taken by the General Assembly (resolutions 52 (I) and 58 (I) of 14 December 1946) and by the Economic and Social Council (resolutions 27 (IV) and 51 (IV) of 28 March 1947, 96 (V) of 12 August 1947, 139 (VII), A, of 26 August 1948 and 149 (VII), C, of 27 August 1948),

2. *Considering* that

(a) The promotion of conditions of economic and social progress and development is one of the principal objectives of the Charter of the United Nations,

(b) The lack of expert personnel and lack of technical organization are among the factors which impede the economic development of the under-developed areas,

(c) The United Nations can extend efficacious and timely help in this connexion for the achievement of the objectives set forth in Chapters IX and X of the Charter,

3. *Decides* to appropriate the funds necessary to enable the Secretary-General to perform the following functions, where appropriate in co-operation with the specialized agencies, when requested to do so by Member Governments :

(a) Arrange for the organization of international teams consisting of experts provided by or through the United Nations and the specialized agencies for the purpose of advising those Governments in connexion with their economic development programmes, the organization of such teams, of course, not to preclude the invitation of individual, or groups of, experts from the United Nations or from specialized agencies in connexion with problems in the field of those specialized agencies;

(b) Arrange for facilities for the training abroad of experts of under-developed countries through

**199 (III). Création d'une commission économique pour le Moyen Orient**

*L'Assemblée générale*

*Recommande* au Conseil économique et social de hâter l'examen de la création d'une commission pour le Moyen Orient.

*Cent-soixante-dixième séance plénière,  
le 4 décembre 1948.*

**200 (III). Assistance technique en vue du développement économique**

*L'Assemblée générale,*

1. *Tenant* compte des mesures relatives à l'assistance technique prises précédemment par l'Assemblée générale (résolutions 52 (I) et 58 (I) du 14 décembre 1946) et par le Conseil économique et social (résolutions 27 (IV) et 51 (IV) du 28 mars 1947, 96 (V) du 12 août 1947, 139 (VII), A, du 26 août 1948 et 149 (VII), C, du 27 août 1948),

2. *Considérant* que

a) L'un des principaux objectifs de la Charte des Nations Unies est de favoriser la création de conditions favorables au progrès et au développement économique et social,

b) Le manque de personnel spécialisé et l'absence d'organisation technique sont deux des facteurs qui entravent le développement économique des régions insuffisamment développées,

c) A cet égard, l'Organisation des Nations Unies peut exercer une action opportune et efficace en vue d'atteindre les objectifs définis aux Chapitres IX et X de la Charte,

3. *Décide* d'accorder les crédits nécessaires pour permettre au Secrétaire général de remplir les fonctions suivantes, en coopération avec les institutions spécialisées dans les cas appropriés, lorsque des États Membres en font la demande :

a) Prendre les dispositions pour organiser des équipes internationales composées d'experts fournis directement ou indirectement par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées et chargées de donner des avis à ces Gouvernements au sujet de leurs programmes de développement économique, étant bien entendu que l'organisation de ces équipes n'empêchera pas d'inviter des experts, ou des groupes d'experts, appartenant à l'Organisation des Nations Unies ou aux institutions spécialisées à l'occasion des problèmes qui sont du domaine de ces institutions spécialisées;

b) Prendre des dispositions pour assurer la formation à l'étranger d'experts des pays insuffi-

the provision of fellowships for study in those countries or institutions which, in the particular fields of study, have achieved an advanced level of technical competence;

(c) Arrange for the training of local technicians within the under-developed countries themselves by promoting visits of experts in various aspects of economic development for the purpose of instructing local personnel and for assisting in the organization of technical institutions;

(d) Provide facilities designed to assist Governments to obtain technical personnel, equipment and supplies, and to arrange for the organization of such other services as may be appropriate in the promotion of economic development, including the organization of seminars on special problems of economic development, and the exchange of current information concerning technical problems of economic development;

4. *Instructs* the Secretary-General to undertake the performance of the functions listed in paragraph 3 above, in agreement with the Governments concerned, on the basis of requests received from Governments with due regard to geographical considerations and in accordance with the following policies :

(a) The amount of services and the financial conditions under which they shall be furnished to the various Governments shall be decided by the Secretary-General, and shall be reviewed by the Economic and Social Council at each of its sessions;

(b) The kind of service mentioned under paragraph 3 to be rendered to each country shall be decided by the Government concerned;

(c) The countries desiring assistance should perform in advance as much of the work as possible in order to define the nature and the scope of the problem involved;

(d) The technical assistance furnished shall (i) not be a means of foreign economic and political interference in the internal affairs of the country concerned and shall not be accompanied by any considerations of a political nature; (ii) be given only to or through Governments; (iii) be designed to meet the needs of the country concerned; (iv) be provided, as far as possible, in the form which that country desires; (v) be of high quality and technical competence;

