

Universidade Federal de Santa Catarina

DANIEL GONÇALVES FERRARESI

A Cooperação Técnica e Financeira na América do Sul:  
instrumentalidade à política externa brasileira e ao processo de  
integração regional (1995-2010)

Florianópolis, 2013

**DANIEL GONÇALVES FERRARESI**

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA NA AMÉRICA  
DO SUL**

instrumentalidade à política externa brasileira e ao processo de  
integração regional (1995-2010)

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Daniel Gonçalves Ferraresi na disciplina CNM 7280 – Monografia pela apresentação deste trabalho, intitulado “A Cooperação Técnica e Financeira na América do Sul: instrumentalidade à política externa brasileira e à integração regional (1995-2010)”, no dia 27 de fevereiro de 2013.

Banca Examinadora:

-----  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarissa Franzoi Dri

-----  
Prof. Dr. Felipe Amin Filomeno

-----  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Juliana Lyra Viggiano Barros

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo deslindar a questão da cooperação técnica e financeira entre países em desenvolvimento na América do Sul, compreendendo em que medida essas modalidades de cooperação são levadas em função das diretrizes de política externa do Itamaraty e do processo de integração regional em curso na região sul-americana. A pesquisa, assim, traz luz à questão ao apontar que essas modalidades de cooperação – apesar de a modalidade técnica ser menos tangível que a financeira – são dotadas de significação estratégica pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. A cooperação técnica, a despeito de ser *demand driven*, visa ao adensamento das relações com os demais países do Sul, encontrando, na região da América do Sul, o processo de integração regional, no qual ocorre uma sinergia. A cooperação financeira possui um caráter mais visível aos propósitos da política exterior brasileira ao assinalar, no período estudado, uma crescente contribuição às estruturas de capital dos bancos de fomento e fundos financeiros regionais visando, dentre outros objetivos, à consecução das obras previstas da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ambas as modalidades de cooperação são mais bem compreendidas sob a lente teórica da hegemonia consensual, em que, aplicada ao caso brasileiro, demonstra as intenções do Itamaraty de formar uma hegemonia regional sem, contudo, o Brasil ocupar o posto de *hegemon*. Para isso, a criação de consensos foi fundamental para a divisão de custos tangíveis e intangíveis desse projeto. Isso se reflete na cooperação técnica e financeira que, a despeito de um grande crescimento orçamentário da Agência Brasileira de Cooperação e dos recursos públicos alocados para os bancos regionais e no papel mais protagonista desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), teriam ido seus custos necessários muito além do que o Brasil poderia ou desejaria. O projeto de formação de uma hegemonia no continente sul-americano entra em sinergia com o projeto integracionista em curso, com o aprofundamento da integração do MERCOSUL e com a aproximação com a Comunidade Andina de Nações (CAN), formando a Comunidade De Nações da América do Sul (CASA), sendo renomeado posteriormente como União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul, integração regional, política externa, IIRSA.

## ABSTRACT

This work aims to unravel the question of financial and technical cooperation among developing countries in South America, understanding the extent to which these forms of cooperation are taken according to the guidelines of the foreign policy of Itamaraty and to the regional integration process underway in the South American region. The research thus brings light to the issue by pointing out that these forms of cooperation - despite the technical cooperation be less tangible than the financial one - are endowed with strategic significance by the Ministry of Foreign Affairs of Brazil. Technical cooperation, despite being demand driven, aimed at consolidation of relations with the other countries of the South, finding, in the region of South America, the regional integration process, in which a synergy occurs. Financial cooperation has a more visible character to the purposes of Brazilian foreign policy by reporting, within the period of study, a growing contribution to the capital structure of the development banks and regional financial funds aiming, among other objectives, the achievement of the planned works of the Initiative for the Regional Infrastructure of South America (IIRSA). Both forms of cooperation are best understood through the theoretical lens of consensual hegemony, in which, applied to the Brazilian case, demonstrates the intentions of the Itamaraty of forming a regional hegemony without, however, Brazil occupying the position of *hegemon*. For this, consensus creation was essential to the share of tangible and intangible costs of this project. This reflects in the technical and financial cooperation that, despite a large budget growth of the Brazilian Cooperation Agency and public resources allocated to regional banks and more protagonist role played by the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), its requires costs would have gone beyond Brazil could or would be able to. The project of forming a hegemony in South America comes in synergy with the integrationist project underway, with the deepening of MERCOSUR integration and rapprochement with the Andean Community of Nations (CAN), forming the South American Community of Nations (CASA), and later renamed as the Union of South American Nations (UNASUR).

Keywords: South-South cooperation, regional integration, foreign policy, IIRSA.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- AIC – Agenda de Implementação Consensuada
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
- CAF – Corporação Andina de Fomento
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
- CC&T – Cooperação Científica e Tecnológica
- CCT – Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CF – Cooperação Financeira
- CFPD – Cooperação Financeira entre Países em Desenvolvimento
- CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- CSS – Cooperação Sul-Sul
- CSSD – Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
- CT – Cooperação Técnica
- CTC&T – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica
- CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
- FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL
- FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata
- IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PEB – Política Externa Brasileira
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO EM ÂMBITO REGIONAL: CONCEITOS E TEORIAS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Conceitos de cooperação, desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Conceitos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Históricos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento .....</b>	<b>14</b>
1.3.1 Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	15
1.3.2 Histórico da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento .....	17
<b>1.4 Motivações para a cooperação para o desenvolvimento .....</b>	<b>20</b>
<b>1.5 O Brasil e sua relação com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento .....</b>	<b>22</b>
1.5.1 Complementaridade e instrumentalidade da cooperação Sul-Sul .....	22
1.5.2 Agência Brasileira de Cooperação: histórico, composição e desafios atuais .....	24
1.5.3 Histórico da cooperação internacional brasileira .....	28
<b>1.6 Modalidades da cooperação internacional.....</b>	<b>30</b>
<b>1.7 A Cooperação Técnica e a Cooperação Financeira entre países em desenvolvimento .</b>	<b>34</b>
1.7.1 Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento .....	34
1.7.2 Cooperação Financeira entre Países em Desenvolvimento .....	36
<b>2 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL: A PRÁTICA ENTRE 1995 E 2010.....</b>	<b>38</b>
2.1 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento prestada pelo Brasil na América do Sul entre 1995 e 2010: dados acerca da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e da cooperação financeira entre países em desenvolvimento .....	39
2.1.1 A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento brasileira na América do Sul entre 1995 e 2010 .....	39

2.1.2 A Cooperação Financeira entre Países em Desenvolvimento brasileira na América do Sul entre 1995 e 2010 .....	47
2.1.2.1 <i>Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)</i> .....	48
2.1.3 Os bancos e fundos financeiros formadores do Comitê de Coordenação Técnica da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana .....	57
2.1.3.1 <i>Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA)</i> .....	57
2.1.3.2 <i>Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</i> .....	58
2.1.3.3 <i>Corporação Andina de Fomento (CAF)</i> .....	59
2.1.4 Bancos e fundos não pertencentes ao Comitê de Coordenação Técnica da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana .....	60
2.1.4.1 <i>Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM)</i> .....	60
2.1.4.2 <i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</i> .....	62
2.2 A Política Externa Brasileira do período e o processo de integração regional.....	63
<b>2.3 Hegemonia consensual como ponte teórica entre a cooperação regional e a política externa brasileira/processo de integração .....</b>	<b>74</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

A diplomacia presidencial ativa do ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), trouxe consigo uma atenção especial aos temas da agenda de política exterior nacional. Um dos temas que se destacaram foi o da chamada cooperação Sul-Sul, na qual se recrudesciam os diálogos com outros países em desenvolvimento, numa diplomacia de caráter mais pragmático que do período anterior. Porém, a cooperação sul-sul é frequentemente utilizada de forma genérica e abrangente, incluindo-se diversas formas de relações entre Estados nacionais e especialistas no tema delimitaram melhor esse caráter amplo, para um melhor entendimento. Entra aí, então, a cooperação para o desenvolvimento.

Tratar, entretanto, de forma isolada o fenômeno da cooperação para o desenvolvimento – seja em sua modalidade tradicional Norte-Sul, seja na relativamente recente Sul-Sul – pode ser problemático. O discurso em torno da cooperação para o desenvolvimento é, em sua essência, altruísta e moralmente louvável; contudo, a alocação de recursos materiais e humanos para o empreendimento de projetos, atividades e transferências de capital para bancos de fomento causam um desvio de recursos públicos para o exterior que seria impossível compreender sem o contexto das diretrizes de política exterior. Na região sul-americana, em especial, o fenômeno da integração regional abarca, de certo modo, a cooperação para o desenvolvimento.

Nesse sentido, o presente trabalho buscará responder à pergunta: “O fenômeno da cooperação para o desenvolvimento, em âmbito regional, reflete em que medida as diretrizes de política exterior e o processo de integração regional em curso no continente sul-americano?”. A justificativa em torno da região sul-americana é por ela possuir especial atenção do Itamaraty a partir de meados dos anos 1980 e, também, em função dos processos de integração regional em que o Brasil se encontra como protagonista – Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A justificativa em torno do escopo temporal reside no fato de ser uma fase macroeconômica e politicamente estável, gerando uma análise mais salutar. Ademais, não se poderia retroceder mais no tempo, alargando-se o período histórico, em função de delimitação espacial da monografia e, em certa medida, de ausência de fontes que fornecessem o material necessário. A Agência Brasileira de Cooperação – atual agência que organiza a cooperação internacional brasileira –

foi criada em 1987 e, devido à carência de recursos própria do período, não pôde realizar esforços cooperativos de grande significância *vis-à-vis* a década de 2000.

A monografia, destarte, é dividida em dois capítulos. O primeiro deles aborda a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento na região sul-americana, porém com um foco na construção teórica, histórica e abrangente do fenômeno da cooperação para, pouco a pouco, especificar-se no caso brasileiro de cooperação Sul-Sul na América do Sul. O segundo capítulo, por sua vez, trata da empiria referente às duas modalidades de cooperação consideradas mais importantes, destacadas no final do primeiro capítulo: a cooperação técnica e a cooperação financeira. A primeira parte do capítulo trata, justamente, dos dados referentes à cooperação técnica no período designado. A segunda parte, ao tratar da cooperação financeira, faz referência à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e mostra os dispêndios brasileiros nessa Iniciativa e as transferências de capital para os bancos que integram originalmente o projeto – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Financeiro dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA) e Corporação Andina de Fomento (CAF) – e àqueles que não integram, mas fornecem ajuda direta em menor escala – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Apesar de não trazer o presente trabalho todos os investimentos desses bancos e fundos na região que não sejam no âmbito da IIRSA (à exceção do FOCEM), tem-se um apanhado significativo das transferências de capital brasileiro a esses bancos e de que modo custeiam obras na IIRSA. Delimitou-se, também, a cooperação financeira à temática da infraestrutura e à obras que não fossem integralmente em território brasileiro, o que, por si só, fugiria de uma cooperação financeira para o desenvolvimento. Uma terceira parte aborda a política exterior brasileira e o processo de integração regional de forma cronológica e mesclada, como panorama de diretrizes do Itamaraty e ações que contribuem para a compreensão do período proposto e que reflita as ações de cooperação para o desenvolvimento. Por fim, encontra-se uma ponte teórica, uma amálgama que possibilita uma compreensão holística da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento em âmbito regional: a hegemonia consensual.

A conclusão assevera que, primeiramente, há de fato uma interrelação entre cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento em âmbito regional, política exterior brasileira e integração regional. Em segundo lugar, aponta que a hegemonia consensual pretendida pelo Brasil explica a cooperação com os países vizinhos da região no sentido de fomentar tanto um custo compartilhado para os investimentos em infraestrutura regional quanto na prestação de

cooperação técnica com os países sul-americanos, tendo como fim um adensamento de relações que possibilite a criação de consensos na região. Assim, a política exterior brasileira – que vê a região como plataforma de inserção internacional no mundo globalizado, geradora de economias de escala e de fomentadora do desenvolvimento nacional brasileiro – incentiva as coordenações e diálogos regionais, criando consensos e compartilhando os custos da integração regional, operacionalizando-se, também, via cooperação técnica para o desenvolvimento e via cooperação financeira em infraestrutura.

# **1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO EM ÂMBITO REGIONAL: CONCEITOS E TEORIAS**

Este primeiro capítulo tem como objetivo abordar em termos teóricos e históricos o fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento em sua edição Sul-Sul dentro do continente sul-americano e prestado pelo Brasil. Para se chegar a tal especificidade, partir-se-á do que é mais amplo e genérico para o mais restrito e específico. Destarte, este capítulo trará seções referentes i) a conceitos mais amplos sobre cooperação, desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento, além de mudanças semânticas ou do entendimento pelo qual se tem desses conceitos ao longo do tempo, quando esse for o caso; ii) a conceitos de ajuda oficial ao desenvolvimento, cooperação internacional para o desenvolvimento; iii) aos históricos da cooperação para o desenvolvimento, tanto em sua edição Norte-Sul, quanto na Sul-Sul; iv) às motivações que levam os países a adotarem políticas de cooperação; v) ao entendimento sobre e quais usos o Brasil faz destes conceitos acima mencionados, assim como apreende os dois tipos de cooperação majoritários, isto é, justamente a Norte-Sul e Sul-Sul, além de enquadrar a Agência Brasileira de Cooperação nesse aspecto; vi) a um breve apanhado de quais são as modalidades pelas quais a cooperação sul-sul para o desenvolvimento é balizada e vii) às modalidades de cooperação técnica e de cooperação financeira entre países em desenvolvimento. A experiência brasileira e sua contextualização com a política externa e com o processo de integração regional tomará corpo no segundo capítulo deste trabalho.

## **1.1 Conceitos de cooperação, desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento**

Esses três termos merecem atenção para uma devida conceituação, sem a qual o prosseguimento do trabalho padecerá de robustez conceitual. Apesar de esta seção ser destinada a uma possível conceituação fechada, é perfeitamente visível que são termos que suscitam várias interpretações, numa ampla gama de variáveis que poderiam se inclusas para

sua definição. Aqui a intenção é tão somente definir o que é cada um destes termos para os propósitos deste trabalho.

A cooperação pode ser compreendida através da teoria social. Iara Costa Leite faz um breve acesso a esta perspectiva teórica para definir o que viria a ser o fenômeno da cooperação. Segundo ela, Marwell e Schmitt mostram que a cooperação é “um conjunto de relações entre comportamentos e suas consequências, sendo seus dois elementos básicos: o comportamento voltado para objetivos; e a existência de recompensas para cada uma das partes envolvidas.” (LEITE, 2012, p. 4). Portanto, há de existir alguma troca factível entre duas partes, desta forma diminuindo a crença de que uma parte deseje cooperar por puro altruísmo, sem desejar absolutamente nada em troca, seja em curto ou longo prazo.

O desenvolvimento passou por uma mudança significativa de seu entendimento desde meados do século XX até o início do século XXI. Em breves palavras, passou da visão economicista e setorial, nas décadas de 1950 a 1970, para uma abordagem multidisciplinar e transdisciplinar, principalmente com o fim da Guerra Fria, ou seja, de 1990 em diante. A questão principal que concernia o desenvolvimento era o crescimento econômico, isto é, o crescimento do produto interno bruto (PIB) dos países subdesenvolvidos, que causaria um efeito de transbordamento para uma extensa variedade de setores produtivos. Essa perspectiva foi ficando obsoleta quando se percebeu que esse *spillover effect* não se verificava e que indicadores anteriormente ignorados – principalmente os de cunho social – também influenciavam no que era o desenvolvimento. A questão ecológica também entrou em pauta e a sustentabilidade se tornou parte integrante das metas de desenvolvimento dos Estados. Em suma, o desenvolvimento toma hoje parte de outras esferas além da econômica.

A cooperação para o desenvolvimento é muito bem conceituada por Márcio Lopes Corrêa. À reboque, conceitua o que viria a ser o desenvolvimento.

O cerne do Desenvolvimento é saber gerar, aplicar, agregar valor e inovar, de forma durável no tempo, conhecimento de maneira sistematizada sobre processos sociais (e.g. formação de capital humano; serviços públicos eficientes; etc.) e produtivos (e.g. agregação de valor a produtos e serviços; acumulação de capital; uso racional de recursos naturais; inovação tecnológica, etc.). Se a função da cooperação internacional, nesse sentido, é a de promover o desenvolvimento, ela somente será legítima e coerente com seu propósito original se buscar viabilizar a transferência ou o compartilhamento de conhecimento, de boas práticas, de experiências bem sucedidas, de processos inovadores e de mecanismos de acesso a informações de conteúdo e de inovação tecnológica que, uma vez reconhecidos e validados como eficazes, permitam proporcionar ao país beneficiário – por meio de uma eficiente estratégia de desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e de infraestrutura – mudanças que sejam qualitativas, mensuráveis e sustentadas frente a um quadro anterior de insuficiência de conhecimento de um determinado público-alvo para materializar suas metas coletivas. Essas mudanças precisam impactar os

índices de qualidade de vida e de desenvolvimento humano da sociedade do país beneficiário da cooperação internacional, bem como de sua matriz produtiva, de maneira a fortalecer os processos sociais, econômicos e políticos necessários para se obter uma eficaz relação de equilíbrio entre diferentes grupos de interesse, base para a estabilidade política, promoção da democracia, respeito coletivo à lei e, não menos importante, requisito essencial para a perpetuação de um círculo virtuoso de progresso. O real desenvolvimento somente tem lugar quando um cidadão passa a ter acesso a todos os instrumentos para o exercício pleno de sua cidadania, capacidade produtiva, criatividade intelectual e expressão cultural. (CORRÊA, 2010, p. 43)

A título de complementação, Ayllón pontua que a finalidade da cooperação ao desenvolvimento deve ser “a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social”, assim como ela deve “procurar o aumento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.” (AYLLÓN, 2006, p. 9).

## **1.2 Conceitos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**

Esses três conceitos são muito importantes para o prosseguimento do trabalho. Portanto, serão aqui, nesta seção, definidos.

A cooperação internacional ao desenvolvimento possui uma série de autores os quais se debruçam sobre a matéria. Bruno Ayllón (2006) investiga acerca do regime internacional de cooperação, caracterizando o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento em suas diversas modalidades sob uma perspectiva sócio-histórica da economia política internacional.

Desde o início evidencia as diferenças entre a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID). A AOD é composta de uma ajuda via fluxos econômicos fornecida por agências públicas oficiais com caráter de concessão e uma porcentagem de doação de pelo menos 25%. A CID, por sua vez, tem origem em atuações de agências tanto públicas como privadas com os objetivos de “promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo”, construindo “um planeta mais seguro e pacífico”. A “erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos

níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul” é, também, um dos seus maiores objetivos (p. 7). Outro conceito que trata de explicar é o da concessionalidade, evidenciando que, numa doação, a concessionalidade é de 100%, ao passo que, caso se esteja tratando de um crédito, este critério passa para 25% para PVD e para 50% para Países Menos Adiantados (PMA).

