



Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais

Ramanzini Jr. Haroldo e Ayerbe, Luis Fernando (org). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

A Cooperação Internacional tem sido tema de elevado interesse acadêmico no Brasil. O livro organizado por Ramanzini Jr. e Ayerbe é um bom compêndio sobre esse debate. Composto de 10 capítulos, o livro digital vai de questões conceituais e históricas abrangentes, como as divergências em torno do que seria a Cooperação Sul-Sul (CSS), a exames mais específicos da atuação brasileira em casos bilaterais e multilaterais. É um livro que proporciona um repertório relevante sobre o estado da arte

da literatura sobre CSS no Brasil, traz exames pertinentes sobre o papel da CSS na política externa brasileira, e aponta caminhos para avanço.

Dentro de sua diversidade o livro levanta, na visão deste leitor, pelo menos quatro questões relevantes. Primeiramente, a instrumentalização da CSS pela política externa brasileira (PEB). Em segundo lugar, qual a capacidade de os projetos de cooperação adensarem as relações entre os países do Sul,

fortalecendo suas coalizões em negociações estratégicas e de grande envergadura. Uma terceira questão se relaciona ao efeito multiplicador, no campo empresarial privado e estatal, das ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Em quarto lugar, a insuficiência da avaliação dos impactos mais concretos dos projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento pelos órgãos estatais. Buscaremos, a seguir, abordar brevemente essas indagações, deixando as minúcias e os muitos dados nos textos à leitura do livro..

É forte o consenso na literatura brasileira de que a partir de 2003, com a inauguração do governo de Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) assumiu novos contornos no Brasil. De receptor, o país passou a doador líquido de cooperação, concentrando seus esforços no Sul. Os capítulos “As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira”, de Ramanzini Jr., Mariano e Almeida, e “Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”, de Milani e Duarte, reportam esse entendimento a partir de exame histórico e conceitual,

tanto da PEB quanto sobre os limites e oportunidades derivados das diferentes configurações da estrutura do sistema internacional desde o pós-II Guerra. Os capítulos, assim como outros do livro, analisam criticamente o discurso brasileiro sobre o mote solidário da CSS relacionando-o a duas fontes principais. De um lado, a mudança na orientação da PEB, que passaria a ser mais internacionalista e voltada ao Sul, assim como adotaria uma visão mais protagônica para o país, sobretudo em temas de desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a percepção de que uma maior aproximação aos países do Sul elevaria o poder internacional do Brasil, tanto em termos de negociação, como de expansão econômica. Para isso, o governo teria adotado um discurso segundo o qual a CSS seria diferente da do Norte, isenta de condicionalidades e desinteressada em termos de ganhos materiais para as empresas do país.

Se a literatura é praticamente consensual em apontar a opção estratégica dos governos de Lula e Dilma (2003-2014) em recorrer à CSS para fortalecer a PEB, o capítulo de Pires, Paulino e Cunha traz ar diferente ao debate ao apontar que esforços cooperativos significativos entre

Brasil e China remontam ao final dos anos 1980. Os autores reconhecem que a parceria se adensa a partir de 2003 com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) e que a instituições como o New Development Bank denotam a concretude dos laços, mas o destaque a um projeto de Cooperação Tecnológica como China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS), que lançou com sucesso três satélites de sensoriamento remoto em 1999, 2003 e 2007, é relevante para pensar raízes mais remotas da CSS. Interessante também é a conclusão dos autores de que a expansão dos projetos cooperativos derivariam menos da iniciativa brasileira do que de um plano da China que vê na América do Sul e no Brasil pontos importantes para o seus interesses em longo-prazo.

