
Apresentação do Dossiê: A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – debates e práticas

Dossier Presentation: the International Cooperation for Development – debates and practices

Iara Costa Leite

Departamento de Economia e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

E-mail: iara.leite@ufsc.br

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Departamento de Relações Internacionais – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: pascoalgoncalves@gmail.com

Aline Contti Castro

Departamento de Relações Internacionais – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: alinec.ufpb@gmail.com

Fernanda Cimini Salles

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

E-mail: fernandacimini@gmail.com

O presente dossiê trata de um campo fundamental na vida internacional contemporânea, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), abordando seus debates e práticas. Em termos históricos, esse campo começa a se delinear após a Segunda Guerra Mundial, em um contexto em que a estabilidade econômica em regiões periféricas se mesclava com preocupações de segurança e geopolítica. O processo de descolonização, intensificado nesse período, gerou novos atores estatais, fazendo multiplicar a representação e demandas relativas ao chamado Terceiro Mundo. Ao mesmo tempo em que esses países se inseriam no sistema internacional, traziam a contestação da estrutura bipolar e questionavam a

condição de subdesenvolvimento. Esse foi o período da criação do Movimento dos Não-Alinhados na UNCTAD, do G-77 na Assembleia Geral da ONU, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Conferência para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), fortemente baseada nas teorias cepalinas de dependência.

Com isso, o aparato de fomento à cooperação internacional ganha robustez, constituindo um campo de ação voltado para as novas demandas e necessidades relativas ao desenvolvimento. Longe de ser um campo estático, a evolução da cooperação internacional sempre esteve associada às inflexões no campo teórico, sendo suas práticas fortemente moldadas pelas teorias econômicas e sociais da época, em especial, pelas teorias de crescimento econômico.

No início dos anos de 1960, a agenda de desenvolvimento da ONU esteve focava no crescimento econômico com base em políticas keynesianas, estabelecendo como meta o crescimento anual de 7% do PIB nos países de baixa renda. Já nos anos de 1970, apesar do direcionamento central da década anterior não ter sido mudado, foi reconhecida a importância do bem-estar social ao serem incluídos na agenda temas como emprego, educação, saúde, nutrição e participação. Essa década também marcou o reconhecimento de que o objetivo último do desenvolvimento deveria ser a melhora sustentável do bem-estar individual e a ampliação global desse benefício. A partir dos anos de 1980, o combate à pobreza, à fome e a busca pela segurança alimentar assumiram uma posição de destaque. Ressaltou-se também a necessidade de uma reestruturação da economia mundial, englobando temas como comércio internacional, industrialização, alimentação e agricultura, meio ambiente, energia, transporte, recursos financeiros para o desenvolvimento e a regulação das corporações transnacionais.

A quarta década de desenvolvimento da ONU, a partir de 1990, caracterizou-se pela centralidade da erradicação da pobreza e da sustentabilidade ambiental. A Cúpula Social da ONU de 1995 reconheceu que o desemprego, a exclusão social e a falta de participação eram fatores condicionantes da pobreza, expandindo a visão tradicional, unidimensional, baseada em linhas de pobreza, para uma abordagem multidimensional e interdisciplinar. Ganharam destaque também os direitos de educação, alimentação, habitação, saúde e informação e a

necessidade de promover programas sociais básicos. Esses objetivos foram levados para a Agenda de Desenvolvimento do Milênio alguns anos mais tarde. Entretanto, muitos desses pontos foram perdidos na transição da Cúpula Social para a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cuja meta era reduzir a pobreza pela metade, refletindo a abordagem unidimensional.

Nos anos 2000, contudo, a partir da Agenda 2030, questões mais complexas em termos de políticas sociais ganharam espaço e centralidade. Segurança alimentar, renda, educação, saúde, habitação, acesso à água e saneamento, igualdade de gênero, ciência e tecnologia e política de emprego assumiram posição de destaque no compromisso multilateral assumido por 190 países na seção especial da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2015.

Assim, o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, no século XXI, caracteriza-se pela complexidade de temas e de atores envolvidos. Por um lado, agregam-se novas abordagens teóricas, práticas e recursos para a promoção do desenvolvimento. Por outro lado, novos desafios têm sido gerados em termos de focalização, alinhamento entre os doadores e apropriação da agenda pelos receptores. Tais dinâmicas podem ser observadas na própria evolução da agenda de desenvolvimento da ONU, que incorporou aspectos desenhados no âmbito da OCDE, ecoando a abordagem das Necessidades Humanas Básicas, assim como passou a agregar temas caros aos países em desenvolvimento em suas articulações internacionais, como desenvolvimento industrial, comércio e ciência e tecnologia.

Nesse dossiê, apresentamos sete trabalhos que discutem a cooperação internacional para o desenvolvimento no século XXI. Um dos aspectos destacados é a posição assumida pelo Brasil no campo da cooperação internacional, em que se coloca não apenas como receptor, mas também como transferidor de experiências para outros países. Nesse volume, temos dois exemplos que ilustram essa modalidade de cooperação.

Avelhan apresenta quatro características da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento realizada pelo Brasil - aplicada ao caso da cooperação técnica trilateral entre Brasil, Cuba e Haiti na área da saúde, no Projeto de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do

Haiti. A autora toma como objeto de estudo as capacidades locais dos países receptores de absorver a cooperação fornecida e sua capacidade de absorvê-la. Menezes e Prandi, por outro lado, abordam as limitações materiais e as potencialidades transformadoras de arranjos de cooperação entre países do sul global ao analisar o conceito de cooperação estruturante em saúde por meio da cooperação prestada pelo Brasil para a construção de uma fábrica de medicamentos. O Brasil, porém, não figura apenas como doador de cooperação. A dimensão de receptor aparece de forma renovada na Cooperação Sul-Sul. Menezes e Prandi também abordam a cooperação recebida a partir do modelo cubano no desenho e implementação da política “Mais Médicos”.