Iara Costa Leite mostra que a CID e a cooperação sul-sul (CSS) são ramos distintos, com literaturas distintas, mas que, contudo, possuem uma interseção, denominada de cooperação sul-sul ao desenvolvimento (CSSD). Como o Brasil não está arrolado como país doador pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o trabalho se referirá à atuação internacional, como país doador e receptor, no âmbito regional, como de CSSD. Essa também será a posição que a monografia tomará.

A seguir, serão tratados os históricos da CID e da CSSD.

### **1.3 Históricos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**

Um aspecto fundamental para a devida compreensão do fenômeno da cooperação internacional é apreender o aspecto contingencial do processo em termos históricos. Isso significa dizer que tanto a CID quanto a CSSD são processos produtos da história, em que foram criados em função de uma série de determinantes políticos e econômicos num determinado período e que, quando tais determinantes mudam, mudam também sua arquitetura e *modus operandi*. Portanto, a seção traz uma descrição acerca dos históricos da cooperação internacional estruturada na CID e na modalidade Sul-Sul para o desenvolvimento. Cabe lembrar que a CSSD se diferencia da cooperação Sul-Sul (CSS) por ser mais restrita e entendida como uma vertente da CID.

Por razões cronológicas, dar-se-á prosseguimento à descrição, primeiramente, da CID para, depois de sua descrição ser finalizada no contexto da década de 2000, abordar o histórico da CSSD.

### 1.3.1 Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A CID teve sua estruturação iniciada em fins da década de 1940. O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trouxe consigo a gestação de um período de bipolaridade mundial, em que os EUA trariam consigo o Ocidente e os valores capitalistas enquanto a URSS traziam à reboque o Oriente e os valores socialistas. É bem verdade que, como Wallerstein abordou em certo momento, o modelo wilsonista e leninista – que perduraram muito além de sua gênese na década de 1910 – mais tinham aspectos semelhantes que verdadeiras diferenças. Contudo, uma diferença fundamental das estratégias que foram adotadas por essas duas superpotências reside no fato de os EUA terem tomado a contenção do comunismo como estratégia de segurança primordial, ao passo de que a URSS possuía uma estratégia mais agressiva de anexação territorial. Foi esse imperativo de segurança estadunidense que fomentou a criação da cooperação internacional para o desenvolvimento. Como primeiros marcos, há a declaração do Ponto IV do presidente dos EUA, Harry Truman, em 1949 – tendo sido implementado a partir do ano seguinte – e na esfera multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU) o Programa de Assistência Técnica da ONU, em 1948, tornando-se, em 1949, o *Expanded Technical Assistance Programme*.

Durante as décadas de 1940 e 1950, a cooperação possuía caráter majoritariamente bilateral, com foco na melhora da infraestrutura dos países em desenvolvimento. Desenvolvimento, como anteriormente delineado, tinha uma acepção muito mais economicista, na medida que era entendido como o crescimento da renda do país via industrialização. O diagnóstico, assim, era de que os países em desenvolvimento assim o eram por uma carência de capital e de conhecimentos técnicos que levassem à industrialização. Portanto, aqui incidia o papel dos países desenvolvidos: realizar empréstimos e transferir conhecimentos que levassem à industrialização dos países menos desenvolvidos<sup>1</sup>.

As décadas de 1960 e 1970 presenciaram três principais mudanças em relação ao modelo anterior: i) pressão dos países em desenvolvimento pela cooperação no âmbito comercial; ii) aumento dos recursos destinados à cooperação nas instituições multilaterais e iii) atenção conferida, por meio de fundos específicos, para o planejamento familiar dos países menos desenvolvidos. Nesse período, ficou claro que o fracasso do modelo de cooperação

---

<sup>1</sup> Interessante observar que a transferência de conhecimento tecnológico se dava com técnicas e tecnologias que já eram obsoletas no centro.

internacional para desenvolvimento das décadas anteriores se deveu ao fato de que houve negligência em torno do setor agrícola dos países em desenvolvimento. O argumento era de que a industrialização só seria efetiva se se articulasse com o setor rural. Assim, ocorreu a chamada “Revolução Verde”, a qual consistia em estratégias de crescimento agrícola, tais como melhores sementes para os climas específicos dos países em desenvolvimento, programas de irrigação e uso de fertilizantes e pesticidas. Apesar disso, os custos sociais daí derivados foram altos, uma vez que as estruturas agrárias desses países eram muito concentradas, herança de um passado colonial.

Houve uma mudança de foco nesse período: após a ênfase no crescimento produtivo e de renda, a diretriz, agora, era a de fomentar políticas de manutenção do emprego e, segundo orientação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de focar as atividades intensivas em trabalho. Essa mudança teve como fator decisivo a questão do desemprego e subemprego pelo mundo, percebido como um problema a ser tratado, também, na ordem da cooperação internacional para o desenvolvimento. Outra mudança foi a elevação da questão da pobreza, mediante o entendimento de que o mero crescimento do produto interno bruto (PIB) não garantiria a inclusão dos pobres. Daí advém o paradigma das ações focadas nas “necessidades humanas básicas” (NHBs), envolvendo políticas intersetoriais de financiamentos concedidos pelos EUA e pelo Banco Mundial cujo enfoque era a melhoria da vida para os pobres. Interessante notar que as NHBs foram condicionadas também pela interpretação de que o desenvolvimento desigual e a pobreza pudessem levar a uma frustração e radicalização na periferia, de modo que ameaçasse os países já industrializados.

O Segundo Choque do Petróleo, em 1979, decorrente da Revolução Iraniana, a desaceleração econômica dos países industrializados e a tomada de poder nos Estados por governos de teor conservador foram fatores que geraram uma interpretação negativa da experiência tida com a cooperação internacional para o desenvolvimento, tachando-lhe de ineficiente e, assim, demandando cortes nos recursos destinados a este fim. Os anos 1980 foram marcados, na esfera multilateral, pelos recursos destinados aos ajustes estruturais, ancorado na compreensão de que o investimento direto externo (IDE) levaria ao desenvolvimento, não a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD).

A queda do muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991, marcaram o fim da Guerra Fria e, com isso, esperou-se o fim da AOD, uma vez que sua existência se devia, em grande parte, aos determinantes da confrontação bipolar mundial característico do período entre 1947 e 1991. Porém, o que se viu foi uma ampliação da pauta abordada pelo regime internacional pró-desenvolvimento em temas como transição para economias de

mercado, democratização de ex-regimes socialistas e da África subsaariana, prevenção a conflitos, dentre outros temas concernentes ao meio-ambiente, à mulher e à população. Essa foi a tônica dos anos 1990.

A década de 2000 foi marcada pelo retorno das NHBs, cristalizadas no que se conhece por Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Agenda de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, datada de 2005, traz consigo lições aprendidas durante essas últimas décadas de CID. No entanto, essas lições são intrinsecamente ligadas à visão dos países tradicionalmente doadores, contestando-se, assim a legitimidades dos padrões e princípios embutidos em tal agenda. Com a ascensão dos países emergentes no esquema de CID, entende-se o questionamento de tais práticas que são incluídas na Agenda de Paris.

A seção seguinte trará o histórico da cooperação sul-sul para o desenvolvimento enquanto uma parte da cooperação internacional para o desenvolvimento; isto é, uma intersecção entre a cooperação sul-sul, a qual abarca tantas outras modalidades de ajuda, e a cooperação internacional para o desenvolvimento, brevemente aqui nesta seção delineada.

### 1.3.2 Histórico da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento possui uma trajetória paralela e, ao mesmo tempo, inserida no pano de fundo da cooperação internacional para o desenvolvimento. A gênese de tal modalidade de cooperação pode ser referenciada em três importantes marcos, quais sejam: o próprio discurso de Truman, em 1949, o qual pela primeira vez mencionou “áreas subdesenvolvidas”, conferindo, assim, unidade a esse grupo de países na esfera do abstrato; a Conferência de Bandung, de 1955; e, por fim, a criação do Movimento dos Não-Alinhados, em 1961. As questões de ordem econômica e comercial apareceriam com a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, gerando o consenso de que o comércio internacional seria o propulsor do desenvolvimento econômico.

Essa primeira fase da CSSD, que se estende de 1954 (com a primeira ação de CSSD da Tailândia ao Sudeste Asiático) até fins da década de 1960, foi marcada mais pelo apoio político mútuo em foros multilaterais que por ações práticas de cooperação. Além, de como coloca Iara Leite, haver ainda um baixo número de participantes, uma limitação temática e

uma baixa complementaridade econômica entre os países em desenvolvimento, Corrêa pontua acerca dos porquês da baixa proatividade no âmbito da CSSD:

[...] a cooperação Sul-Sul se expandiu como uma decorrência natural do crescimento técnico, econômico e político dos países em desenvolvimento. Em seu início, ainda nos idos de 1950-1960, a cooperação entre países em desenvolvimento era mais um discurso político do que i,a prática, em função da ausência de condições financeiras, técnicas e logísticas suficientes para sua materialização. (CORRÊA, 2010, p. 88-9)

Nessa primeira fase da CSSD, ainda se pode destacar a criação de arranjos regionais e sub-regionais de integração, de regionalismo fechado<sup>2</sup>. Como exemplos de tal fenômeno, há o mercado Comum da América Central, de 1960; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, de 1960 também; a Organização da União Africana, de 1963; a União Econômica e Aduaneira da África Central, de 1964; a Associação das Nações do Sudeste Asiático, de 1967; e, por fim, o Pacto Andino, de 1969. Possuíam o objetivo de fomentar a industrialização para terem condições de competir na arena multilateral, abarcado pelo *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

A segunda fase compreende a década de 1970 e tem como característica geral o espraiamento da cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento. Apesar de ainda haver sérios constrangimentos materiais e organizacionais em torno da promoção da CSSD, essa modalidade de cooperação do círculo outrora restito a ações pontuais de Cuba e China acabou por se difundir na década de 1970 nas modalidades financeira, econômica e técnica.

O marco principal da modalidade financeira de cooperação sul-sul está intimamente relacionado com o Primeiro Choque do Petróleo, em 1974, pois daí adveio a formação da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP). Essa organização proporcionou uma receita extraordinária no que tange à exportação petrolífera aos países-membros, todos do Sul global. Assim, foi possível conceder empréstimos a taxas baixas ou negativas de juros a outros países em desenvolvimento, constituindo-se, assim, marco da cooperação financeira entre países em desenvolvimento.

No que tange à cooperação econômica, dois programas foram importantes para seu recrudescimento: o *Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations*, de 1979, e o Programa de Ação de Caracas, de 1981. Quanto à cooperação

---

<sup>2</sup> O MERCOSUL, que será tratado de forma mais densa no capítulo seguinte, se trata de um arranjo sub-regional animado pela orientação de regionalismo aberto, isto é, aberto a outros países para aderirem ao bloco regional. Isso se verifica pela incorporação recente da Venezuela ao arranjo e pelo estudo de entrada definitiva do Equador e da Bolívia.

técnica, o período foi caracterizado por conferências específicas, dentre as quais destaca-se a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a qual produziu o Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma notável desmobilização em torno da cooperação sul-sul<sup>3</sup>. Esse período foi amplamente determinado pela concepção de ajustes estruturais – de cunho neoliberal – cuja concepção se baseava na premissa de que a AOD não serviria para alavancar o desenvolvimento, mas, sim, o investimento direto externo (IDE). Esses ajustes foram oferecidos aos países em desenvolvimento uma vez que estavam imersos na crise da dívida e, no caso restrito da América Latina, imersos na transição democrática. Com isso, o papel relegado ao Estado de mobilizar recursos em torno da estratégia da CSSD foi dissipado em favor da incursão de IDE.

A partir de fins da década de 1990 e por toda a década de 2000 há a quinta fase da CSSD. Nela houve uma significativa retomada da cooperação sul-sul, estimulada pelo descontentamento dos resultados obtidos com os ajustes estruturais característicos do período imediatamente anterior e pela ascensão ao poder de governos de caráter mais progressista ou orientados pela visão política de esquerda/centro-esquerda. A década de 2000 foi testemunha da recuperação econômica dos países do Sul, de forma que lhes foi possível, através de uma maior base material, investir nos programas de CSSD. Tendo em vista os graves problemas advindos do ajuste estrutural estimulado e financiado pelos países desenvolvidos, agências multilaterais, como o Banco Mundial, reorientaram-se no que tange à maneira de promover o desenvolvimento, incluindo em sua agenda as “boas práticas” da CSS, principalmente quanto às questões da inclusão social e da consecução dos Objetivos do Milênio (ODMs).

Além do G-20 agrícola, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), outros agrupamentos de Estados do Sul foram constituídos, como o Fórum Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), posteriormente tendo sido incluída a África do Sul, transformando-se, pois, em BRICS. A cooperação trilateral

---

<sup>3</sup> Há um notável *gap* nas décadas de 1980 e 1990. Conforme tabelas oferecidas pela Iara Costa Leite, nas páginas 19 e 20 de seu artigo, a lista mostra de forma concreta que as conferências em torno da cooperação sul-sul para o desenvolvimento foram interrompidas. Em 1974, houve a 29ª Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em Nova Iorque, EUA; em 1976, houve a V Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não-Alinhados em Colombo, Sri Lanka; no mesmo ano de 1976, ocorreu a Conferência sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, na Cidade do México, México; ainda em 1976, tomou lugar o 31º Período da AGNU, em Nova Iorque, EUA; no ano seguinte, em 1977, o 32º Período de Sessões da AGNU, em Nova Iorque, EUA; em 1978, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, em Buenos Aires, Argentina e, em 1981, a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, em Caracas, Venezuela. Reuniões que abordariam o tema da CSSD somente retornariam no ano de 1997, com a Reunião dos Países-Pivô, no Chile, e em 2000 com a Reunião de Chefes de Estado e de Governo do G77, em Cuba.

também surgiu, nesse período, como forma alternativa de promoção de cooperação internacional. Houve, também, crescimento da cooperação econômica, nos âmbitos comercial, financeiro e de coordenação de políticas econômicas. Como exemplo que concerne ao trabalho, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é emblemática.

## **1.4 Motivações para a cooperação para o desenvolvimento**

É importante, neste ponto, discutir e demonstrar as motivações pelos quais os Estados destacam parte de seus recursos à cooperação com outros países. Isso principalmente porque há uma dimensão altruísta do discurso, propalada muitas vezes pelos órgãos oficiais de cooperação em torno de seus objetivos. Contudo, o que será destacado aqui nessa seção é que a dimensão altruísta é um discurso legitimador perante a opinião pública internacional, uma vez que os objetivos – tanto da AOD, como da CID – são diretamente estabelecidos num espectro estratégico pelo estrato político, isto é, das diplomacias nacionais.

Um dos argumentos pelos quais dão corpo ao argumento acima é o de que os recursos destacados para essas atividades de cooperação são diretamente provenientes dos impostos, taxaões e contribuições dos cidadãos, de modo que, ao se prestar as devidas contas, o Estado deve se pautar pelos seus próprios interesses no sistema internacional, repercutindo em melhores condições econômicas, políticas e sociais para os seus nacionais. O argumento da solidariedade, pura e simplesmente, não seria suficiente para justificar, perante a opinião pública doméstica, os recursos alocados para cooperação internacional. Isto porque esses recursos – sejam de ordem financeira ou técnica – poderiam, de outro modo, ser alocados para outros propósitos em âmbito doméstico.

A importância das motivações de ordem política e geoestratégica pode ser observada na queda registrada nos níveis de recursos da AOD logo após o colapso da URSS e no recrudescimento da cooperação externa após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. No primeiro caso, no início da década de 1990, os níveis de AOD diminuíram sensivelmente, uma vez que os fatores políticos e estratégicos que determinaram a criação e manutenção da CID fragmentavam-se e se erodiam. No segundo caso, o imperativo da segurança, em torno do objetivo de contenção do terrorismo, alavancou e legitimou o acréscimo dos volumes destinados à AOD para países em diversas partes do globo nas quais

fossem importantes em função de segurança, como o Oriente Médio. No contexto contemporâneo, pode-se observar China, Índia e Coreia do Sul com programas de cooperação externa, principalmente com países limítrofes, numa clara referência a motivações de cunho político e estratégico.

Tão importante quanto as motivações políticas e geoestratégicas, as motivações econômicas e comerciais também sustentam em grande parte o interesses dos países doadores em torno da CID. Como anteriormente mostrado na história da CID, os países doadores estabeleciam programas de cooperação com os países beneficiários mediante condicionais e uma delas era a chamada “cooperação atada” ou, em inglês, *tied aid*. Assim, os países beneficiários eram forçosamente inclinados à compra de bens e serviços de seus respectivos países doadores, facilitando a estes a internacionalização de suas empresas. Essas motivações também são mais fortes, mesmo que não oficialmente declaradas, nos propósitos de cooperação da França com a comunidade francófona da África, assim como da Inglaterra e de sua antiga *Commonwealth*, a despeito do discurso de manutenção de laços históricos e culturais entre os povos.

Essas intenções de caráter econômico e comercial são ocultadas por meio da afirmação de que as motivações para os programas de cooperação são, em realidade, de caráter histórico e cultural. Sendo genuínas ou não, essas motivações trazem consigo, em seu discurso, ou o passado colonial ou pode se referir a um “conjunto de países que compartilham uma região ou continente, nos quais as relações de vizinhança podem requerer ou recomendar políticas de cooperação efetiva, inclusive para a resolução de problemas comuns. É o caso da cooperação dos países do Sul.” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 57). Em especial, o diplomata afirma que é o caso que motiva a cooperação técnica brasileira, que se orienta para os países da região sul-americana e da região lusófona da África.

## **1.5 O Brasil e sua relação com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**

Essa seção tratará de inserir tanto a CID quanto a CSSD no âmbito brasileiro. Para tanto, mostrar-se-á, antes do histórico breve da experiência brasileira no que tange a CID e a CSSD, críticas ao modelo de cooperação dito “vertical”, Norte-Sul, e as benesses que a cooperação dita “horizontal”, Sul-Sul, pode trazer aos países em desenvolvimento.

Conforme anteriormente discutido em seções acima, a cooperação tradicional da CID, ou seja, aquela compreendida entre um país doador e desenvolvido transferindo conhecimentos, técnicas, recursos financeiros, alimentos, etc., para um país recipiendário e em desenvolvimento, ocorreu durante seis décadas sem, contudo, ter gerado as condições básicas pelas quais um Estado entraria no círculo virtuoso do desenvolvimento. O Brasil, nesse sentido, não é exceção nesse contexto de falha generalizada. Apesar disso, ele se destaca por ter sido um país de grande mercado interno e com um processo rápido e completo de industrialização, ao lado de México, Chile e China, figurando como exemplos aos demais países em desenvolvimento à época.