(e) The sums appropriated for the performance of the functions set forth in paragraph 3 shall not be expended on functions or services

samment développés en mettant à leur disposition des bourses pour étudier dans les pays ou les établissements où les études dans ces domaines particuliers ont atteint un degré élevé de compétence technique;

c) Prendre des dispositions pour organiser, dans les pays insuffisamment développés, la formation de techniciens locaux en encourageant les visites d'experts dans les divers domaines du développement économique en vue de former du personnel local et d'aider à l'organisation d'instituts techniques;

d) Fournir des facilités pour aider les Gouvernements à se procurer le personnel, le matériel et les fournitures techniques, et prendre des dispositions pour organiser d'autres services appropriés qui pourraient favoriser le développement économique et notamment l'organisation de « séminaires » chargés d'étudier des problèmes particuliers du développement économique, ainsi que l'échange de renseignements à jour sur les aspects techniques des problèmes du développement économique;

4. *Charge* le Secrétaire général d'entreprendre la mise en œuvre des fonctions énumérées au paragraphe 3 ci-dessus en accord avec les Gouvernements intéressés, en se fondant sur les demandes reçues des Gouvernements en tenant dûment compte des considérations d'ordre géographique et conformément aux principes suivants :

a) L'importance des services et les conditions financières dans lesquelles ils seront fournis aux divers Gouvernements seront fixées par le Secrétaire général et examinées par le Conseil économique et social à chacune de ses sessions;

b) La nature des services mentionnés au paragraphe 3 ci-dessus qui seront fournis à chaque pays sera déterminée par le Gouvernement intéressé;

c) Les pays qui désirent recevoir une assistance devront effectuer au préalable tout le travail possible en vue de définir la nature et la portée du problème qui se pose;

d) L'assistance technique fournie : i) ne constituera pas un prétexte d'ingérence économique ou politique de la part de l'étranger dans les affaires intérieures du pays intéressé et ne sera accompagnée d'aucune considération de caractère politique; ii) ne sera donnée qu'aux Gouvernements ou par leur intermédiaire; iii) devra répondre aux besoins du pays intéressé; iv) sera fournie, dans toute la mesure du possible, sous la forme désirée par le pays intéressé; v) sera de premier ordre au point de vue de la qualité et de la compétence technique;

e) Les crédits votés pour l'exercice des fonctions indiquées au paragraphe 3 ne seront utilisés pour des fonctions ou des services relevant

which are a special responsibility of a specialized agency except in agreement with the executive head of that agency;

5. *Requests* the Secretary-General to report to each session of the Economic and Social Council on the measures which he has taken in compliance with the terms of the present resolution;

6. *Recommends* to the Economic and Social Council that it review at each session the actions taken under the present resolution and, when necessary, formulate recommendations concerning policy and budgetary action required by the General Assembly to carry on the functions instituted by the present resolution.

*Hundred and seventieth plenary meeting,  
4 December 1948.*

### 201 (III). Training for apprentices and technical workers

*The General Assembly*

*Requests* the International Labour Organisation to :

*Examine*, in consultation with the United Nations and its regional economic commissions, the most appropriate arrangements for facilitating the admission to the world's centres of training for apprentices and technical workers of qualified persons from countries which suffer from a lack of technicians and specialists necessary to the development of their national economy; and

*Report* to the Economic and Social Council as early as possible on the action taken.

*Hundred and seventieth plenary meeting,  
4 December 1948.*

### 202 (III). The problem of wasting food in certain countries

*The General Assembly,*

1. *Bearing in mind* the resolutions<sup>1</sup> of the General Assembly and of the Economic and Social Council and the reports of the specialized agencies, particularly of the Food and Agriculture Organization,<sup>2</sup> on the question of shortages of foodstuffs,

<sup>1</sup> See General Assembly resolution 45 (I), and Economic and Social Council resolutions 103 (VI) and 140 (VII).

<sup>2</sup> See documents E/613, E/660 and E/817.

à la compétence spéciale d'une institution spécialisée qu'avec l'assentiment du directeur de cette institution;

5. *Invite* le Secrétaire général à rendre compte à chaque session du Conseil économique et social des mesures qu'il aura adoptées en exécution des termes de la présente résolution;

6. *Recommande* au Conseil économique et social d'examiner à chacune de ses sessions les mesures prises en vertu de la présente résolution et, lorsque cela sera nécessaire, de formuler des recommandations sur la politique et les dispositions budgétaires jugées nécessaires par l'Assemblée générale pour l'accomplissement des fonctions instituées par la présente résolution.

*Cent-soixante-dixième séance plénière,  
le 4 décembre 1948.*

### 201 (III). Formation d'apprentis et de techniciens

*L'Assemblée générale*

*Invite* l'Organisation internationale du Travail à :

*Examiner*, en consultation avec l'Organisation des Nations Unies et ses commissions économiques régionales, les dispositions les plus propres à faciliter l'admission, dans les centres d'apprentissage et les centres de formation professionnelle du monde entier, de personnes qualifiées provenant de pays qui manquent de techniciens et de spécialistes nécessaires au développement de leur économie nationale, et à

*Présenter* dès que possible au Conseil économique et social un rapport sur les mesures prises à cet égard.