Os possíveis efeitos do aumento da CSS para o poder negociador do Brasil em negociações internacionais é tema de difícil abordagem empírica. Os capítulos de Pecequillo e de Schor e Onuki tocam nele, em alguma medida, ao examinarem respectivamente a negociação tripartite entre Brasil, Turquia e Irã referente ao enriquecimento de urânio por Teerã, e o Fórum

Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em questões comerciais. Exame mais aprofundado dessa questão é realizado por Walter Antonio Desiderá Neto, em “O Brasil, a América do Sul e a cooperação Sul-Sul”. O autor se preocupa diretamente com a atuação em coalizão por parte dos países do Mercosul e reporta taxas consideravelmente altas de convergência em negociações internacionais. A pesquisa recorre à análise de dados e de comunicações oficiais, apresentando desenho de pesquisa e material empírico interessante. O autor analisa mais especificamente a cooperação brasileira junto a Argentina, Paraguai e Uruguai por meio do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004, identificando um padrão institucionalizado de CSS onde o Brasil contribui com US\$ 70 milhões anualmente. Sugere haver aí uma possível relação entre o fornecimento de cooperação e a liderança brasileira em negociações. Apesar da dificuldade de se obter evidências que possam tornar mais concreta a relação entre a CSS e o poder negociador do Brasil isoladamente ou em coalizão, este é um campo que merece mais atenção da academia. Diversos autores argumentam no livro, por exemplo, que foi a CSS que

possibilitou ao Brasil eleger os principais dirigentes da FAO e da OMC, mas essa relação causal talvez pudesse ser robustecida.

Ainda nesta seara, mas de modo um pouco diferente, o capítulo de Canesin e Bueno, “Agricultura, comércio internacional e cooperação Sul-Sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA”, apresenta como o Brasil utilizou as reparações pagas pelos EUA, derivadas da derrota no contencioso travado na OMC, para viabilizar o Cotton-4. Por meio deste projeto de cooperação técnica, o governo brasileiro difunde tecnologia para Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, que foram países parceiros do Brasil no referido litígio contra os EUA.

O livro também reserva espaço significativo para o campo do comércio e dos investimentos como eventuais retornos da CSS. O texto de Schor e Onuki, “Política externa brasileira e a coalizão IBAS: comércio e inserção internacional”, e de Pimenta Jr, “Comércio, investimentos e negociações internacionais: uma breve análise das relações econômicas entre o Brasil e os países em desenvolvimento nas últimas décadas”, partem do pressuposto de que a CSS deveria ter como objetivo aprofundar o intercâm-

bio comercial do Brasil com os países do Sul. Ambos trazem análises sofisticadas do ponto de vista comercial, apontando para a necessidade de o estado brasileiro ser mais incisivo nestas áreas. Para os autores, a Cooperação Sul-Sul parece equivaler a intercâmbio econômico e, neste ponto, o livro demonstra uma certa heterogeneidade na sua arquitetura que, de certo modo, reverbera a dificuldade de precisão conceitual para o termo Cooperação Sul-Sul.

Os dividendos econômicos derivados da CSS é um tema dos mais espinhosos para os agentes oficiais brasileiros porque o discurso oficial da PEB afirma não exigir favorecimento aos interesses brasileiros em sua execução, nem buscar obter vantagens materiais para o país e suas empresas. Essas práticas estariam associadas ao tipo de cooperação fornecida pelo Norte e da qual os governos brasileiros, a partir de 2003, se esforçam para se desvincilhar. É nesse sentido, por exemplo, que o Brasil buscou deixar de lado, ao menos no discurso, termos como ‘ajuda’, que denota uma posição de superioridade em uma das partes do processo cooperativo. A ideia seria posicionar o Brasil como um país mais ou menos igual àquele

a quem destina sua cooperação, como quem compartilha respeitosamente conhecimentos desenvolvidos para sair de uma condição mais precária para uma mais próspera e de justiça social. O respeito ao outro também seria refletido na não exigência das famigeradas ‘condicionalidades’ exigidas pelos países do Norte, que vão desde reformas políticas a procedimentos administrativos e de prestação de contas específicos. A PEB buscava se afastar da alcunha de ‘doador’ para atuar como parceiro.

No caso do Oriente Médio e da África, por exemplo, a cooperação aparece como instrumento privilegiado da inserção brasileira nas regiões que, se tiveram maiores contatos retomados no governo FHC, ganharam mais notoriedade com a diplomacia do governo Lula. O capítulo Abdenur e Rampini trabalha esse movimento destacando os casos de Angola e Moçambique. Os autores apontam que, juntamente com a cooperação, cresceu o intercâmbio transnacional em diversos campos, inclusive no econômico, com assimetria para o primeiro.