### **1.5.1 Complementaridade e instrumentalidade da cooperação Sul-Sul**

A cooperação Sul-Sul, assim como é apresentada, possui a tendência de ser compreendida como um modo inteiramente distinto de cooperação internacional, de modo que um país que traga em seu discurso as benesses desta modalidade diferenciada da tradicional Norte-Sul automaticamente desprezaria e imporá diversos entraves ao estabelecimento de uma parceria com países desenvolvidos. No entanto, à medida que a cooperação Sul-Sul se robustece e cria volume, a Norte-Sul também teve seu volume incrementado. Conforme pode ser observado em Corrêa, desde o ano 2000 os recursos destinados à cooperação pelos membros do CAD/OCDE passaram de US\$ 53,7 bi, em 2000, para US\$ 121,5 bi, em 2008. O sistema ONU, o Grupo Banco Mundial e os bancos regionais,

juntos, passaram de US\$ 41,7 bi para US\$ 92,1 bi, no mesmo período. Os bancos regionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Africano de Desenvolvimento – BAD e Banco Europeu de Investimentos – BEI) passaram de US\$ 16 bi para US\$ 38,7 bi (CORRÊA, 2010, p. 28). Isso denota que, não obstante o aumento de volume destinado às cooperações Sul-Sul, a cooperação Norte-Sul continua crescendo e sendo importante modalidade de CID.

E, tal como Corrêa assevera, a cooperação Sul-Sul possui tendência a crescer. Isso se deve pela percepção dos países em desenvolvimento do potencial de inserção internacional que essa cooperação lhes confere. Como são países, em sua maioria, que possuem um baixo nível de *hard power*, encontram na CSSD um instrumento de *soft power*, pelo qual podem não só expandir suas exportações, importações e laços com outros povos, mas alterar, de alguma forma, a arquitetura de poder mundial, aumentando-se o poder de barganha dos países em desenvolvimento. Como mostra Corrêa:

O crescimento da cooperação Sul-Sul possibilitou a expansão internacional dos países em desenvolvimento, os quais passaram a fazer uso da cooperação internacional como instrumentos de “soft power” e de conquista de novos mercados para seus bens e serviços, movimentos esse, diga-se de passagem, relativamente semelhante às origens da atuação internacional dos países doadores tradicionais. Mesmo que nos próximos anos ocorresse um (improvável) aumento expressivo nos níveis de AOD investidos em benefício de países em desenvolvimento, o impacto sobre a cooperação Sul-Sul iria ser nulo (salvo no caso de operações triangulares), pois as motivações entre as duas vertentes de intercâmbio são distintas. Por sua vez, quando os países em desenvolvimento indicam que a cooperação Sul-Sul é complementar à modalidade Norte-Sul, a intenção não é a de ocupar espaços deixados vazios pelos países doadores, mas sim tão somente evitar que estes últimos lancem mão da expansão da cooperação Sul-Sul para diminuir suas contribuições de AOD. Enfim, a cooperação Sul-Sul tem dinâmica própria e tende a crescer pelo fato de se constituir em um processo praticamente sem volta de inserção internacional de ordem política e econômica de um grupo significativo de países em desenvolvimento, não havendo comprovação de que essa expansão decorre da retração ou de uma maior focalização dos programas de AOD patrocinados pelos países doadores. (CORRÊA, 2010, p. 89)

A instrumentalidade da cooperação Sul-Sul, enquanto manifestação de *soft power*, também se faz presente no caso brasileiro. A cooperação internacional prestada pelo Brasil a outros países em vias de desenvolvimento, apesar de atuar em benefício desses países recipiendários, adensaria relações com estes, de forma a aprimorar a inserção internacional do país num contexto de baixos recursos alocados para tal modalidade e com uma tradição de política exterior não-intervencionista. (CORRÊA, 2010, p. 177).

O caráter complementar da cooperação Sul-Sul, em sua modalidade técnica, também é evidenciado por Puente. Segundo ele, no Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978,

documento emitido após a Conferência multilateral, que congregou 138 países – tanto países em desenvolvimento, quanto países desenvolvidos, uma das principais diretrizes era, precisamente que “a CTPD não deve ser entendida como um fim em si mesmo, nem como substituto para a cooperação técnica com países desenvolvidos, que continuará necessária para o desenvolvimento de capacidades dos países em desenvolvimento”. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 78).

### 1.5.2 Agência Brasileira de Cooperação: histórico, composição e desafios atuais

Um breve histórico dos aspectos institucionais que tratam do tema da cooperação em âmbito brasileiro demonstra a evolução e aperfeiçoamento que a prática da cooperação Norte-Sul, dentro do prisma da CID, proporcionou ao Brasil. Um aspecto relevante é a centralização institucional engendrada no período que se inicia em 1950, o que, por sua vez, poderia demonstrar a importância de tal contingência e controle da CTPD pelo corpo diplomático brasileiro.

Conforme põe Puente, as primeiras experiências de CT se deram de forma pontual com os EUA durante o esforço de guerra da Segunda Guerra Mundial. Foi somente no ano de 1950, por meio do Decreto nº 28.799/50, que foi criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), adstrito ao Ministério de Relações Exteriores. Como os programas de cooperação com os EUA se recrudesciam, foi criado, através do Decreto nº 45.660/59, o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV. No ano de 1965, na esteira dos efeitos da Aliança para o Progresso, com os EUA, foi criado o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP). Portanto, a despeito de mudanças de atribuições nos quadros internos da CNAT (reestruturação advinda do Decreto nº 54.251/64), no ano de 1965 havia essas três instituições que, de certa forma, se sobrepujam em suas atribuições – CNAT, Escritório Técnico do Ponto IV e CONTAP. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 99-101).

O diagnóstico e a argumentação em torno da racionalização desses meios, segundo Puente, foi como se segue:

O sistema parecia não funcionar de forma inteiramente satisfatória, sobretudo à medida em que crescia a quantidade de programas e projetos de cooperação técnica tendo o Brasil como recipiendário e países industrializados e organismos internacionais, como doadores. Fazia-se, então, necessário fortalecer o sistema e adequar a demanda à diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, dado o expressivo volume de recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras, em especial aquelas ligadas às áreas de ensino e pesquisa. (IGLESIAS PUENTE, 2010. p. 101)

O decreto nº 65.476/69, elaborado por um grupo interministerial que teve seus trabalhos iniciados no ano anterior, arquitetou um esquema igualmente interministerial de gestão da CT. Extinguiram-se os órgãos anteriores (CNAT, Escritório Técnico do Ponto IV e CONTAP) e criaram-se dois: a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), vinculada ao Ministério do Planejamento, e a Divisão de Cooperação Técnica (DCT; a partir de 1974, DCOPT), esta, por sua vez, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

A CTPD brasileira, portanto, começou a ser realizada de maneira tímida nesse duplo esquema institucional, a partir de 1973. Teve seu escopo geográfico focal no nível regional da América Latina e no nível transoceânico, com os países lusófonos do continente africano. Motivada principalmente por fatores culturais, históricos e altruísticos, logo ficou evidente para o âmbito doméstico que a CTPD, além de possuir seu caráter fomentador do desenvolvimento interno, poderia possuir um caráter de instrumento da política exterior do país.

Apesar de bem-sucedido nesse período, logo esse arcabouço institucional começou a apresentar problemas, como a redução no fluxo de recursos do exterior, advinda da “graduação” do Brasil. Os anos 1980, como anteriormente abordado, foram anos de austeridade e de cortes nos orçamentos nacionais, de forma que agravou ainda mais a coordenação entre a SUBIN e o DCOPT. Foi assim criada, em 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), através do Decreto nº 94.973/87. SUBIN e DCOPT foram extintos e a cooperação financeira foi alicerçada na Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN – do Ministério do Planejamento. Essa reforma ocorreu “em certa medida, pela necessidade de reformular diretrizes e mecanismos da cooperação técnica, visando a conferir maior flexibilidade, dinamismo e fluidez às ações de CT do País e, especialmente, para dotar a CTPD, [...] de um marco institucional.” (CONDE *apud* IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 106).

Lídia Cabral e Julia Weinstock produziram um estudo sobre a cooperação técnica brasileira para o desenvolvimento, buscando entender as motivações, os mecanismos e as

futuras projeções para a *Overseas Development Institute* (ODI), um instituto britânico independente, no ano de 2010.

O estudo demonstra que a ABC, departamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), é fundamentalmente motivada pelos propósitos da política exterior brasileira, dada sua configuração institucional inexoravelmente atrelada ao Itamaraty, limitando-se, assim, o pessoal da agência e a capacidade de ação frente às demandas internacionais de projetos de cooperação técnica. Na esteira, atenta ao fato de que o vácuo na legislação brasileira para o empreendimento da CSSD impede uma ação menos morosa no cenário internacional, uma vez que a contratação de funcionários no exterior deve ser intermediada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A autonomia, por conseguinte, é limitada, a despeito das crescentes articulações dentro da ABC para uma atuação menos presa ao Itamaraty. O estudo também mostra que o tema da cooperação sul-sul ao desenvolvimento não está na pauta de assuntos relevantes para a sociedade civil, tendo apenas como interessados alguns especialistas em cooperação e membros da academia.

Um pouco mais de vagar sobre os principais itens em que o estudo se debruça esclarece e adensa a matéria. Como anteriormente dito – e em várias ocasiões no texto as autoras reiteram – “Foreign policy is the major driver of development cooperation” e, assim, a política externa moldou o foco temático e geográfico das iniciativas de cooperação técnica (CABRAL; WEINSTOCK, 2010, p. vi). Apontam os países africanos e, em especial, os lusófonos, como os maiores destinatários dos recursos da ABC nos programas conjuntos de cooperação técnica. Conforme a proeminência brasileira no cenário internacional se acentua, a demanda dos países em desenvolvimento pela tecnologia e expertise de ponta que o Brasil em alguns setores aumenta e a ABC procura se ajustar a essa crescente demanda. O orçamento da agência triplicou nos últimos anos e a quantidade de pessoal empregada no empreendimento dos projetos também aumentou.

A despeito da capacidade notável de flexibilidade da agência nesse contexto de rápida mudança da característica nacional de país recipiendário para país recipiendário e doador, o estudo evidencia uma série de problemas institucionais e operacionais da própria agência. Mais que isso, o estudo também aborda os problemas do marco regulatório em que a cooperação técnica horizontal brasileira se insere:

Crucially, specific legislation regulating cooperation provided by Brazilian public sector institutions to developing countries is yet to be produced. Brazil manages South-South cooperation with the regulatory framework of an exclusively recipient country. Therefore, its cooperation agencies are not allowed to perform basic development assistance functions, such as buying and contracting abroad for the

benefit of another country, having to operate through intermediary international agencies, such as UNDP. (CABRAL, WEINSTOCK; 2010, p. vi)

No que tange as questões de pessoal da agência, os problemas se estendem desde o tempo em que o pessoal técnico permanece nesse departamento do MRE (em torno de dois anos e meio), *expertise gaps* e documentação de avaliação e análise dos projetos em execução, assim como de suas respectivas eficácias, à ausência de uma *constituency* doméstica para o desenvolvimento internacional. Também denuncia insuficientes coordenação e troca das experiências de cooperação técnica em uma gama de níveis, dentre eles o doméstico em si – as instituições de cooperação que existem no país – e o da própria ABC.

No que concerne questões de caráter orçamentário, a ABC passou por problemas nesse sentido até 1998. Entre 1995 e 1996, a ABC passou por constrangimentos de recursos por ter sido extinto o fundo que a financiava, o FUNEC. Além disso, um problema de ordem jurídica impedia o dispêndio de recursos públicos no exterior em períodos superiores ao ano fiscal brasileiro (Lei 8.666/93), de modo que a solução somente viria, para a resolução de tal impasse, no ano de 1998. Neste ano, dotou-se de recursos públicos não-orçamentários a ABC, mediante projeto guarda-chuva com o PNUD. (IGLESIAS PUNETE, 2010, p. 144-5). Houve uma aproximação das normas do PNUD com o ordenamento jurídico brasileiro e, assim, a ABC pôde ter uma maior autonomia para responder às demandas que, a despeito dessa problemática supracitada, continuaram a crescer. Apesar dessa maior margem de manobra adquirida com a captação de recursos via PNUD, ocorre uma dependência que impede a ABC de atingir maiores níveis de eficiência e eficácia no atendimento das demandas. Isso porque o PNUD cobra uma taxa de 5% pelos seus serviços e exige auditorias e monitoramentos esporádicos nos projetos guarda-chuva. Uma vez que os recursos utilizados são públicos, Puente aponta que tais mecanismos de avaliação deveriam estar sob competência pública nacional. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 149). Cabe assinalar, entretanto, que a dependência do PNUD foi maior até o ano de 2002, quando o processo de contratação nas atividades de CT no Brasil era, em quase sua totalidade, intermediado por tal programa. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 149). Em 2005 houve um reforço institucional, no qual 77 servidores foram lotados na ABC, diminuindo, desse modo, a dependência de recursos humanos confiada ao PNUD. De fato, os contratados via PNUD passaram de 156, em junho de 2002 para zero em outubro de 2005. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 140).

O estudo de Cabral & Weinstock sistematiza três grandes tópicos que se apresentam como desafios à ABC: a questão da autonomia, a construção do caráter cooperação brasileiro

ao desenvolvimento e a sustentabilidade da cooperação sul-sul e emergência do trilateralismo. Além disso, faz uma série de recomendações, dentre elas quatro principais, que atuaria no sistema legal brasileiro e outras quinze que seriam importantes para o aperfeiçoamento das atividades da agência para a cooperação técnica sul-sul.

### 1.5.3 Histórico da cooperação internacional brasileira

Corrêa (2010) estabelece dois períodos em que a cooperação internacional poderia ser dividida: a primeira, que se estende de 1950 até 1980 e a segunda, que se estende de 1985 a 2005. Indica que, a partir do ano de 2005, estaria se conformando uma terceira fase.

Essa primeira fase se caracteriza pelo fato de o Brasil ser recipiendário numa típica estrutura cooperativa Norte-Sul. O objetivo geral dessa cooperação verticalizada era a “estruturação de instituições ligadas direta ou indiretamente com a promoção do crescimento econômico do país” (CORRÊA, 2010, p. 165). Acreditava-se que, desse modo, haveria um *spill over effect*, ou seja, um efeito de transbordamento, o qual traria um efeito multiplicador social para as demais áreas. Contudo, a abordagem era setorial, sem multidisciplinaridade e sem uma efetiva participação da sociedade. Essa época é marcada pelo nacional-desenvolvimentismo, em que o Estado capitaneava o processo de desenvolvimento sem, entretanto, levar a sociedade e suas entidades a reboque. A cooperação recebida do Norte, assim, servia aos propósitos estatais de focalizar no fortalecimento das infraestruturas sociais e na base econômica.

A segunda fase, por sua vez, foi marcada pela redemocratização do país e pelo neoliberalismo enquanto paradigma econômico. Como anteriormente mencionado, devido à “graduação” do país e ao fim da Guerra Fria – que diminuiu e reorientou os fluxos de AOD que, anteriormente se dirigiam à América Latina – a cooperação tradicional Norte-Sul teve um papel muito reduzido na região sul-americana e, por claro, no Brasil. Houve, justamente por causa desse caráter recessivo e austero, preenchido apenas pela estratégia de internacionalização das empresas do Norte – IDE –, uma intensa mobilização de recursos por parte do governo brasileiro com organismos principalmente multilaterais para cooperação em três áreas, majoritariamente: modernização do setor público, meio ambiente e desenvolvimento social.

Ambas as fases possuem oportunidades perdidas ou omissões. Como bem assinala Corrêa:

No primeiro período da cooperação brasileira, por exemplo, o governo não logrou obter no exterior experiências concretas e testadas sobre como lidar com o problema da miséria em áreas rurais e urbanas, com as agudas assimetrias regionais e, talvez o mais importante, definir e dar seguimento a estratégias para assegurar um nível adequado de educação da população. Adicionalmente, o distanciamento entre os centros de pesquisa e o setor produtivo nacional que perdura até os dias de hoje poderia ter tido uma evolução distinta, caso houvesse um esforço real de conhecimento das práticas adotadas em outros países. Diversas iniciativas de modernização do país poderiam ter se desenvolvido com apoio do exterior nessa primeira fase da cooperação internacional do país, se não fosse a opção do regime militar que cobriu a maior parte desse período em priorizar a ampliação da infraestrutura econômica e o fortalecimento da área econômico-financeira do governo em detrimento de outros setores. Quanto ao segundo período, pode-se dizer que os seus pontos fracos foram o imediatismo e a ausência de foco. A necessidade de atender a uma grande diversidade de novas demandas, todas inquestionavelmente prementes, dificultou uma visão – e avaliação – de conjunto dessas iniciativas. Privilegiou-se o suporte técnico –gerencial para a execução de políticas e programas públicos, porém sem haver uma ancoragem dessas ações a um planejamento de médio e longo prazo. Igualmente, a referida visão imediatista dos programas de cooperação multilateral no país nesse período traduziu-se em menor atenção ao desenvolvimento efetivo de capacidades e na criação de mecanismos de gestão “ad hoc” que visavam complementar as deficientes estruturas do Estado para lidar com suas novas atribuições. Mesmo nos casos dos projetos que lograram contribuir para mudanças estruturais no país em diversos setores, a questão da sustentabilidade dos seus resultados não contemplou o desenho de estratégias eficazes de saída. (CORRÊA, 2010, p. 169-170).

No que tange a cooperação Sul-Sul, como brevemente assinalado em seção anterior, iniciou-se na década de 1970 de forma tímida. Eram, no início, atividades pontuais de treinamento de estrangeiros em território nacional que eram, muitas vezes, intermediadas por organismos internacionais. Em momento posterior, instituições brasileiras mais bem estruturadas vieram a estabelecer parcerias cooperativas em forma de intercâmbios dentro dos escopo geográfico da América Latina. A década de 1980, por sua vez, adensou ainda mais sob a forma de CTPD.

Na avaliação do autor, essas duas décadas – 1970 e 1980 – foram mais importantes para a construção de um discurso que se pretendia alternativo à tradicional cooperação Norte-Sul e na conformação de diretrizes que guiassem a cooperação Sul-Sul do que seus resultados práticos, empíricos. Isso se deveu, fundamentalmente, em função da baixa alocação de recursos para a cooperação internacional promovida pelo Brasil, podendo somente ser autorizadas iniciativas de curto prazo, contemplando assistência técnica ou treinamento. (CORRÊA, 2010, p. 177).

A partir de meados de 1994, vários sucessos logrados pelo governo brasileiro atraíram o interesse de países em desenvolvimento para a prestação de cooperação internacional. A boa imagem do país no exterior, experiências bem-sucedidas de instituições nacionais aptas para a atuação internacional e um orçamento nacional mais volumoso permitiram a substituição, nesse processo, das atividades pontuais para programas. (CORRÊA, 2010, p. 179). Estes programas possuem um maior escopo temporal e permitem uma prestação de cooperação mais eficiente e que seja mais bem absorvida pelos países recipiendários.

Uma tendência desse período é a chamada cooperação triangular, a que ocorre entre dois países em desenvolvimento com uma parceria com um país desenvolvido.

## **1.6 Modalidades da cooperação internacional**

A CID e, aí inserida, a CSSD, possui cinco tipos de modalidades nas quais os países podem destinar recursos para a cooperação: a assistência humanitária, a cooperação científica e tecnológica, a ajuda alimentar, a cooperação técnica e a cooperação financeira. Antes de adentrar-se nos dois tipos de cooperação que serão objeto deste trabalho, serão brevemente delineadas cada uma das modalidades de cooperação, à exceção da cooperação técnica e da cooperação financeira, que serão um pouco mais detalhadas por serem as duas modalidades que são objeto da monografia.