*Cent-soixante-dixième séance plénière,  
le 4 décembre 1948.*

### 202 (III). Question du gaspillage des denrées alimentaires dans certains pays

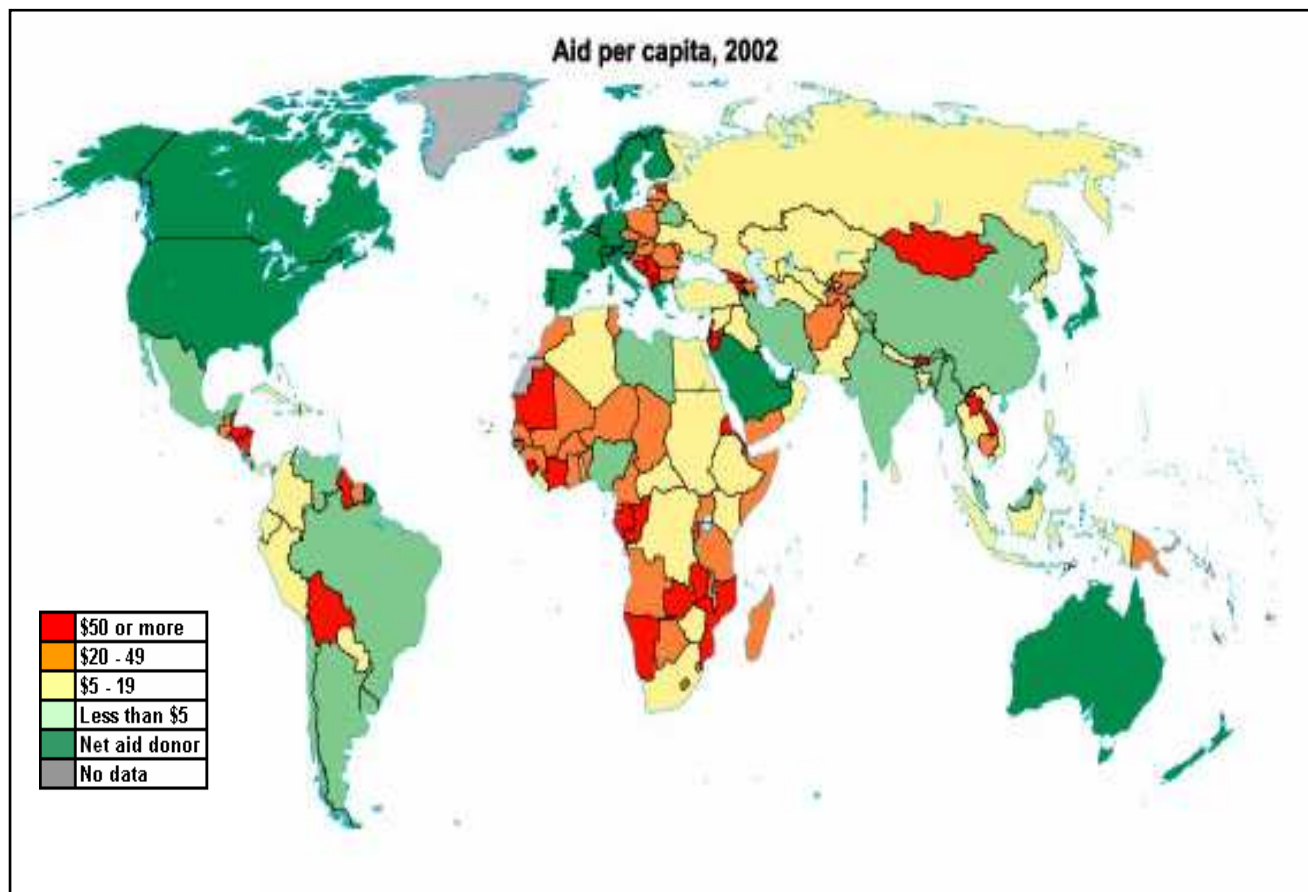
*L'Assemblée générale,*

1. *Tenant compte* des résolutions<sup>1</sup> de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, ainsi que des rapports des institutions spécialisées, notamment de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture<sup>2</sup>, sur la question de la pénurie des denrées alimentaires,

<sup>1</sup> Voir la résolution 45 (I) de l'Assemblée générale et les résolutions 103 (VI) et 140 (VII) du Conseil économique et social.

<sup>2</sup> Voir les documents E/613, E/660 et E/817.







## Ajuda per Capita - 2002



Fonte: Banco Mundial

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Images/239417-1123789214490/aidpercapita.jpg>

Legenda:

	US\$ 50 ou mais
	US\$ 20 – 49
	US\$ 5 – 19
	menos de US\$ 5
	Doador líquido de ajuda
	Não há dados