Assim, a busca por expansão dos interesses econômicos brasileiros acaba destoando do discurso

oficial da CSS. Até que ponto seria possível assumir que uma coisa não é oposta a outra ou, por outro ângulo, como legitimar que a ideologia Sul-Sul da PEB, via o instrumento da Cooperação, também visa o aumento de ganho particular brasileiro, são indagações que brotam da leitura do conjunto do livro.

Alguns capítulos sugerem que uma grande dificuldade para uniformizar discursos e prática na Cooperação brasileira é o fato de ela ser altamente descentralizada. Isto é, diversas agências e ministérios do governo federal, além de atores municipais e estaduais, como as polícias militares em alguns casos, possuem autonomia relativa para conduzir processos cooperativos, o que difere de doadores como os EUA e a Grã-Bretanha, que concentram os trabalhos na USAID e no DFID. O capítulo de Borrón e Brant, “*Expertise*, disputa política ou solidariedade?”

Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul”, faz uma rica abordagem desse assunto. Destacam algo fundamental para um atuação mais coerente: a ausência de marco regulatório da Cooperação Internacional.

Diretamente associado a esta ausência está a quarta questão que gostaríamos de destacar: a pouca avaliação que se faz do impacto da Cooperação Técnica fornecida pelo Brasil. Se a cooperação internacional brasileira pode ser entendida como política pública, faz-se necessária a sua avaliação sistemática, de modo a viabilizar uma melhor ponderação sobre a aplicação de recursos públicos, sejam financeiros, materiais ou humanos. Se avaliar a relação entre a CSS e o potencial negociador do Brasil pode ser algo mais nebuloso, as metodologias de avaliação de resultados de projetos técnicos estão amplamente disponíveis.

As avaliações do IPEA e da Agência Brasileira de Cooperação são, aparentemente, as principais formas de exame oficial das ações brasileiras, mas elas são muito limitadas a análises estatísticas descritivas dos recursos financeiros aplicados. Seriam bem-vindas, por exemplo, análises dos resultados concretos dos projetos técnicos, bem como o desempenho dos atores não-estatais envolvidos. Se a ação estatal parece ser insuficiente neste sentido, o texto de Borrón e Brant (2015, p. 256) reporta que, no Brasil, “atuam movimentos e organizações preocupados com

os impactos sociais e ambientais da presença do Brasil em outros países, principalmente no que diz respeito a populações mais vulneráveis. Essa atuação se dá em duas frentes principais, e, muitas vezes, simultâneas: (a) ações de advocacy, ou incidência; (b) denúncia de violações cometidas pelo Brasil ou por empresas atuando com apoio governamental. Em certas ocasiões, essas iniciativas envolvem, como veremos mais adiante, ações junto a organizações dos países parceiros”. Ou seja, envolvem-se principalmente em duas frentes: na execução dos projetos e do engajamento político, que correspondem ao monitoramento das ações do Estado brasileiro a partir de critérios sociais e ambientais.

O capítulo Brant e Borrón também traz exame interessante sobre o que chamam de ‘outra cooperação’, isto é, a cooperação transnacional, realizada sem a ação do Estado, destacando a ação de sindicatos e movimentos camponeses. Em certa medida, o capítulo dialoga com a questão colocada no início do livro por Milani e Duarte sobre a multidimensionalidade da cooperação brasileira, que inclui também atores não-estatais. Tema pouco abordado no discurso

oficial da cooperação, por exemplo, é o papel das empresas privadas. Talvez isso se deva, mais uma vez, à pretensão de desvincular as ações cooperativas da busca por ganhos econômicos. É inegável, no entanto, que grandes empresas privadas da construção civil e do agronegócio estejam diretamente envolvidas na execução de vários projetos.

Em suma, o livro organizado por Ramanzini e Ayerbe oferece material variado para se conhecer e refletir sobre o papel da cooperação para a política externa e as negociações internacionais do Brasil.