A Assistência Humanitária (AH) é uma modalidade de cooperação *ad hoc*, de forma que ela só é empregada quando de uma situação calamitosa ocorre em um determinado país. Apesar de haver consenso sobre a AH ser uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento, o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE considera como parte integrante da AOD. Compõe cerca de 11% do volume de AOD (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 62)

A Cooperação Científica e Tecnológica (CC&T) se constitui numa transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos inseridos num programa que permitam uma pesquisa conjunta, através de troca de especialistas, doação de equipamentos, dentre outras possíveis maneiras de se promover uma cooperação nesse sentido científico e tecnológico. Não é tradicionalmente inserido no rol de modalidades de cooperação por dois fatores, segundo Iglesias Puente: o primeiro fator seria a horizontalidade dessa modalidade, uma vez que, tradicionalmente, universidades e institutos de pesquisa que cooperam entre si estão

inseridas em países que possuem um nível de desenvolvimento similar e que proporciona uma melhor absorção da tecnologia e conhecimento do outro. O segundo fator seria a “subsunção da cooperação científica e tecnológica à cooperação técnica” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 63). Quando a CC&T ocorre entre dois países com níveis de desenvolvimento díspares, ocorre forçosamente uma transferência de tecnologia, envolvida numa acepção de prestador-receptor, em vez de uma ação enveredada entre parceiros isonômicos. Ademais, os limites entre CC&T e CT são nebulosos, de forma que nem sempre se consegue bem distinguir entre o que seria um e o que seria outro, incorrendo, inclusive numa intersecção entre ambas as modalidades, em certo ponto.

A Ajuda Alimentar se trata de “transferência de recursos, sob a forma de alimentos, bens doados relativos à produção de alimentos, para país ou região com graves problemas de segurança alimentar, e em que a fome seja elemento muito presente.” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 64). Ela é tradicionalmente desempenhada por organizações internacionais, como o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e pelas organizações não-governamentais (ONGs). Diferentemente do que ocorre com a assistência humanitária, a ajuda alimentar se constitui numa ajuda de caráter mais perene, de longo prazo. A ajuda alimentar já chegou à cifra de 20% do total da AOD em 1981. Em 2002, contudo, reduziu-se à margem de 2% do total. Essa modalidade, ainda assim, conseguiu maior relevância mediante a revisão feita no que tange a segurança alimentar. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 65).

A Cooperação Técnica (CT) teve sua concepção modificada ao longo das décadas, uma vez que, como já anteriormente colocado, as concepções de desenvolvimento foram sendo alteradas conforme as interpretações de eficácia e subsidiados pelas ideologias que ora vigiam. A CT foi firmada oficialmente pela Resolução nº 200 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, com o nome de Assistência Técnica (AT). Contudo, essa nomenclatura trazia consigo um caráter passivo aos países em desenvolvimento, que acatavam à caridade ou à concessão dos países desenvolvidos. A partir dos anos de 1970, a nomenclatura corrente tornou-se “cooperação técnica”, exatamente atuando no sentido de diminuir as assimetrias que a própria semântica taxonômica trazia em seu bojo.

Até antes dos ajustes estruturais – característicos da interpretação de insucesso das políticas de cooperação para o desenvolvimento e da formulação de um novo receituário de desenvolvimento aos países em vias de se desenvolver, calcado no investimento direto externo – a CT tinha como definição:

um processo não comercial de transferência de conhecimentos, habilidades e técnicas, normalmente de países mais desenvolvidos para países de menor desenvolvimento, realizado mediante programas de treinamento (incluindo, *inter alia*, concessão de bolsas de estudo), aconselhamento, envio de técnicos e peritos, intercâmbio de informações, estabelecimento de consultorias, e doação de equipamentos e material bibliográfico vinculados a essas ações. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 66)

O diagnóstico era de que a CT era precisamente o modo de preencher uma das lacunas principais dos países em desenvolvimento, qual seja, a do “baixo nível de conhecimento, [do] domínio de técnicas e de capacidade de gestão”. Porém, ao invés de promover a autonomia para o desenvolvimento, as políticas de CT acabaram prendendo os Estados recipiendários a bens e serviços que os doadores escolhiam. Conforme assinala Puente, “o enfoque assistencial era evidente” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 67).

Como assevera o diplomata ao longo da obra, a cooperação não ocorre de forma desinteressada ou somente por um viés estritamente técnico e orientado por uma demanda real dos países em desenvolvimento. Neste período inicial da CT – entre 1950 e 1980 – se observou que a motivação por detrás dessa modalidade de cooperação residia em muito no interesse dos países desenvolvidos em questões geopolíticas e por percepções reais ou falsas acerca das necessidades dos países em desenvolvimento. Portanto, nesse período histórico, o caráter paternalista com o qual os países desenvolvidos impregnaram a CT foi a tônica, não deixando espaço para que, numa cooperação Norte-Sul, fosse possível aos países em desenvolvimento evidenciar suas efetivas necessidades e defendessem sua – muitas vezes recente – autonomia.

Uma das principais causas do insucesso da CT foi a negligência do caráter social, cultural e institucional, para que as técnicas e instituições dos programas fossem absorvidas adequadamente nos países recipiendários. Desse modo, não se obteve, em grande medida, as raízes pretendidas pelos doadores, incorrendo apenas num acatamento das condicionalidades estabelecidas nos programas de cooperação, apesar de eles serem contínua e sucessivamente implantados.

Nos anos 1980, a CT teve uma mudança de foco significativa, em que ela estava atrelada intrinsecamente ao Consenso de Washington. Isso significava, por conseguinte, que a CT deveria ser empenhada no sentido de retirar do Estado suas atribuições tradicionais em prol de um maior *laissez-faire*, em que contribuísse para a livre ação das forças de mercado. A experiência dos países em desenvolvimento, principalmente os latino-americanos, foi bastante negativa, tendo-se em conta que a desregulação de mercado produziu mais efeitos nocivos à soberania e ao desenvolvimento dos países que efeitos positivos. Apesar de os parques

industriais dos países em desenvolvimento terem sido modernizados, os países perderam muito de sua soberania ao se prestarem de forma incondicional ao FMI, por exemplo<sup>4</sup>.

Os anos 1990 foram propícios para a reflexão acerca dos resultados dos ajustes estruturais e do novo foco elencado para a CT. Apesar disso, a dissolução da URSS – marcando, assim, o fim da Guerra Fria – proporcionou uma vertiginosa queda nos fluxos de AOD, mostrando, assim, que os imperativos geopolíticos motivavam e impulsionavam o fenômeno da CID. A CT ficou incumbida, de acordo com o CAD/OCDE, de transferir maiores responsabilizações aos países recipiendários da cooperação sem, contudo, trazer resultados palpáveis.

A década de 2000 foi testemunha, como anteriormente asseverado, da Declaração de Paris (2005), em que os tradicionais doadores emitiram um documento a respeito de princípios pelos quais os membros da OCDE deveriam seguir. Puente destaca três deles: apropriação local, parceria e sustentabilidade. Ele os descreve e os critica, um a um.

Por fim, uma conceituação mais recente sobre a CT, segundo o diplomata, seria:

[A CT é] Um processo multidisciplinar e multisetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 74)

A Cooperação Financeira (CF), conforme enuncia Puente:

A CF constitui-se de conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações (inclusive de bens necessários ao desenvolvimento), e créditos “concessionais” (em geral, de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis), vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais (incluindo ampliação de infraestruturas), e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos. Sua função é promover melhores condições socioeconômicas no país receptor e, por conseguinte, o progresso e o bem-estar de sua população. (IGLESIAS PUENTE, 2010, pp. 60-1)

É a modalidade de cooperação que abarca o maior montante relativo da AOD, cerca de 65%. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 60). A CF de caráter regional pode ser efetivada em

---

<sup>4</sup> Os efeitos positivos e negativos da agenda neoliberal são mais bem tratadas no segundo capítulo, na seção destinada ao delineamento da política externa brasileira no período 1990-2010.

dois tipos diferentes: efetivada com o objetivo de “otimizar a liquidez externa”. Como exemplos, na América do Sul, tem-se o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e o Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR). Por outro lado, há as iniciativas voltadas para a melhoria das condições de acesso a financiamentos de longo prazo. Como exemplos, há o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com suas peculiaridades. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 77-8)

## **1.7 A Cooperação Técnica e a Cooperação Financeira entre países em desenvolvimento**

Por serem estas duas modalidades, quais sejam, a cooperação técnica e a cooperação financeira as tônicas da cooperação internacional para o desenvolvimento, focar-se-á nelas. Esta seção tem como objetivo detalhar a questão, aprofundando-se na questão Sul-Sul, ou seja, tratar da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e a cooperação financeira entre países em desenvolvimento (CFPD).

### **1.7.1 Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento**

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento é uma atividade que remonta desde os primórdios da CID, na década de 1950, principalmente com as atividades de cooperação prestadas pela China pós-revolução de 1949. Contudo, é somente após a edição do Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, que tal modalidade de cooperação foi estabelecida no âmbito das Nações Unidas, e é por essa razão que o diplomata Puente inicia a descrição histórica da CTPD no mundo nessa data.

Ele faz uma constatação importante: apesar de a CTPD pretender ser horizontal, algum grau de verticalidade não só é inevitável, como necessário. A CTPD, para se efetivar,

pressupõe que numa das pontas haja um país de nível intermediário ou de renda média, “que disponha de manancial mínimo de recursos técnicos e experiências bem-sucedidas, além da capacidade institucional e financeira para transferi-los ou intercambiá-los com outros países terceiros.” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 80).

Durante os anos 1980, a CTPD teve um escopo muitíssimo reduzido. Isso se deveu em função de duas razões: a quantidade reduzida, à época, de países em desenvolvimento capazes de serem promotores de CTPD – 8 países – e dificuldades econômicas advindas das crises da dívida e do ideário neoliberal então em voga, indicando austeridade como medida para correção. Destarte, a quantidade de recursos destinados à CTPD foi reduzida de forma considerável, apesar de a CT não conformar, por si só, montante tão expressivo de recursos quanto a CF. Nesse contexto, os mecanismos de financiamento à CTPD previstos no Plano de Buenos Aires não foram eficazes, não angariando recursos satisfatórios para o que fora anteriormente acordado.

O que se observou nesse período da década de 1980, em termos concretos – segundo Puente – e bilaterais, foi uma cooperação “lenta e em escala diminuta” predominantemente promovidas pelos países líderes em direção às suas respectivas regiões, como o Brasil na América Latina, a Índia, Coreia do Sul e Tailândia, na região asiática. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 82). Em âmbito multilateral,

o PNUD esforçou-se para organizar e coordenar ações e atividades de CTPD na África, Caribe, na América Central e na Ásia. O PNUD também tem contribuído em programas de reforço da capacidade institucional dos países em desenvolvimento de modo a habilitá-los à CTPD (UNDP, 1994). (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 82)

Os anos 1990, conforme anteriormente pontuado, foram testemunha do fim da Guerra de Fria, o que diminuiu fatalmente os níveis de AOD. Porém, não só foi uma diminuição no volume de recursos, como foi, também, uma reorientação do destino de tais recursos: eles foram deslocados para os países do Leste Europeu e para os da Ásia Central. Ademais, outro fator que contribuiu para que os países em desenvolvimento não contemplados nos escopos geográficos delineados pelos países desenvolvidos – e especialmente sentido em países como o Brasil – fossem deixados de lado e, de certa forma, impelidos a fomentarem novas formas de cooperação, foi a criação do critério de “graduação”, em que, na prática, limita a possibilidade de países de renda média de conseguirem fixar programas de cooperação financeira ou mesmo técnica com os países do Norte. A partir daí arquitetaram e ensinaram maior envolvimento entre esses países de renda média com os demais países em

desenvolvimento, principalmente a partir do ano de 1995, ano em que o conceito de “países-chave” foi instituído no campo da CTPD. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 82-3)

Segundo o diplomata, a CTPD ainda cumpriu papel importante como mecanismo de ação perante os novos desafios da globalização, ao assumir um caráter de estratégia de inserção no sistema internacional. O argumento consiste que, ao se incrementar as relações Sul-Sul de caráter técnico, a interdependência entre os países prestadores de cooperação e os recipiendários aumenta, aumentando as oportunidades internacionais e, de certa forma, diminuindo suas vulnerabilidades externas, ao se diversificar as relações que outrora eram determinadas numa relação extremamente verticalizada entre os países do Norte e os do Sul. Além disso, observou-se que os esquemas de CTPD se concentraram em arranjos intra-regionais, condizente com a tendência dos anos 1980, em que os chamados países-líderes cooperavam com os países com menor desenvolvimento relativo em sua própria região.

### 1.7.2 Cooperação Financeira entre Países em Desenvolvimento

A CFPD é uma modalidade de cooperação internacional que possui grande relevância, principalmente em função de seus montantes elevados na composição total dos recursos destinados à cooperação. Essa quantidade significativa emoldurada na CF reflete-se na CFPD, de modo que se configura importante dentro de uma visão estratégica que visa, em suma, modificar as relações de poder interestatais.

Essa modalidade de cooperação inscrita à CSSD possui várias formas de manifestação. São incluídos créditos de exportação, sistemas de pagamentos em moeda local, subsídios a empresas para atuar em países parceiros, assim como financiamentos de infraestrutura, esses de caráter de longo prazo. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 77-8). Para o capítulo 2, ver-se-á que os financiamentos da infraestrutura sul-americana constituem importante vetor para o desenvolvimento e integração da região.

Conforme aponta Corrêa, a CF e a cooperação econômica permitem a criação de novos eixos de integração econômica, modificando de forma perene diversos laços e fluxos, sejam eles de comércio, de tecnologia ou de finanças entre os países em desenvolvimento. (CORRÊA, 2010, p. 105). Essa reorientação dos fluxos permite uma maior autonomia dos países em desenvolvimento em comparação a períodos anteriores, em que submetiam à cooperação Norte-Sul e à AOD, de forma passiva. Como vantagens da integração econômica

entre países em desenvolvimento, aponta Corrêa: “[...] aumentar escalas de produção, agregar valor e otimizar custos em países com expressiva carência de capital e com bases produtivas incipientes ou periféricas em relação aos grandes mercados globalizados.” (CORRÊA, 2010, p. 105-6). No que tange à carência de capital estrutural que os países em desenvolvimento possuem, os bancos de desenvolvimento – ou de fomento – são cruciais para realizarem os financiamentos de longa maturação, cujo retorno toma muito mais tempo do que a iniciativa privada gostaria. O desenvolvimento é levado a cabo por esses investimentos pesados do Estado. Uma das vertentes desse investimento é, justamente, a infraestrutura, que tomou maior escopo a partir de 2000, apesar de, agora, o Estado incentivar a participação privada e as parcerias público-privadas, além do tradicional investimento estatal.

## **2 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL: A PRÁTICA ENTRE 1995 E 2010**

Este capítulo apreenderá – após tendo sido revisado o fenômeno da cooperação internacional em suas bases históricas, conceituações e modalidades – a empiria dos dados disponíveis acerca da cooperação internacional para o desenvolvimento empreendida pelo Estado brasileiro no período que compreende os anos de 1995 e 2010, cujos países recipiendários sejam limitados ao continente sul-americano, e sua inter-relação com a política exterior do Brasil e o processo de integração regional em curso na América do Sul. A justificativa em torno do escopo geográfico gira em torno da atenção que a política externa brasileira deu à região a partir, justamente, dos anos 1990, com a criação e gestão do MERCOSUL, além de uma criação cognitiva de América do Sul, em detrimento da ideia de América Latina. Essa justificativa será mais bem apreciada quando da leitura da seção que trate sobre a política exterior brasileira e o processo de integração regional neste período de vinte anos. A justificativa em torno do período histórico a ser abordado se calca na estabilidade econômica alcançada com o sucesso do Plano Real, em 1994, o qual poderia dar maiores subsídios a uma estratégia de atuação internacional que contemplasse a cooperação internacional, uma vez que a escassez de recursos, tão notável durante o período de hiperinflação, impedia qualquer mobilização nacional em torno do tema. Apesar de a Agência Brasileira de Cooperação (doravante, ABC) ter sido criada no ano de 1987, retornar a este ponto tornaria o acesso aos dados mais difícil e a presente monografia se estenderia por demais.

Este capítulo trará em seu bojo três seções: a primeira tratará de mostrar os dados empíricos acerca da cooperação internacional prestada pelo Brasil na região sul-americana entre 1995 e 2010; a seção seguinte trará um panorama da política externa brasileira do período e o processo de integração regional, de forma que se emparelham cronologicamente o mais possível; e, por último, a análise acerca das coerências, limites e efetividade da cooperação internacional para o desenvolvimento prestado pelo Brasil na América do Sul com as diretrizes da política exterior enunciada pelo Itamaraty e no que tange ao processo de integração regional, mormente o MERCOSUL.

## **2.1 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento prestada pelo Brasil na América do Sul entre 1995 e 2010: dados acerca da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e da cooperação financeira entre países em desenvolvimento**

### **2.1.1 A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento brasileira na América do Sul entre 1995 e 2010**

Esta seção evidenciará dados e informações importantes acerca da CTPD brasileira na América do Sul no período estipulado para este trabalho. Será dividido em duas partes: a primeira tratará do período 1995-2005, período trabalhado por Puente; depois, o período 2006-2009 será tratado baseado em relatório do IPEA. É importante salientar que o IPEA considera os dados de CT e CC&T de forma unificada (CTC&T), o que impediria a construção de uma série homogênea de dados. Ademais, a divisão por áreas geográficas não contempla a América do Sul; existe, na realidade, a categoria “América Latina e Caribe”. Conforme a seção destinada ao delineamento da política exterior brasileira, a ideia de América Latina foi substituída pela de América do Sul, fenômeno que é mostrado aqui no presente trabalho. Destarte, optar-se-á por mostrar esses dados, apesar da disparidade do que tange a recursos desembolsados para a CTPD nos dois períodos supracitados e da área geográfica ser comparativamente inexata.

Entre os anos de 1995 e 2005, segundo a base de dados constituída através das pesquisas de Puente nos relatórios da ABC, A América do Sul foi destinatária de 94 projetos<sup>5</sup> dos 261 empreendidos no período (36%) e de 87 atividades<sup>6</sup> das 279 realizadas no mesmo período (31,2%). Em termos de comprometimento de recursos para a CTPD, o subcontinente sul-americano foi destinatário de US\$ 1.939.262,00 (15,2% do total). América Central e Caribe tiveram 86 projetos (33%) e 94 atividades (33,7%) empreendidas nesse período. Os

---

<sup>5</sup> Projetos são programas da ABC num país beneficiário que possuam um escopo temporal de execução superior ao das atividades, requerendo um marco legal mais bem estruturado, assim como o próprio financiamento.

<sup>6</sup> Atividades são programas pontuais, que se estendem por dias, semanas ou poucos meses, que não precisam de todo o trâmite burocrático que os projetos demandam para sua devida execução.

custos comprometidos para a CTPD nessa região foi de US\$ 1.224.682,00 (9,6%). A África concentrou, no período, 69 projetos (26,4%) e 87 atividades (31,2%). Os recursos comprometidos para a CTPD no continente africano somaram US\$ 6.629.635,00 (52%). Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu corresponderam ao número de 12 projetos (4,6%) e 11 atividades (3,9%). Os gastos comprometidos à CTPD nas referidas regiões assomaram US\$ 2.949.570,00 (23,2%). (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 156 e 158).