Apesar da centralidade da cooperação Sul-Sul, a dimensão Norte-Sul permanece relevante. Tomazini busca entender a cooperação bilateral entre a União Europeia e o Brasil no século XXI. Tendo como marco temporal os períodos orçamentários europeus, a autora analisa mudanças e continuidades nessa relação, os atores centrais e seus objetivos, as linhas temáticas, ressaltando o foco dessa cooperação em interesses mútuos e destacando seus desafios.

O artigo de Perrotta, Porcelli, Mary e Gonzales aborda, de forma mais ampla, os parâmetros da cooperação para o desenvolvimento da UE com o Mercosul. Esse estudo exploratório, tendo o Mercosul como receptor, constitui um aspecto pouco abordado na literatura e analisa também a cooperação recebida do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, FIDA-ONU. O trabalho aborda velhos e novos aspectos da CID e desenvolve-se a partir de quatro eixos: dimensão parlamentar, agenda de educação superior, política de ciência e tecnologia e agricultura familiar. Revela-se a importância da CID como forma de incentivo ao desenvolvimento de capacidades institucionais e de incorporação de novas iniciativas políticas nas agendas do bloco.

Ainda na dimensão Norte-Sul, Lima e Lourenço tratam dos efeitos nem sempre positivos da política de doação internacional de alimentos. Apesar do importante papel da ajuda alimentar na cooperação internacional e na ajuda humanitária, o estudo foca na cooperação prestada pelos Estados Unidos para o programa de merenda escolar do Haiti, revelando que a

motivação nem sempre segue uma lógica humanitária, como podemos supor, mas condiz com a racionalidade econômica.

A incidência de interesses na cooperação, contudo, não se restringe à dimensão Norte-Sul. Como aponta Souza, há componentes econômicos e políticos que incidem sobre a cooperação indiana e sobre a cooperação brasileira, embora tais componentes não excluam a real promoção do desenvolvimento dos países parceiros, particularmente no entorno regional.

É interessante notar que grande parte das temáticas que dominaram os debates de desenvolvimento da ONU está presente nos trabalhos desse volume. São abordados temas presentes na agenda dos ODMs, como alimentação e saúde, assim como temas presentes na nova agenda, como ciência e tecnologia. A maior complexidade temática reflete, indubitavelmente, a maior porosidade da agenda do desenvolvimento à demanda de múltiplos atores. No entanto, como discorre Costa, a ampliação temática vem acompanhada de desafios no que se refere à avaliação. Os principais problemas envolvidos na avaliação dos ODS estariam relacionados à necessidade de mensuração nacional, por parte de cada país, à falta de um consenso sobre o desenvolvimento, à multiplicidade de políticas públicas em distintas áreas e à própria amplitude dos ODS. Tais desafios contudo não são incontornáveis, e o trabalho aborda diferentes modelos de avaliação que possam contribuir para mitigar os problemas elencados.

Pinho também sugere caminhos para que a agenda do desenvolvimento internacional avance, partindo da premissa de que este pode ser amplamente favorecido se as comunidades locais participarem do processo. O conceito de filantropia comunitária é assim apresentado como estratégia para as organizações promotoras do desenvolvimento internacional engajarem a sociedade civil local - a fim de aumentar as chances de sucesso dos projetos. Nesse sentido, três casos concretos são analisados e discutidos no artigo.

Nota-se, em todas as reflexões trazidas neste dossiê, a importância do âmbito doméstico para a promoção do desenvolvimento. Isso não significa que a cooperação internacional não tenha seu lugar, mas sem a criação de sinergias entre os diversos atores domésticos na busca pelo desenvolvimento ela certamente tenderá a gerar ganhos desiguais

para as partes envolvidas. A inserção de novos temas na agenda do desenvolvimento internacional, como ciência e tecnologia, não resolverá esse problema se não vier amparada, por exemplo, pela construção de sistemas nacionais de inovação que permitam que a cooperação internacional gere benefícios em cadeia, e não apenas benefícios isolados para os poucos atores envolvidos.

Discursos que sublinham a horizontalidade na cooperação internacional, tão comuns nas relações Sul-Sul – e cada vez mais frequentes nas relações entre as regiões e países mais ricos e os emergentes, em particular -, apenas servirão para mascarar a competição econômica e tecnológica no século XXI, caso não venham acompanhados de iniciativas destinadas a promover sinergias, e não a polarização, entre os atores domésticos dos países em desenvolvimento.

Todavia, na visão de boa parte dos pesquisadores da área de Relações Internacionais, dificilmente os Estados buscam ganhos alheios sem que esses ganhos estejam vinculados a vantagens para si próprios. Nesse sentido, cumpre destacar que a crescente interdependência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento coloca a questão da sombra do futuro sobre as práticas correntes do campo da cooperação internacional; ou seja, não havendo ganhos claros para os participantes, e havendo cada vez mais outras opções disponíveis de parcerias para além das tradicionais, a parte menos beneficiada tenderá a questionar a efetividade da manutenção, ou ampliação e aprofundamento, das relações com atores egoístas, focados no curto prazo.

As análises aqui apresentadas são um bom indício de que, apesar de todos os desafios, o campo da cooperação internacional encontra-se consolidado nas relações internacionais. Com isso, espera-se que esse dossiê seja um ponto de partida para avançar essas reflexões, fundamentais para o bem-estar global no século XXI. Desejamos boa leitura!

Os Editores

23 de Julho de 2018.