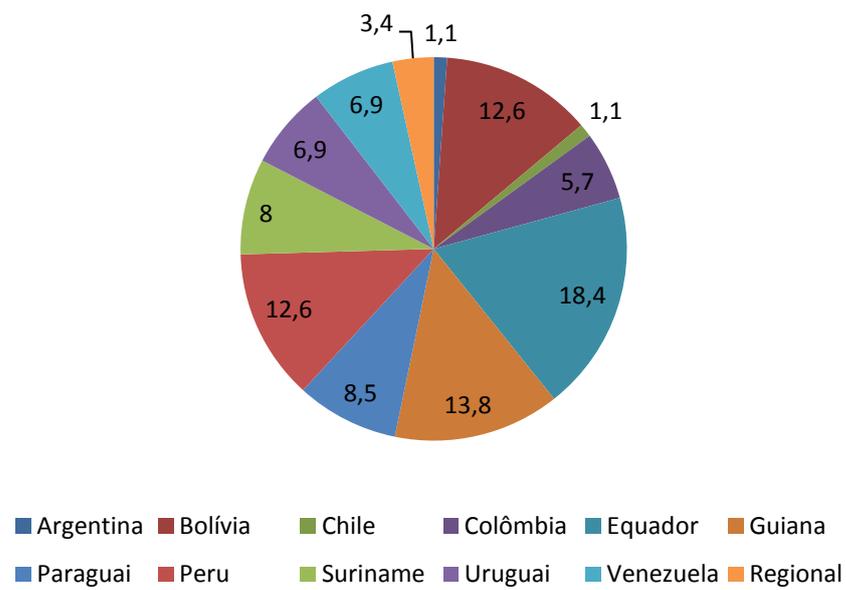
Os números acima demonstram como de fato a América do Sul foi uma região prioritária para a política exterior e para o direcionamento da CTPD. O número de projetos supera o de qualquer outra região, totalizando custeios na ordem de US\$ 2 milhões. Devido à distância geográfica ser pequena, os custos com logística de consultores e especialistas (passagens e diárias) e no deslocamento de equipamentos são igualmente menores que em outras regiões, o que explica o fato de que, apesar de o número de projetos ter chegado a 36% do total, seus gastos são levemente superiores a 15% do total comprometido com a CTPD, de US\$ 12.743.149,00.

Situação substancialmente diferente da encontrada na África. Apesar de estar na terceira posição das quatro regiões em que a CTPD brasileira operou no período 1995-2005, recebeu mais da metade dos recursos comprometidos. O diplomata justifica essa concentração em termos de comprometimento de recursos à aprovação de um fundo em fins de 1997, de US\$ 3,1 milhões repassados para o projeto guarda-chuva do PNUD para a CTPD, que tivesse como beneficiários os países lusófonos africanos. Posteriormente, em 2000, foi aprovada no Congresso uma emenda que permitiu uma adição de US\$ 2,5 milhões a esse fundo, possibilitando uma ação mais prolongada e assertiva nos projetos e atividades desenvolvidos na região africana. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 174). Cabe ressaltar que, apesar de a atenção ter sido dada prioritariamente aos países lusófonos da África, a CTPD não se limitou a eles, estendendo-se, também, aos países que não possuem o português como língua oficial.

Focando-se na região sul-americana, os dados são reveladores. Foram 94 projetos e 87 atividades desenvolvidos no período 1995-2005. Argentina possui 1 projeto (1,1%) e 1 atividade (1,1%). Bolívia concentra 19 projetos (20,2%) e 11 atividades (12,6%). Chile, assim como a Argentina, possui meramente 1 projeto (1,1%) e 1 atividade (1,1%). Colômbia conta com 13 projetos (13,8%) e 5 atividades (5,7%). Equador possui 10 projetos (10,6%) e 16 atividades (18,4%). Guiana possui 8 projetos (8,5%) e 12 atividades (13,8%). Paraguai concentra 8 projetos (8,5%) e 8 atividades (8,5%). Peru possui 16 projetos (17%) e 11 atividades (12,6%). Suriname concentra somente 1 projeto (1,1%) e 7 atividades (8%). Uruguai possui 4 projetos (4,3%) e 6 atividades (6,9%). Venezuela conta com 10 projetos

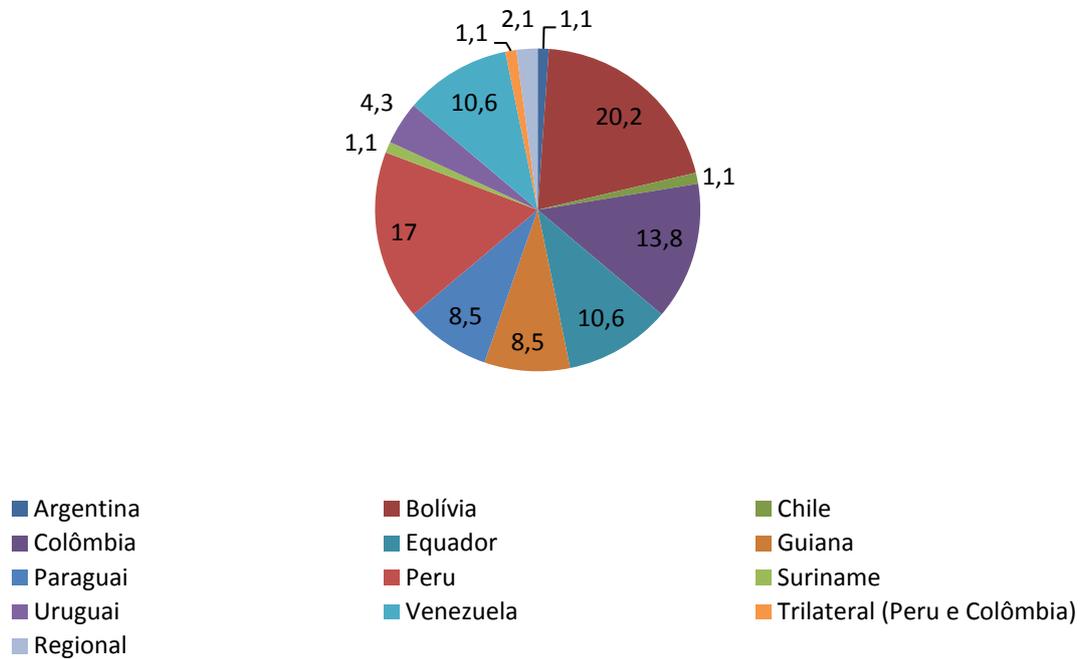
(10,6%) e 6 atividades (6,9%). De forma trilateral, com Peru e Colômbia, apenas 1 projeto (1,1%) e de forma regional, 2 projetos (2,1%) e 3 atividades (3,4%). (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 175). Esses dados são mais bem visualizados nos gráficos abaixo.

Gráfico 1 - Quantidade relativa de atividades de cooperação técnica brasileira estabelecidos na América do Sul (1995-2005) - em %



Fonte: elaboração própria.

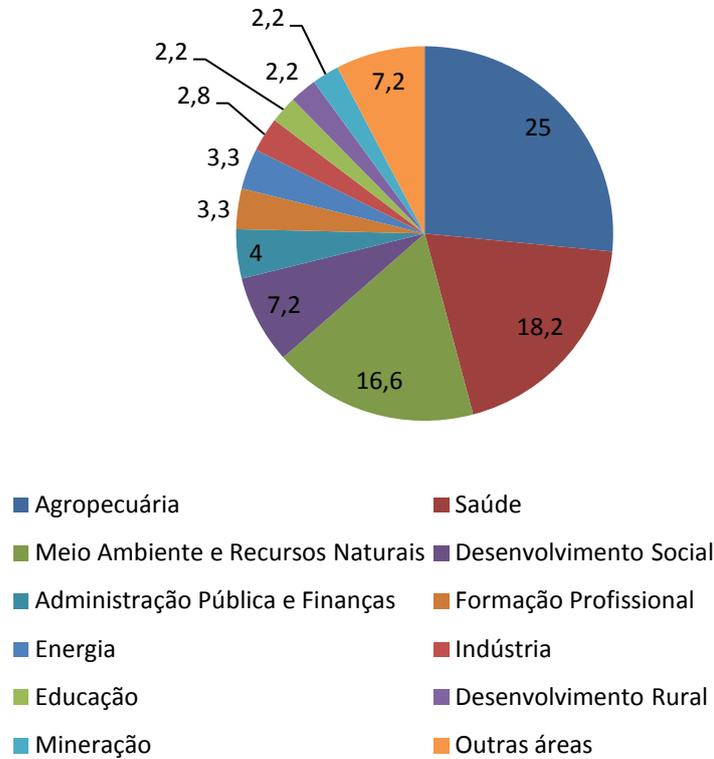
Gráfico 2 - Quantidade relativa de projetos de cooperação técnica brasileira estabelecidos na América do Sul (1995-2005) - em %



Fonte: elaboração própria.

As áreas nas quais a CTPD prestada pelo Brasil na América do Sul se concentrou foram agropecuária (25%), saúde (18,2%), meio ambiente e recursos naturais (16,6%), desenvolvimento social (7,2%), administração pública e finanças (4%), formação profissional (3,3%), energia (3,3%), indústria (2,8%), educação (2,2%), desenvolvimento rural (2,2%) e mineração (2,2%). Outras áreas somaram 7,2%. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 315). A distribuição da CTPD nessas áreas temáticas é mais bem visualizada por meio do gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Áreas temáticas da cooperação técnica brasileira na América do Sul (1995-2005) em %



Fonte: elaboração própria.

Para propósitos de comparação – mesmo que mínima – com os dados disponíveis pelo relatório do IPEA acerca da CID brasileira, mesclar-se-á os dados da América do Sul aos da América Central e Caribe, para que seja possível comparar com os dados acerca da América Latina e caribe, estes disponíveis no referido relatório do IPEA.

A região “América Latina e Caribe” foi alvo de 180 projetos (69%) e de 181 atividades (64,9%) durante o período de 1995 a 2005. A América Central e Caribe foram responsáveis por 86 projetos (33%) e 94 atividades (33,7%). Os custos advindos da CT nessa região foram de US\$ 1.224.682,00 (9,6%), conformando, juntamente com os custos sul-americanos, o valor de US\$ 3.164.308,00 (24,8%).

A divisão geográfica na América Central e caribe é a que se segue: Barbados, 1 projeto (1,2%) e 4 atividades (4,3%); Belize, 1 atividade (1,1%); Costa Rica, 9 projetos (10,5%) e 3 atividades (3,2%); Cuba, 25 projetos (29,1%) e 9 atividades (9,6%); El Salvador, 16 projetos (18,6%) e 10 atividades (10,6%); Guatemala, 9 projetos (10,5%) e 6 atividades (6,4%); Haiti, 4 projetos (4,7%) e 12 atividades (12,8%); Honduras, 4 atividades (4,3%);

Jamaica, 3 projetos (3,5%) e 6 atividades (6,4%); México, 5 projetos (5,8%) e 8 atividades (8,5%); Nicarágua, 6 projetos (7%) e 8 atividades (8,5%); Panamá, 1 projeto (1,2%) e 8 atividades (8,5%); República Dominicana, 6 projetos (7%) e 11 atividades (11,7%); Santa Lucia, 1 atividade (1,1%); Regional CARICOM, 1 projeto (1,2%) e 1 atividade (1,1%); Regional América Central e Caribe, 2 atividades (2,1%).

O anexo XIII, tabela 12, da dissertação de Puente, demonstra os custos da CTPD brasileira ano a ano e por região.

Tabela 1 – Recursos financeiros empregados anualmente pela ABC na CTPD (1995-2005)

Tabela 12

Recursos financeiros empregados anualmente pela ABC na CTPD (1995-2005)								
	América do Sul		América Central e Caribe		África		Ásia, O. Médio e Leste Europeu	
	US\$1.000	%	US\$1.000	%	US\$1.000	%	US\$1.000	%
<b>1995</b>	127	<b>45,4%</b>	75	26,8%	78	27,9%	-	0,0%
<b>1996</b>	132	<b>44,1%</b>	82	27,4%	85	28,4%	-	0,0%
<b>1997</b>	265	32,1%	113	13,7%	446	<b>54,2%</b>	-	0,0%
<b>1998</b>	5	1,0%	22	4,4%	463	<b>94,6%</b>	-	0,0%
<b>1999</b>	48	4,1%	177	14,9%	965	<b>81,1%</b>	-	0,0%
<b>2000</b>	102	6,8%	223	14,9%	1.005	<b>67,3%</b>	163	11,0%
<b>2001</b>	32	1,2%	159	6,0%	1.332	<b>50,4%</b>	1.120	42,4%
<b>2002</b>	581	22,6%	49	1,9%	876	34,2%	1.059	<b>41,3%</b>
<b>2003</b>	474	33,8%	79	5,7%	569	<b>40,6%</b>	279	19,9%
<b>2004</b>	24	4,5%	71	13,5%	263	<b>49,8%</b>	171	32,3%
<b>2005</b>	150	14,6%	174	16,9%	546	<b>53,2%</b>	157	15,3%
<b>Total</b>	<b>1.939</b>	<b>15,2%</b>	<b>1.225</b>	<b>9,6%</b>	<b>6.630</b>	<b>52,0%</b>	<b>2.950</b>	<b>23,2%</b>

Fonte: IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 313.

Os dados referentes ao período 2006-2009 são os que se seguem. Cabe ressaltar que os valores estão expressos em reais (R\$) correntes, englobam CT e CC&T, e tem como categoria regional a América Latina e Caribe. 2006, R\$ 13.564.475,75; 2007, R\$ 14.109.590,86; 2008, R\$ 21.128.322,18; e 2009, R\$ 32.639.746,54. Como se pode ver por essas cifras, a diferença é gritante em relação aos dados da CTPD na América Latina no intervalo 1995-2005. Mesmo quando convertido de maneira arbitrária para dólares estadunidenses, os valores permanecem muito fora do “range” anterior. A inclusão da CC&T nos cálculos certamente “contaminou” os resultados, e, assim, uma comparação se torna, no mínimo, inconclusiva. Apesar disso,

pode-se afirmar que a partir de 2006 houve um crescimento e um salto continuado em 2008 e 2009.

Os orçamentos ordinários da ABC e os recursos não-orçamentários (por meio do PNUD) no período 1995-2005 são os que se seguem.

Tabela 2 – Recursos do Fundo de rendimentos PNUD utilizados na CTPD

Tabela 2

<b>Recursos do Fundo de rendimentos PNUD utilizados na CTPD</b>	
<b>Ano</b>	<b>Recursos em USD</b>
1998	5.343.379,00
1999	11.818,69
2000	-
2001	5.233.256,37
2002	5.839.922,00
2003	-
2004	7.184.713,00
2005	-
<b>Total</b>	<b>23.613.089,06</b>

Fonte: IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 291.

Tabela 3 – Evolução do Orçamento da ABC (1995-2005)

Tabela 3

<b>Evolução do Orçamento da ABC (1995-2005)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Orçamento da ABC em R\$</b>	<b>Varição em R\$</b>	<b>Varição percentual</b>
1995	311.736,00	-	-
1996	332.648,00	20.912,00	6,7%
1997 <sup>1</sup>	970.000,00	637.352,00	191,6%
1998	706.950,00	-263.050,00	-27,1%
1999	497.320,00	-209.630,00	-29,7%
2000	543.574,08	46.254,08	9,3%
2001	467.800,00	-75.774,08	-13,9%
2002	4.651.200,00	4.183.400,00	894,3%
2003	4.500.000,00	-151.200,00	-3,3%
2004	7.999.914,06	3.499.914,06	77,8%
2005	37.729.900,00	29.729.985,94	371,6%

Fonte: IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 293

Puente sistematiza a CTPD brasileira em três períodos: “insuficiência de recursos (1995-1996)”, “crescimento e expansão (1997-2001)” e “desafios institucionais e retomada (2002-2005)”. Entre 1995 e 1996, a CTPD se viu com problemas de ordem material, no sentido de a ABC ainda não possuir os recursos não orçamentários via PNUD, ter orçamentos diminutos e não possuir mais o FUNEC, que anteriormente a financiava. Assim, a incidência de atividades foi maior que a de projetos. A quantidade de projetos e atividades no período tiveram a seguinte distribuição geográfica: América Central e Caribe (38%), África (31%) e América do Sul (26%). As áreas temáticas mais relevantes foram, na ordem: agropecuária, administração pública, transportes, energia e saúde. Nota-se, aqui, a irrelevância estatística da temática ambiental. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 168-69).

Entre 1997 e 2001, houve um reforço material com o estabelecimento dos recursos não orçamentários via PNUD. Em 1997-1998 angariou-se fundos para cooperação técnica com os países lusófonos africanos na ordem de US\$ 3,1 milhões, obtendo-se, em 2000, via emenda parlamentar, mais R\$ 2,5 milhões para esse fim. Isso explica, em parte, o maior volume de recursos utilizados em projetos e atividades de cooperação técnica na África que em outros continentes. A divisão geográfica dos projetos e atividades foi a seguinte: América Central e Caribe (39%), América do Sul (35%) e África (22%). As áreas temáticas mais relevantes foram, na ordem: agropecuária e saúde. Houve, também, um crescimento no número de projetos e atividades na área ambiental (em maior medida na América do Sul), na educação e na formação profissional (principalmente África e Timor-Leste). (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 169-170).

Entre 2002 e 2005, houve uma carência de recursos humanos dentro da ABC e impasses quanto à observância da lei nacional no que tange os recursos públicos que eram transferidos a organismos internacionais. Ambos os problemas foram superados: foram contratados 77 concursados e o impasse jurídico, impetrado pelo Tribunal de Contas da União, foi superado. A partir do ano de 2002, “considerou-se que os projetos e ações da cooperação horizontal brasileira deveriam ter como função adicional ampliar a projeção da imagem positiva do Brasil no exterior.” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 171). A distribuição geográfica foi a que se segue: África (35%), América do Sul (34%) e América Central e Caribe (27%). Percebe-se a queda da quantidade de projetos e atividades desenvolvidos na região da América central e Caribe, outrora foco de tais ações de cooperação técnica. Quanto às áreas temáticas, ainda permanece o predomínio da agropecuária. Mantêm-se fortes os setores de formação profissional, administração pública e meio ambiente. Cresce

notavelmente o setor de desenvolvimento social e surgem os setores da tecnologia da informação (e governo eletrônico) e biocombustíveis. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 171-72)

Os dados do IPEA indicam uma expansão muito expressiva no período 2006-2009. A distribuição geográfica em termos de recursos foi a seguinte: África (24,8%), América Latina e Caribe (36,2%), Oceania (4,9%), América do Norte (0,8%), Europa (1,1%), Ásia (0,6%), Norte da África e Oriente Médio (0,7%), Organizações Internacionais (8,3%), Outros / Não especificado (22,7%). (IPEA, 2010, p. 57, cálculos meus feitos para o período 2006-2009, com arredondamento). Apesar de o IPEA trabalhar, aqui, com o conceito de CTC&T e com a região América Latina, percebe-se uma concentração de recursos na América Latina e Caribe, tendo a África como a segunda posição quanto ao dispêndio da CTC&T.

## 2.1.2 A Cooperação Financeira entre Países em Desenvolvimento brasileira na América do Sul entre 1995 e 2010

A CF, como conceituado no capítulo 1, possui uma série de mecanismos pela qual ela se processa. O presente trabalho, por sua vez, focará nos investimentos em infraestrutura, dando especial atenção ao âmbito da IIRSA. Esta seção, portanto, trabalhará o surgimento da iniciativa, sua composição institucional e organização; os bancos ou fundos financeiros que conformam o CCT/IIRSA – quais sejam, BID, CAF e FONPLATA – e as contribuições brasileiras a esses referidos bancos e fundos; a proporção que o Brasil tem na estrutura de capital desses bancos e fundos e a participação brasileira em relação aos gastos imprimidos à IIRSA; o FOCEM e o BNDES. Assim, será trabalhado em boa parte da seção a contribuição indireta brasileira aos projetos de infraestrutura sul-americanos, através dos desembolsos brasileiros aos referidos bancos e fundos multilaterais, os quais, por sua vez, direcionam parte desses fundos para os projetos que tomam parte por toda a América do Sul. A exceção a isso será quanto à análise do BNDES, com suas particularidades quanto à ação.

O argumento para o estudo dos bancos regionais e correlacionar a ação deles como CF para o desenvolvimento é o que se segue no excerto extraído de De Deos e Wegner (2010):

No contexto de aumento de vínculos entre os países de um bloco, os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento participariam na prestação de apoio às

inversões em infra-estrutura regional, constituindo uma *cooperação para o desenvolvimento* e influenciando positivamente no desenvolvimento financeiro dos países (Birdsall, 2006). (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 4, grifos meus)

A importância do melhoramento da infraestrutura regional como vetor de desenvolvimento reside no que De Deos e Wegner (2010) também asseveraram:

[...] há que se destacar o investimento em infra-estrutura para elevar os níveis de renda e emprego, uma vez que por meio dele é possível incrementar o retorno de recursos privados, materializando-se em incentivo aos investimentos. Não obstante, a construção da infra-estrutura regional é especialmente relevante na medida em que permite a complementação produtiva, isto é, na medida em que favorece não só os investimentos e o comércio intra-regional, mas permite a constituição de cadeias produtivas em âmbito regional (Niembro et al, 2010; Sarti e Hiratuka, 2010). (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 9).

A infraestrutura, assim, tem papel fundamental para a integração produtiva e comercial, incidindo diretamente nos níveis de crescimento econômico dos países. E, uma vez que a liberalização dos anos 1990 na América Latina não suscitou uma alocação suficiente de fontes privadas para o desenvolvimento da infraestrutura, bancos e fundos regionais se apresentam como organismos capazes de suprir essa carência de recursos e direcioná-los eficazmente a esse propósito. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 9)

A título de complementação, a visão da IIRSA sobre onexo entre infraestrutura e desenvolvimento é amparada pela CEPAL:

Como se sabe, la expansión económica y los aumentos de productividad de los países están muy ligados al comportamiento de la inversión en capital humano, tecnología y maquinaria y equipos. Sin embargo, no sólo estas modalidades de inversión afectan el crecimiento y la productividad. La dotación y calidad de los servicios de infraestructura, así como el manejo del capital natural tienen impactos significativos sobre el desarrollo económico y considerables efectos sociales. Además, en ambos casos la dimensión regional es crítica pues en ocasiones presentan características y efectos que trascienden las fronteras nacionales (CEPAL, 2004). (IIRSA, 2011, p. 37)

### *2.1.2.1 Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*

A IIRSA foi idealizada na I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, entre 31 de agosto e 1º de setembro do ano 2000. Conforme se observará em seção posterior, destinada à

descrição da PEB e ao processo de integração regional, pelo menos no Brasil as percepções acerca do regionalismo aberto e da globalização se modificaram com a eclosão das crises asiáticas e com a desvalorização do real. O ano de 2000 mostrou uma inflexão na interpretação brasileira de como se deveria levar o processo de integração regional e como a globalização atuava sobre o país. Não seria imprudente supor que as crises asiáticas tenham sido tão sentidas no Brasil quanto nos demais países sul-americanos, assim como as implicações da desvalorização do real tenham atingido outros países da região, em especial a Argentina. Foi essa percepção compartilhada regionalmente que fomentou essa I Reunião e que deliberou acerca da IIRSA.

Nos dias 4 e 5 de dezembro daquele ano, ocorreu a Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul, em Montevideu, Uruguai. Foi elaborado, nessa reunião, o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (doravante, Plano) pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Este comitê, assim como outro e um grupo técnico, seria criado nesse mesmo âmbito do Plano. Em especial, o CCT é formado por três bancos de fomento, os quais já atuavam anteriormente na região sem, entretanto, agirem de forma coordenada para esse propósito específico da integração regional: Corporação Andina de Fomento – CAF – vinculada à Comunidade Andina de Nações – CAN –, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. As ações de cada uma delas e do BNDES serão adensadas em momento posterior.

A introdução do Plano de pronto identifica que o motor de um crescimento sustentável deve ser aquele que tenha a tecnologia e o conhecimento como bases, em detrimento da dependência e da exploração de recursos naturais. Conforme se vê no excerto abaixo, o aumento da produtividade e o aumento da competitividade da região são elencados como fatores-chave para um aumento da relevância mundial da América do Sul, assim como fomentadores de um desenvolvimento sustentável estável, eficiente e equitativo.

En el actual contexto de globalización, el desafío principal para la primera década de este milenio es lograr un más elevado ritmo de crecimiento sostenido, que se derive de procesos productivos basados en la tecnología y el conocimiento y cada vez menos en la dependencia de la explotación de recursos naturales. Solo a través de un crecimiento apoyado en el aumento genuino de la productividad y de la competitividad, será posible para la región tener mas relevancia a nivel mundial, creando al mismo tiempo las condiciones para un patrón de desarrollo sostenible que sea estable, eficiente y equitativo. (IIRSA, 2000, p. 2)

O Plano também prevê que para se alcançar esse objetivo da integração física regional, não só devem ser feitos investimentos em obras que promovam a infraestrutura *per se*, mas, também, “concebir un proceso logístico integral que incluya el mejoramiento de los sistemas y regulaciones aduanales, de telecomunicaciones, la tecnología de la información, los mercados de servicio de logística [...] y el desarrollo sostenible a nivel local.” (IIRSA, 2000, p. 2). Ou seja, uma conjugação de esforços tanto no melhoramento da infraestrutura quanto no arcabouço jurídico e normativo aduaneiro, das telecomunicações, da tecnologia da informação, dos mercados de serviço de logística – incluindo-se, aí, fretes, seguros e armazenamento – e do desenvolvimento sustentável em nível local.

O Plano tem seu enfoque nos chamados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)<sup>7</sup>, em conjugação com o desenvolvimento de processos setoriais (Processos Setoriais de Integração – PSIs)<sup>8</sup>, necessários para o melhoramento das cadeias logísticas. Para isso, foram delineadas nove orientações para o Plano: i) desenhar uma visão mais integral da infraestrutura; ii) enquadrar os projetos dentro de um planejamento estratégico a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais; iii) modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que normatizam o uso da infraestrutura; iv) harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais dos Estados; v) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; vi) melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais nos eixos de integração regional; vii) incorporar mecanismos de participação e consulta; viii) desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos e ix) estruturar esquemas financeiros adaptados à configuração específica de riscos de cada projeto. (IIRSA, 2000, p. 2-4).

Para se alcançar os objetivos, foi criada uma estrutura tripartite: no nível diretivo, um Comitê de Direção Executiva (CDE); no nível técnico, um Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e Grupos Técnicos Executivos (GTEs). O CDE é formado por altos representantes, designados por cada um dos doze países membros da América do Sul. A Secretaria do CDE,

---

<sup>7</sup> EIDs à época do Plano: Eixo MERCOSUL (São Paulo-Montevideu-Buenos Aires-Valparaíso); Eixo Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz); Eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile (São Paulo-Campo Grande-Santa Cruz-La Paz-Ilo-Matarani-Arica-Iquique); Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname; Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Prata; Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil-Colômbia-Ecuador-Peru); Eixo Marítimo do Atlântico; Eixo Marítimo do Pacífico; Eixo Neuquén-Concepción; Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta; Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil; e Eixo Peru-Brasil (Acre-Rondônia). (IIRSA, 2000, p. 9). Em 2010, o número de EIDs havia diminuído para 10, em vez dos 12 iniciais, e os nomes dos EIDs foram: Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianense, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo MERCOSUL-Chile e Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

<sup>8</sup> PSIs à época do Plano: Sistemas Operativos de Transporte Multimodal; Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Facilitação de Passagens de Fronteira; Harmonização de Políticas Regulatórias. de Interconexão, de Espectro, de Padrões Técnicos e de Universalização da Internet; Instrumentos para o Financiamento de Projetos de Integração Física Regional; e Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionais. (IIRSA, 2000, p. 9-10)

por sua vez, é exercida pelas entidades do CCT (BID, FONPLATA e CAF). Conforme se observa no Plano, os objetivos desse comitê:

Las acciones del CDE tendrían como objetivos básicos, el desarrollo y la aprobación de una visión y un vocabulario unificado; la recomendación de directrices destinadas a las estructuras competentes internas de los gobiernos; y la formulación de propuestas que puedan perfeccionar las iniciativas en proceso de implantación. En base de ello, este Comité sugerirá orientaciones de política en cuanto a las áreas del Plan de Acción en materia de coordinación de planes e inversiones; marcos regulatorios, reglamentarios e institucionales; y financiamiento, mediante el análisis de las propuestas técnicas consensuadas surgidas de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs) y propuestas por el Comité de Coordinación Técnica (CCT). (IIRSA, 2000, p. 5-6)

Também recomenda uma interação melhor entre os Ministérios de Relações Exteriores, do Planejamento e da Economia ou Fazenda, dependendo da nomenclatura utilizada em cada país.

O CCT, formado por funcionários do BID, do FONPLATA e da CAF, tem como objetivo:

El objetivo de la acción de este Comité se orientará hacia la identificación de una cartera de proyectos fundados en una visión unificada, la recomendación respecto a la intervención del Estado para la mitigación de “fallas de mercado” y sus riesgos, la promoción de la participación del sector privado en la operación y financiamiento de proyectos y promover, identificar, cuantificar y seleccionar los recursos financieros públicos y/o privados para el desarrollo de los proyectos. (IIRSA, 2000, p. 6)

É possível identificar aqui um papel que se diferencia substancialmente do *modus operandi* anterior, característico dos anos 1980 e dos anos 1990: ao se preconizar a atuação do Estado para mitigar as falhas de mercado, constata-se que o neoliberalismo, como fonte de filosofia política promotora de receituários de atuação política e econômica, perdeu boa parte de sua credibilidade entre os *policymakers* sul-americanos, especialmente após as sucessivas crises desde 1995, com o México. Entretanto, diferentemente do modelo de desenvolvimento levado a cabo até a década de 1970, a IIRSA aqui recomenda a atuação e incorporação da iniciativa privada no processo de desenvolvimento, orientada, aqui, pelo CCT. O CCT possui sede permanente no BID-INTAL, em Buenos Aires, Argentina.

Os GTEs são integrados por funcionários e *experts* nacionais de cada área, que trabalham diretamente com os PSIs e EIDs. O Plano designava um Gerente e um Assistente Técnico, que conformariam uma secretaria a qual, por sua vez, seriam diretamente contratados pelos organismos do CCT.

A partir da VI Reunião do CDE – ocorrida em dezembro de 2005 em Assunção, Paraguai – estabeleceu-se uma Coordenação Nacional (CN) para cada país integrante da IIRSA. Conforme o livro editado pela IIRSA “IIRSA 10 Años Después: Sus Logros e Desafios”:

Más allá de los detalles, la creación de esta instancia parece haber respondido a la necesidad de contar con un enlace permanente entre la acción de la Iniciativa y las diversas agencias nacionales involucradas en el logro de las metas, es decir, para contribuir decisivamente a administrar la compleja agenda de IIRSA. (IIRSA, 2011, p. 51)

Paralelamente ao movimento de criação e instituição das CNs, os Gerentes e Assistentes Técnicos dos GTEs perderam força, desaparecendo progressivamente. (IIRSA, 2011, p. 51). Essa mudança se deu porque o CCT decidiu que, para agilizar o processo de financiamento, após concluídas as atividades de planejamento, deveria incorporar tais funções anteriormente elencadas aos Gerentes e Assistentes Técnicos. E, após completada essa tarefa, percebeu-se que estava nas mãos dos países a lida com a Iniciativa. Portanto, a instituição das CNs mostrou-se necessária. (IIRSA, 2011, p. 51-2). O Coordenador Nacional tem como função “conformar una delegación técnicamente sólida y de características multisectoriales para representar a su gobierno en cada GTE, por otro lado, movilizar los recursos institucionales nacionales para llevar adelante las decisiones adoptadas en cada GTE.” (IIRSA, 2011, p. 52).

Em 2005 é estabelecida a chamada Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010. É uma iniciativa da IIRSA, aprovada pelo CDE em novembro de 2004 e apresentado aos chefes de Estado e Governo sul-americanos na Cúpula de Cuzco, em dezembro de 2004. Trata-se de um conjunto de 31 projetos que se consideraram prioritários para a integração da infraestrutura regional, merecendo, pois, uma focalização dos investimentos tanto privado, públicos ou de parcerias público-privadas. A evolução dos investimentos na AIC são como se seguem: em 2004, US\$ 4.316 milhões; em 2005, US\$ 5.833,1 milhões; em 2006, US\$ 6.403,6 milhões; em 2007, US\$ 6.921,1 milhões; em 2008, US\$ 10.188,2 milhões; em 2009, US\$ 10.376,7 milhões; e, por fim, em 2010, US\$ 14.023 milhões. (IIRSA, 2010a, p. 36). Sua distribuição geográfica é ampla, como pode ser visualizado no mapa da região com as indicações de quais obras serão realizadas no âmbito da AIC:

Figura 1 – IIRSA – Projetos da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 e sua distribuição geográfica.



Fonte: IIRSA. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/aic\\_mapa\\_alta\\_resolucion.jpg](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Imagenes/aic_mapa_alta_resolucion.jpg)

Apesar dos montantes crescentes destinados à AIC, apenas dois projetos<sup>9</sup> foram concluídos nesse período. Um dos projetos foi a ponte sobre o Rio Acre, ligando Brasil e Peru, no Eixo Peru-Brasil-Bolívia. O custo total da obra foi de US\$ 12 milhões, custeados integralmente pelo Tesouro Nacional brasileiro. Foi realizado entre janeiro e julho de 2006. O outro projeto também se constitui numa ponte: obra inserida no Eixo do Escudo Guianense, a ponte sobre o Rio Tacutu concretizou a primeira ligação física entre Brasil e Guiana. O custo total da obra foi de US\$ 10 milhões, inteiramente custeados pelo Tesouro Nacional brasileiro. Esta obra foi realizada no período de março de 2007 a novembro de 2009, quando foi inaugurada no dia 14. De acordo com o Informe sobre a AIC de 2010, duas obras estavam na fase de perfil, oito estavam em pré-execução e dezenove estavam em execução.

<sup>9</sup> Todos os projetos referidos aqui tem como base o banco de dados de projetos da IIRSA, disponível em <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx>.

Das obras em execução que possuem investimento brasileiro podem-se assinalar algumas. A adequação do corredor Rio Branco – Montevideu – Colônia – Nueva Palmira, no Eixo MERCOSUL-Chile, possui uma composição de financiamento bem diversificada: US\$ 70 milhões, do BID; US\$ 10 milhões, da CAF; US\$ 56 milhões, do Grupo Banco Mundial; US\$ 87,2 milhões, do Tesouro Nacional uruguaio; US\$ 4,3 milhões do FOCEM; US\$ 9,4 milhões, da iniciativa privada; e US\$ 9,3 milhões ainda a definir. O custo total da obra – iniciada em 2003 – é estimado, assim, em US\$ 246,2 milhões. Os estudos assomaram a cifra de US\$ 1 milhão, custeados pelo Tesouro Nacional uruguaio. O Brasil participa do financiamento dessa obra, de forma indireta, por meio do BID, da CAF<sup>10</sup> e do FOCEM.

Outra obra que, em 2010, estava em execução, é a construção da rodovia Pailón – San José – Puerto Suárez – Corumbá, no Eixo Interoceânico Central. Há quatro financiadores do projeto: BID (US\$ 105 milhões), CAF (US\$ 194 milhões), União Europeia (US\$ 80 milhões) e bancos privados (US\$ 30 milhões), totalizando US\$ 409 milhões. Inclui a pavimentação de 592km de estrada e a construção de 15 pontes. Brasil participa, de maneira indireta, através do BID e da CAF.

Continuando com as discriminações das cifras em torno da CF regional destinada à infraestrutura, a construção da rodovia Cañada Oruro – Villamontes – Tarija – Estación Abaroa, também no Eixo Interoceânico Central, possui participação brasileira via CAF. O trecho Cañada Oruro – Villamontes (127 km) é alvo da AIC. Os financiadores do trecho são a CAF, com US\$ 40 milhões, e o Tesouro Nacional boliviano, com US\$ 20 milhões, totalizando os custos de US\$ 60 milhões.

Mais uma construção de rodovia no Eixo Interoceânico Central consta: a rodovia Toledo – Pisiga, com 232 km de extensão. Financiam a obra a CAF, com US\$ 94 milhões, e o Tesouro Nacional boliviano, com US\$ 6 milhões, totalizando US\$ 100 milhões. Brasil, evidentemente, participa da construção mediante contribuições financeiras à CAF.

Projeto recentemente posto em execução, o corredor viário Tumaco – Pasto – Mocoa – Puerto Asís foi iniciado em 2009 no sul colombiano, no Eixo Multimodal Andino. O financiamento, até então, tem se dado através do Tesouro Nacional colombiano, na ordem de US\$ 170 milhões. Por outro lado, foi aprovado um desembolso de US\$ 203 milhões por parte do BID e é nesse sentido que o Brasil colaboraria indiretamente na CFPD em infraestrutura. Apesar de esse financiamento não ter sido ainda posto em execução, os estudos, na ordem de

---

<sup>10</sup> O Brasil é acionista da CAF desde 1995 e se tornou país membro em 2007.

US\$ 2 milhões, foram integralmente custeados pelo BID. Assim, o Brasil teria já colaborado, mesmo que de forma mínima.

No Eixo do Amazonas, uma obra em execução no ano de 2010 era a reabilitação asfáltica da rodovia Paita – Tarapoto, no Peru. O custo total, de US\$ 273.650.767,00, foi dividido da seguinte forma: BID (US\$ 15 milhões), fontes privadas (US\$ 188,8 milhões) e Tesouro Nacional peruano (US\$ 69.850.767). Este valor, do Tesouro Nacional do Peru, faz referência a um momento anterior, do asfaltamento no trecho Dv. Olmos – Corral Quemado (196km) no período 2001-2005. Esse trecho seria novamente asfaltado em 2010. Os trechos somam 1021 km de asfalto, contando as duas vezes que o referido trecho anterior foi submetido a reparos. O Brasil, nesse projeto, teria um papel pequeno e indireto por meio do desembolso do BID.

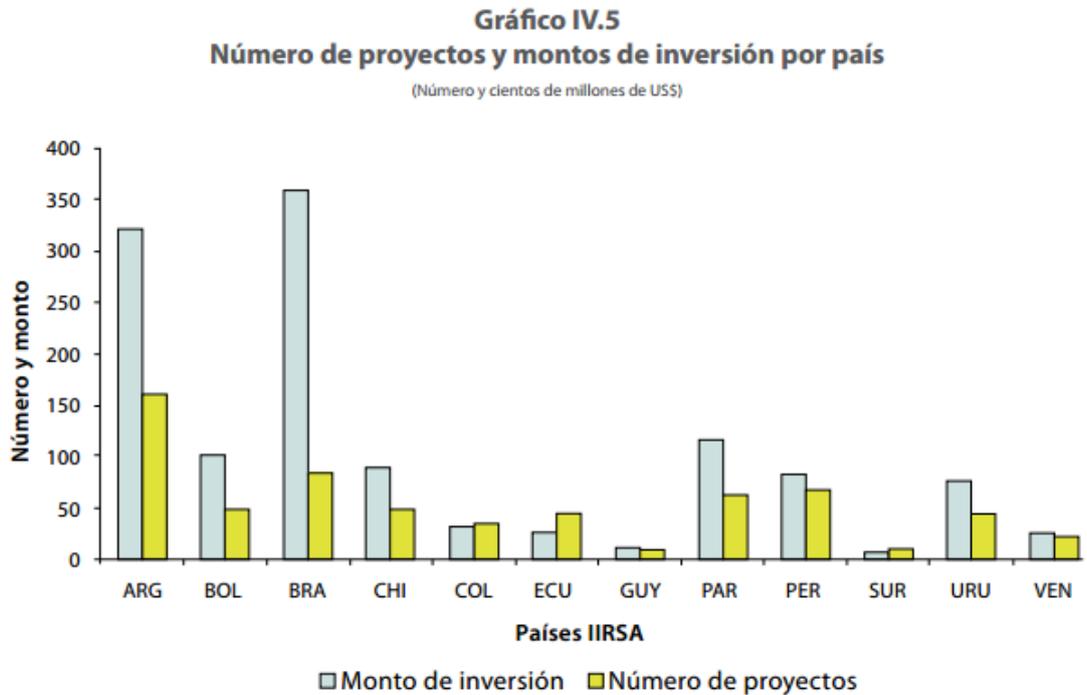
Dentro da AIC, ainda há dois PSIs em execução. Há o projeto de “Exportações por Envios Postais para Pequenas e Médias Empresas” e a “Implantação do Acordo de *Roaming* na América do Sul”. O primeiro projeto tem investimento estimado em US\$ 5 milhões, enquanto o segundo possui estimativa de US\$ 1,3 milhão. Ambos os projetos são de dimensão continental, abarcando todos os EID e possuem financiamento de organismos públicos multilaterais e do setor privado. (IIRSA, 2010b).

Além dos 31 projetos concebidos na AIC, a carteira de projetos da IIRSA foi sendo submetida a um crescimento desde sua concepção inicial. A Carteira de Projetos da IIRSA 2003-2004 possuía 335 projetos; a de 2005-2006, 349; a de 2007, 504; a de 2008-2009, 510; e a de 2010, 524 (IIRSA, 2011, p. 102).

Esses dados mostram uma predileção brasileira pelos bancos de fomento regionais ao BID, ao mesmo tempo em que demonstra uma grande dificuldade de se aumentar as cotas ao BID – uma vez que isso acarreta em maior poder de voto dentro de uma instituição que possui grandes credores, como os EUA e alguns países europeus – e uma facilidade de se aumentar a contribuição na estrutura de capital tanto do FONPLATA quanto na CAF. Particularmente o aumento da contribuição brasileira à CAF é notável, superando, a partir de 2009, o capital integrado do FONPLATA, que, na série que será apresentada, possuiu uma tendência de leve crescimento. O FONPLATA tem como normativa que Brasil e Argentina contribuam com 33%, respectivamente, para os recursos do fundo, ao passo que Uruguai, Paraguai e Bolívia contribuem cada qual com 11%. Isso explica essa tendência mais estanque, diferentemente do que ocorreu com as contribuições à CAF. As razões para essa dinâmica residem, em última instância, no papel que a IIRSA e a CASA – posteriormente UNASUL – tiveram na criação do consenso regional acerca dos investimentos direcionados à infraestrutura física dentro do

continente sul-americano. Os investimentos dos países sul-americanos na IIRSA em relação ao número de projetos podem ser vislumbrados no gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Número de projetos e montante de investimento por país sul-americano na IIRSA



Fuente: Base de datos de IIRSA al 18/06/2010

Fonte: IIRSA, 2011, p. 101.

Observa-se que o Brasil, com pouco mais de US\$ 350 milhões de dólares, seguido de Argentina, com aproximadamente US\$ 325 milhões, são os países que mais investem na IIRSA, tendo em segundo plano Paraguai, Bolívia, Chile e Uruguai, num segundo plano (em torno de US\$ 100 milhões); Colômbia, Equador e Venezuela num terceiro plano, com investimentos da ordem US\$ 25 milhões e, em quarto e último plano, Guiana e Suriname, com investimentos inferiores a US\$ 10 milhões cada. Em número de projetos, Argentina aparece na primeira posição, com aproximadamente 150 projetos, seguido de Brasil, com aproximadamente 80. Seguem, após esses dois países, na ordem, Peru, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.

## 2.1.3 Os bancos e fundos financeiros formadores do Comitê de Coordenação Técnica da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

### *2.1.3.1 Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA)*

O FONPLATA foi criado na VI Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Parata, em Buenos Aires, no ano de 1974, sendo este fundo umbilicalmente vinculado ao Tratado da Bacia do Prata, assinado anteriormente em 1969. Este Tratado tinha como objetivo o “desenvolvimento harmonioso e a integração física da Bacia do Prata”. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 12). Este Tratado e, conseqüentemente, o Fundo, tem como Estados-parte Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Paraguai, e serviu inicialmente para estabilizar a região em termos de segurança, devido a rivalidades inseridas nesse contexto sub-regional que possuíam como ponto focal de disputas, justamente, a regulação em torno das águas dos rios Paraguai, Paraná e Prata.

Desde seu estabelecimento, as contribuições nacionais ao fundo seguem a seguinte composição: Argentina e Brasil, 33,3% cada; Bolívia, Uruguai e Paraguai, 11,1% cada. O capital integralizado deste Fundo passou de US\$ 308 milhões, em 2001, para US\$ 431 milhões, em 2010.

O Brasil, neste ínterim, contribuiu ao FONPLATA com as seguintes cifras: capital integrado, sempre 33,33% do total do fundo [integralizado + exigível]: 2001, US\$ 89.338.097,00; 2002, US\$ 105.005.599,17; 2003, US\$116.672.887,75; 2004, US\$ 116.672.887,75; 2005, US\$ 125.173.341,05; 2006, US\$ 125.173.341,05; 2007, US\$ 130.940.315,53; 2008, US\$ 136.873.965,00; 2009, US\$ 136.873.965,00; 2010, US\$ 149.743.812,00. (MEMÓRIAS ANUAIS DO FONPLATA 2001-2010, disponível em <http://www.fonplata.org/layouts/OSSSearchResults.aspx?k=memoria%20anual&cs=Este%20sitio&u=http%3A%2F%2Fwww.fonplata.org> ). Apesar dessa contribuição ao fundo financeiro, o FONPLATA não realizou ainda nenhuma obra dentro do marco da IIRSA,

segundo o banco de dados disponível no sítio da IIRSA. Entretanto, dentro da carteira destinada à cooperação técnica, De Deos e Wegner (2010) indicam que no site do FONPLATA se explicita que, dentro da IIRSA, houve uma contribuição na ordem de US\$ 600 mil. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 12).

### *2.1.3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*

O BID foi criado em 1959 e, atualmente, possui 47 países-membros, tendo o Brasil como um dos países fundadores do referido banco, ao lado de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Estados Unidos. O BID fornece financiamentos via empréstimos (empréstimos, subsídios, garantias e investimentos) e doações, além do financiamento a programas de cooperação técnica de iniciativa nacional ou regional.

Os relatórios anuais do BID mostram que o Brasil tem posição estagnada na estrutura de capital social do banco, com US\$ 10.858,9 milhões, desde 2003 até o ano de 2010. (RELATÓRIOS ANUAIS DO BID, disponível em: <http://www.iadb.org/en/publications/publications.4126.html?doctype=Annual%20Reports&docTypeID=AnnualReports&searchLang=&keyword=&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=1> ). O capital total do banco é da ordem de US\$ 100 bilhões. Brasil divide com a Argentina o segundo lugar de países com maior quota no banco, atrás apenas dos EUA. Isso pode ser explicado tanto por uma predileção brasileira por outros bancos de caráter mais eminentemente regional (i.e., sem a presença dos EUA), quanto por uma estrutura institucional mais engessada por parte do banco, em que os aumentos da participação das quotas é algo amplamente discutido.

### 2.1.3.3 *Corporação Andina de Fomento (CAF)*

A CAF, banco regional vinculado à Comunidade Andina de Nações (CAN), foi estabelecida no ano de 1970. Ao longo do tempo, o banco foi incorporando sócios latino-americanos e europeus, além de bancos privados. Assim como o FONPLATA, foi idealizado na época do velho regionalismo, e seu objetivo primordial é ser um fundo que financie a integração regional. Anteriormente de forma mais estritamente vinculado à CAN, na década de 2000 passou a financiar as obras da IIRSA e, logo, inscrita à CASA e, posteriormente UNASUL.

Contribuição brasileira à CAF (capital social subscrito e integralizado): 2000, US\$ 14,325 milhões; 2001, US\$ 24,065 milhões; 2002, US\$ 28,175 milhões; 2003, US\$ 23,345 milhões; 2004, US\$ 42,480 milhões; 2005, US\$ 56,485 milhões; 2006, US\$ 59,620 milhões; 2007, US\$ 62,600 milhões; 2008, US\$ 65,100 milhões; 2009, US\$ 156,705 milhões; 2010, US\$ 199,440 milhões. (RELATÓRIOS ANUAIS DA CAF 2000-2010, disponível em <http://publicaciones.caf.com/corporativo?page=0>).

O salto da contribuição brasileira tem parte da explicação no fato de que, em 2005, foi aprovado pela Assembleia Extraordinária de Acionistas o Protocolo Modificador do Convênio Constitutivo da CAF, autorizando o ingresso de países da América Latina que aderissem ao Convênio e que subscressem uma ação série “A”. As ações de série “A” são formadas por “quince (15) acciones nominativas por un valor de un millón doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 1.200.000) cada una, por un monto global de dieciocho millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 18.000.000).” (CAF, disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61420> ). Este protocolo entrou em vigor em 2008. Assim, Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela são os países que detêm títulos desta categoria. Esse movimento é acompanhado pela translação, em 2007, da condição para membro pleno da CAF, tanto do Brasil quanto da Argentina, Panamá, Paraguai e Uruguai.

Apesar desses US\$ 18 milhões serem explicados por isso, o salto foi extremamente significativo, refletindo o interesse brasileiro em aumentar o capital do banco para as ações atinentes à própria CAF, dentre elas o financiamento das obras da IIRSA, principalmente na região andina da América do Sul. O Brasil também foi categorizado como sendo da série “B” na composição de capital da CAF, uma vez que anteriormente estava relegado à série “C”.

Os ativos totais da CAF foram os que se seguem: 2000, US\$ 5.844 milhões; 2001, US\$ 6.805 milhões; 2002, US\$ 7.584 milhões; 2003, US\$ 8.818 milhões; 2004, US\$ 9.586 milhões; 2005, US\$ 9.540 milhões; 2006, US\$ 10.349 milhões; 2007, US\$ 12.597 milhões; 2008, US\$ 14.272 milhões; 2009, US\$ 15.887 milhões; 2010, US\$ 18.547 milhões. (RELATÓRIOS ANUAIS DA CAF 2000-2010, disponível em <http://publicaciones.caf.com/corporativo?page=0>). Isso representa um salto de 0,25%, em 2000, a 1,07%, em 2010, dos ativos totais da CAF sendo de origem brasileira.

## 2.1.4 Bancos e fundos não pertencentes ao Comitê de Coordenação Técnica da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

### *2.1.4.1 Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM)*

O FOCEM foi criado pela decisão de nº 45 de 2004 do Conselho Mercado Comum (CMC) do MERCOSUL. As normas de integração e funcionamento, por sua vez, foram editadas na decisão de nº 18 do ano de 2005, entrando o FOCEM efetivamente em funcionamento no segundo semestre de 2005. Portanto, a atuação deste fundo do âmbito do MERCOSUL será analisada no período de 2006 a 2010.

O FOCEM tem como objetivo:

financiar projetos para melhorar a infra-estrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-partes, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco.

Os aportes totalizam US\$ 100 milhões anuais. No primeiro ano (2005-2006), os aportes totalizaram US\$ 50 milhões; no segundo, US\$ 75 milhões; e, a partir do segundo semestre de 2008, obteve-se e se manteve a cifra de US\$ 100 milhões. A divisão das contribuições – doações não-reembolsáveis – segue as seguintes percentagens: Argentina,

27%; Brasil, 70%; Paraguai, 1%; Uruguai, 2%. Os destinos dos projetos financiados por esse fundo tem predileção muito expressiva nos países de menor desenvolvimento do bloco, o Paraguai e o Uruguai. Os destinos dos recursos, em suas percentagens, são os que se seguem: Argentina; 10%; Brasil, 10%; Paraguai, 48%; Uruguai, 32%.

Este Fundo financia os seguintes programas: Programa de Convergência Estrutural; Programa de Desenvolvimento da Competitividade; Programa de Coesão Social; Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Cabe aqui pontuar melhor acerca do primeiro dos Programas acima referenciados. Os projetos do Programa de Convergência Estrutural “deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral”<sup>11</sup>. Há quatro diretrizes estabelecidas para esse Programa:

- i) Construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e intermodal que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os ‘Estados Partes’ e entre suas sub-regiões. ii) Exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis. iii) Geração, transporte e distribuição de energia elétrica. iv) Implantação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.<sup>12</sup>

O relatório do IPEA demonstra que houve, no acumulado, um desembolso por parte do FOCEM de US\$ 160.728.003,00. (IPEA, 2010, p. 41). As contribuições brasileiras ao MERCOSUL seguem em valores correntes: 2005, R\$ 1.191.970,00; 2006, R\$ 76.834.767,08; 2007, R\$ 97.978.186,80; 2008, R\$ 128.548.350,00; e 2009, R\$ 126.979.592,00. (IPEA, 2010, p. 58-9). Este crescimento vertiginoso das contribuições ao MERCOSUL, a partir de 2006, ocorreu em função direta na entrada em funcionamento do FOCEM.

Para os propósitos de delimitação da cooperação financeira regional para a infraestrutura, as obras financiadas pelo FOCEM, nesse sentido, foram: “Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção” (US\$ 14,9 milhões, sendo US\$ 12,6 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 2,2 milhões pelo Paraguai), “Rota 26 – trechos Melo – ‘Arroyo Sarandi de Barceló’” (US\$ 7,9 milhões, sendo US\$ 6,7 milhões gastos pelo FOCEM) e US\$ 1,2 milhão pelo Uruguai), “Reabilitação de Corredores Viários” (US\$ 17 milhões, sendo US\$ 14,4 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 2,5 milhões pelo Paraguai), “Rota 12: trecho de conexão Rota 54 – Rota 55” (US\$ 4,4 milhões, sendo US\$ 2,9 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 1,4 milhão pelo Uruguai), “Construção e Melhoramento

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=279&sec=10>.

<sup>12</sup> *Idem*.

de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País” (US\$ 39,5 milhões, sendo US\$ 28,5 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 11 milhões pelo Paraguai), “Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe y Ramal a Rojas Potrero” (US\$ 6,3 milhão, sendo US\$ 4,9 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 1,4 milhão pelo Paraguai), “Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de La Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero” (US\$ 5,2 milhões, sendo US\$ 4 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 1,2 milhão pelo Paraguai) e “Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná ) – La Paz, Rota Graneros del Sur” (US\$ 4 milhões, sendo US\$ 3,1 milhões gastos pelo FOCEM e US\$ 0,9 milhão pelo Paraguai)<sup>13</sup>.

Assim, o dispêndio do FOCEM quanto a projetos de infraestrutura, desde sua fundação até 2010, atinge a cifra de US\$ 77,1 milhões, distribuídos em projetos no Paraguai e no Uruguai. Esse valor corresponde a 50,86% dos US\$ 151,6 milhões totais, segundo outra fonte de dados. Compõem oito dos 23 projetos desenvolvidos pelo FOCEM (34,78%).

#### *2.1.4.2 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*

Criado em 1952, o BNDES é um banco de capital exclusivamente brasileiro, diferenciado-se substancialmente, assim, dos demais bancos de fomento e fundos financeiros mencionados nesse trabalho. Entretanto, por possuir um capital extremamente significativo – em 2008, possuía US\$ 116,43 bilhões em ativos e em 2009 já possuía US\$ 217 bilhões (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 79 e 82) – e um alcance regional muito presente no marco da IIRSA, o BNDES é digno de importância para os propósitos do trabalho.

O BNDES – diferentemente do procedimento dos bancos que compõem a IIRSA e o FOCEM – tem sua tônica no financiamento da internacionalização de empresas brasileiras que operem nas obras infraestruturais da IIRSA. Em 2007, o BNDES desembolsou US\$ 665 milhões nesse sentido, um “valor três vezes maior que a média dos últimos dez anos, período no qual se iniciou esse tipo de financiamento.” (BNDES *apud* DE DEOS; WEGNER, 2010, p.

---

<sup>13</sup> Dados disponíveis em: [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria).

83). Outra modalidade importante de financiamento é o BNDES Exim, em que os desembolsos em 2008 chegaram a US\$ 6,6 bilhões. É uma carteira de financiamento de exportações e importações de bens e serviços que, na área infraestrutural, possui empreiteiras como principais clientes dessa carteira. São números bem volumosos em comparação aos gastos em obras da IIRSA, de forma direta.

Além dessa atuação indireta do BNDES, há uma atuação direta do BNDES da Carteira de Projetos da IIRSA/2010 sendo, contudo, mais modesta que o financiamento da internacionalização de empresas brasileiras e que os desembolsos do BNDES Exim. São financiamentos em rodovias bolivianas, ligando diferentes departamentos bolivianos e a Bolívia com a Argentina. O financiamento chega à cifra de US\$ 300 milhões. (DE DEOS; WEGNER, 2010, p. 83).

## **2.2 A Política Externa Brasileira do período e o processo de integração regional**

Antes de delinear as diretrizes de política externa do período em questão, uma abordagem histórica se faz necessária. É importante retomar brevemente os processos geradores da concentração de esforços diplomáticos brasileiros na América do Sul e dos blocos regionais concebidos, que refletem as percepções regionais do imperativo de se enveredar pelos caminhos da regionalização ao integrar, nas instâncias econômicas e políticas, seus Estados<sup>14</sup>.

A política externa brasileira nos anos 1980 continuou com a função histórica de promover o desenvolvimento e a segurança nacionais via crescimento das exportações. Contudo, como assevera Amado Cervo quanto aos fatores endógenos e exógenos conjunturais que suscitaram o incremento e aprofundamento das relações regionais:

A crise da dívida externa, a esterilização do diálogo Norte-Sul, a intervenção norte-americana na América Central e no Caribe, a contra-ofensiva inglesa sobre as Malvinas com apoio dos Estados Unidos, as retaliações econômicas impostas pelo

---

<sup>14</sup> As variáveis econômicas da integração, as quais fomentam o livre movimento de capitais, pessoas, bens e mercadorias, foram a tônica dos modelos de integração regional da América do Sul. Por mais que a integração europeia fosse tida enquanto exemplo, as instâncias políticas nos diversos blocos regionais sul-americanos, quando existentes, foram e são fracas.

Norte contra a Argentina, entre outros elementos, contribuíram para unir o continente latino-americano. (CERVO & BUENO, 2010, p. 450).

Factualmente essa união da América Latina quanto ao arregimento de posições comuns pode ser verificada pelos Consensos de Viña Del Mar, Cartagena, Contadora e Apoio, pelos órgãos criados nesse período, tais quais a SELA, Aladi e a novas experiências de cooperação, como a Bacia do Prata, o Pacto Andino e o Pacto Amazônico. Acresce-se a esses fatores um processo de integração entre a Argentina e o Brasil em 1986. Esses primeiros passos rumo à integração regional só foram possíveis após as divergências históricas entre esses dois países terem arrefecido com um acordo tripartite sobre a utilização dos rios num acordo com o Paraguai em 19 de outubro de 1979. Resolvida essa problemática de segurança, abriram-se caminhos para posteriores entendimentos bilaterais entre os dois maiores e importantes Estados da América do Sul.

A integração efetiva com a Argentina, assim, teve curso num contexto tumultuado e particular na história e na geografia sul-americana. Houve tanto fatores materiais quanto ideológicos que puseram em marcha o processo de integração platina. Quanto aos fatores materiais, o Brasil enfrentava nos anos 1980 a sua década perdida, em que choques heterodoxos<sup>15</sup> foram sistematicamente utilizados para enfrentar a inflação inercial, a qual escapava ao controle. Essa tremenda instabilidade macroeconômica agigantou a dívida externa e estreitou os laços do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>16</sup>.

Uma vez submetido ao FMI, fazia-se imperativo seguir as recomendações do Fundo, cujo objetivo era o de regularizar a macroeconomia e, em especial, a galopante inflação. O fator ideológico externo se faz muito importante para a compreensão das medidas que foram receitadas pelo FMI e adotadas pelo Brasil<sup>17</sup>. Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, primeira-ministra no Reino Unido, simbolizaram o retorno a políticas de cunho liberal para enfrentar o desenrolar da crise do petróleo de 1974, o fim do sistema monetário de Bretton Woods e os efeitos da Revolução Iraniana de 1979 sobre os preços do barril de petróleo. Nos EUA, a taxa de juros foi aumentada substancialmente e, no Reino

---

<sup>15</sup> Os choques heterodoxos constituíam-se, de modo geral, de congelamento dos preços, a fim de cessar com o repasse da inflação para os outros elos da cadeia produtiva. Apenas em 1994 é que o refinamento da proposta “Larida”, a qual propunha duas moedas circulando com o intuito de fazer a moeda “ruim” perder seu valor e corrigir a inflação, foi posta em prática.

<sup>16</sup> O Brasil, no ano seguinte ao dos primeiros passos de integração com a Argentina, isto é, em 1987, declarou moratória em torno de sua dívida externa, deixando-lhe vulnerável, posteriormente, às condicionalidades do FMI.

<sup>17</sup> O fator ideológico externo, em minha interpretação, foi mais condicionante que o ideológico interno neste momento inicial dos anos 1980. Não ignoro, com isso, expoentes brasileiros que davam as boas-vindas ao modelo neoliberal, tais como Roberto Campos e, tampouco, a influência presidencial decisiva em momentos posteriores.

Unido, a desarticulação de sindicatos de trabalhadores também foi notória<sup>18</sup>. Tal articulação e fluxo fluido de ideias entre estes países, com a chancela dos países do Norte, fez construir um consenso em torno do que seria uma “boa governança” e de quais eram as estratégias econômicas a que todos os países deveriam seguir. O receituário do FMI – o qual reflete enormemente o peso do Norte em sua confecção – possui um claro teor liberal ao preconizar medidas como a abertura quase que incondicional dos mercados, a desgravação tarifária, a cessação de subvenções a indústrias nascentes, a privatização de empresas públicas ineficientes e onerosas, dentre outras<sup>19</sup>.

Essa foi a cartilha acatada pelo Brasil<sup>20</sup> e diversos outros países do Sul que passavam por turbulências em suas economias, mediante a institucionalização do Consenso de Washington em 1992. Neste ponto, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) havia se esfacelado e o Consenso de Washington, com sua ideologia neoliberal, tratou de colher os “espólios de guerra” tanto nos países do segundo quanto do terceiro mundo. Destarte, era chegado o fim definitivo do ciclo desenvolvimentista brasileiro com a emergência do paradigma do Estado normal, conforme enuncia Amado Cervo<sup>21</sup>:

O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos 1990, Foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiraram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico*, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência

---

<sup>18</sup> Muitas outras foram as políticas neoliberais desempenhadas por ambos os governos, apesar de incoerências ideológicas, por exemplo, no caso de Reagan ao aumentar o quadro burocrático do Estado como medida que garantisse as políticas de *laissez-faire*. Contudo, não constitui objetivo aqui esmiuçar coerências ideológicas ou catalogar as medidas políticas realizadas por ambos de cunho neoliberal.

<sup>19</sup> É interessante notar que tais medidas liberalizantes recomendadas como medidas corretivas à inflação corroem o crescimento e emperram o desenvolvimento dos países do Sul. A história econômica mostra que os próprios países que hoje são desenvolvidos empregaram medidas diametralmente opostas aos que são receitados, baseando-se numa ilusão em torno do mito da grandeza liberal. Essa discussão se encontra em Chang (2004).

<sup>20</sup> Os sessenta anos de desenvolvimento anteriores geraram fortes sindicatos, de modo que a liberalização, no Brasil, acabou ocorrendo de maneira *condicionada* (Saraiva, 2007).

<sup>21</sup> Cabe ressaltar que o paradigma do Estado normal conviveu com os paradigmas do Estado desenvolvimentista – notadamente enfraquecido – e com o paradigma do Estado logístico, o qual viria, posteriormente, tornar-se a abordagem hegemônica de modelo adotado pelo Brasil.

mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (CERVO & BUENO, 2010, p. 457, grifos do autor)

O desenvolvimento nacional deixava de ser, nesse momento, o fio condutor da política exterior brasileira, cedendo espaço a uma nova interpretação de parte do corpo diplomático do país sobre o cenário internacional e a forma pela qual o país deveria se inserir na nova ordem global. Enquanto uma vertente tradicional da diplomacia se mantinha *autonomista*, emergiu uma linha de interpretação *liberal*, que buscava a *autonomia pela integração*<sup>22</sup>. Essa abordagem entra em perfeita sintonia com os preceitos do Consenso de Washington, corolário da vitória capitalista na disputa bipolar mundial da segunda metade do século XX: de forma geral, dá um maior apoio aos regimes internacionais e às noções de soberania compartilhada e de autonomia pela participação, esta significando que a autonomia brasileira somente seria conquistada no cenário internacional pela efetiva participação nos órgãos multilaterais, integrando-se, assim, ao mundo.

É nesse panorama de ascensão liberal – no campo ideológico – e dos graves problemas de ordem econômica dos países sul-americanos que se insere e se explica a integração brasileiro-argentina a partir de 1986 e a criação do Mercado Comum do Sul (doravante, MERCOSUL) com a assinatura do Tratado de Assunção pelos seus quatro países-membros originários (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), em 1991. A criação de tal bloco regional refletiu diretamente a ideologia corrente à época, na medida em que seu propósito principal era a liberalização de bens, capitais, pessoas e mercadorias<sup>23</sup>, tal qual as Comunidades Econômicas Europeias (CEEs) em seus primeiros anos. O modelo de integração europeia foi, sem dúvidas, fonte de inspiração para Fernando Collor de Mello e Menem – presidentes do Brasil e da Argentina neste período – encontrando, um no outro, afinidades nesse sentido, acelerando o passo da integração na bacia platina iniciado por Sarney e Alfonsín<sup>24</sup>.

O MERCOSUL, nesta fase inicial de formação, que se estende até 1997, adquire um recrudescimento político-institucional para que os Estados-membros se aprantassem para o

---

<sup>22</sup> As diferenças principais entre essas correntes de pensamento no seio da diplomacia brasileira se encontram em Saraiva (2007). Sobre a autonomia pela integração (ou participação) de forma mais aprofundada, ver Vigevani (2003).

<sup>23</sup> Diferentemente do que Sarney e Alfonsín queriam: estes pretendiam dar contornos mais políticos e de segurança à integração brasileiro-argentina. Ver Saraiva (2007) e Gardini (2002). É particularmente importante notar a importância ideacional que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) teve nesse momento histórico. A CEPAL demonstrava-se a favor da integração regional como ferramenta de desenvolvimento (neoestruturalismo cepalino), concorrendo com as visões de *delinking* de Samir Amin e com a perspectiva de *desenvolvimento associado*, de Fernando Henrique Cardoso. Ver Fiori (1999) sobre perspectiva de desenvolvimento associado nos anos 1990 e contextualização econômica do período.

<sup>24</sup> A afinidade presidencial nesse momento histórico mostrou-se um fator de extrema importância para a aceleração e a conformação da integração regional na bacia platina. A esse respeito, ver Gardini (2002).

início das atividades de união aduaneira imperfeita, no ano de 1995. Em termos econômicos, foi uma fase próspera, a qual suscitou um grande intercâmbio comercial intrabloco e extrabloco. De 1991 a 1994, o comércio intrabloco saltou de US\$ 10.201 milhões para US\$ 23.712 milhões; em 1997, a cifra alcançada era de US\$ 41.074 milhões. O comércio extrabloco também apresentou crescimento substancial no período. De 1991 a 1997, passou de US\$ 68.038 milhões para US\$ 139.046 milhões (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008). Quanto àqueles aspectos políticos-institucionais, foram criados diversos órgãos nesse período para sustentar a integração mercosulina: o Grupo Mercado Comum (GMC) e o Conselho Mercado Comum (CMC) são órgãos presentes desde a gênese do Tratado de Assunção. Em 1994, com o assinatura e ratificação do Protocolo de Olivos, foram criados outros órgãos: a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). As votações na Assembleia-Geral das Nações Unidas, como forma de avaliar uma posição concertada entre os membros em fóruns multilaterais, não foram coordenadas de maneira satisfatória, com 49% de votos divergentes entre 1991 e 1996. Quanto à internalização de normas diretivas entre 1994 e 1997, apenas seis das 23 foram de fato realizadas.

Esses dados empíricos demonstram como o MERCOSUL foi uma plataforma de regionalismo com fins comerciais, ancorado fatalmente no ideário neoliberal em voga no início dos anos 1990. Os avanços institucionais foram, em sua maioria, direcionados ao âmbito econômico. A coordenação política entre os Estados-membros era incipiente.

No bojo desta ideologia de caráter liberalizante, os EUA propuseram a extensão do NAFTA (North American Free Trade Association, Associação de Livre Comércio da América do Norte, em português) para o restante do continente americano: A ALCA, Associação de Livre Comércio das Américas. Por muitos anos o governo brasileiro lidou com esta bifurcação histórica de inserção internacional, entre associar-se diretamente aos EUA em seu projeto de livre comércio hemisférico ou de continuar o processo de integração na região sul-americana. Correntes autonomistas na diplomacia brasileira, principalmente a partir de 1993, colaboraram para que o país adotasse uma postura neutra, protelando a decisão acerca da adesão à ALCA durante toda a década de 1990 e até a data de encerramento das negociações, em 2005.

Essa postergação na adoção de uma postura assertiva no que tange a escolha do modelo de integração se deveu, em parte, pela tentativa de construção da Área de Livre Comércio Sul-Americana (doravante, ALCSA). A ALCSA refletia o que a corrente

autonomista do corpo diplomático brasileiro desejava: a integração do continente sul-americano sob liderança do Brasil e “uma ampliação do bloco [MERCOSUL] através da entrada de novos Estados ou dos esforços de se formar uma *área de livre comércio de toda a América do Sul*” (SARAIVA, p. 50, 2007, grifos meus). Este arranjo regional, contudo, permaneceu como um discurso na esfera diplomática, na medida em que o MERCOSUL foi se institucionalizando e ganhando força e legitimação<sup>25</sup>.

Em 1995 assumia a presidência da república Fernando Henrique Cardoso, alavancado pelo sucesso da quebra da inflação inercial e da estabilização econômica do Plano Real. Assumiria o cargo até o ano de 2002, por meio de emenda constitucional aprovando a reeleição. Nesse período, a política externa assumiria contornos de teor liberal, em que a noção de soberania compartilhada seria destaque, ao mesmo tempo em que o país priorizava os fóruns multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Conforme pode ser observado no Plano Plurianual 1996/1999, a política externa não era mencionada dentre as diretrizes formuladas para o período. Isso se explica por alguns fatores. Primeiramente, segundo Amado Cervo, o fio condutor da política externa, neste momento, era a abertura econômica brasileira. Em segundo lugar, Soares de Lima argumenta que seria uma estratégia de obtenção de credibilidade internacional vincular a política externa à política econômica doméstica. Por fim, Vigevani assevera o caráter agora mais moderado da política exterior do país, evitando riscos e responsabilidades maiores ao participar e decidir questões em órgãos internacionais. (LESSA; COUTO; SOUZA FARIAS, 2009, pp. 91-2).

Sobre a questão do desenvolvimento – uma vez que a política exterior brasileira reiteradamente afirmou sua vinculação ao desenvolvimento nacional – Lessa coloca que:

Mais, portanto, que *autonomia pela participação*, o conceito apropriado pelo plano plurianual seria o de *desenvolvimento pela aceitação*, principalmente no tocante à inserção econômica internacional do país (FONSECA Jr, 1998). Praticar as reformas conforme receitado, esvaziar o papel central pelo estado na economia e tratar de atrair, pelo bom comportamento, o investimento externo ansioso pela parceria entra baixo risco e alto lucro. Os planejadores e os dirigentes da política externa brasileira no primeiro governo Cardoso viam que, somente dessa forma, o Brasil teria concedido o seu direito a uma consideração mais alta nas relações políticas e econômicas internacionais. (LESSA; COUTO; SOUZA FARIAS, 2009, p. 92, grifos dos autores).

---

<sup>25</sup> A ALCSA só seria de fato considerada após a I Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, em 2000, ao se aventar esforços de associação de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações – CAN. Como assevera Teixeira, “President Cardoso described the 2000 summit as a ‘moment of reaffirmation of South America’s identity as a region’ adding that a ‘free trade agreement between Mercosur and the Andean Community will be the dorsal spine of South America as an extended economic space’.” (TEIXEIRA, 2011, p. 203)

A exemplo do que ocorreu em outros momentos históricos em que o país atuou passivamente na arena internacional como forma de atrair capital externo, numa espécie de recompensa por bom comportamento, os resultados não foram promissores<sup>26</sup>. Apesar das cifras comerciais do MERCOSUL serem crescentes e animadoras nesse momento – em especial ao Brasil – não se pode afirmar que a atração de investimentos estrangeiros tenha engendrado desenvolvimento. O desenvolvimento de países periféricos tem como um pressuposto amplamente aceito a industrialização e a perseguição da paridade tecnológica com os países do centro. Ao mesmo tempo em que, de fato, as políticas neoliberais acarretaram em modernização de setores industriais e de serviços, isso se deu em função de extensivas privatizações, gerando uma venda de patrimônio brasileiro ao exterior que não cessou quando da efetuação da outorga ao setor privado internacional.

As crises asiáticas de 1997 e mexicana de 1994-1995 reverberaram fortemente no Brasil e na região sul-americana. Esses eventos foram de fundamental importância para a conformação da política externa brasileira nos anos seguintes, pois é aqui que se inicia a inflexão das políticas neoliberais adotadas pelo Brasil<sup>27</sup>, tanto no âmbito interno quanto no externo. Essas crises financeiras foram responsáveis pelo período de crise do MERCOSUL, o qual se estendeu de 1998 a 2002.

Esse período assistiu à queda das cifras de comércio intrabloco e extrabloco do MERCOSUL, demonstrando a falha da tônica comercial imprimida ao arranjo regional diante das crises econômicas. Em cinco anos o comércio intrabloco foi reduzido a US\$ 20.462 mi e o extrabloco chegou a US\$ 128.132 mi. A importância comercial do bloco para seus membros também diminuiu: o comércio intrabloco representava 23% do total do comércio em 1997, ao passo que, em 2002, representava apenas 14%. O PIB do MERCOSUL também diminuiu substancialmente: de US\$ 1.131.479,90 milhões, em 1997, para US\$ 579.803,50 milhões em 2002. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 109).

Apesar dos reveses comerciais, o bloco seguiu avançando institucionalmente, com o acréscimo de um novo órgão – o Foro de Consulta e Concertação Política – e com a ratificação de número maior de diretivas pelos Estados-membros – neste período foram internalizadas 51 normas diretivas. Merece destaque, também, a entrada em funcionamento do

---

<sup>26</sup> Alguns desses momentos podem ser exemplificados na ascensão à presidência da República por Dutra, em 1946, e na presidência de Castelo Branco, em 1964. Foram momentos em que a estratégia de atração de capital e de política externa menos assertiva foram a tônica, resultando em fracasso estratégico. Ver Amado Cervo (2010)

<sup>27</sup> De fato, a partir de 2000, se conformaria a interpretação de que o pilar da política exterior brasileira da liberalização econômica deveria ser relativizado e, quando da eleição de Lula, foi abandonado. Os outros dois pilares – quais sejam, democracia e estabilidade monetária – continuaram seguindo como fundamentos da atuação exterior brasileira. Ver Iglesias Puente (2010, p. 216-224).

mecanismo de solução de controvérsias, em 1999, previsto pelo Protocolo de Brasília (1993) e a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) em 2002, de acordo com o Protocolo de Olivos. Os votos coincidentes em 75% das votações na Assembleia Geral das Nações Unidas demonstram uma maior coesão política entre os membros do MERCOSUL. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 106-108).

A crise financeira de 1998 impactou diretamente nos resultados comerciais do bloco mercosulino – conforme anteriormente abordado em termos comerciais – e fomentou uma conjuntura político-econômica tensa entre os membros, principalmente entre Brasil e Argentina. Domingo Cavallo, ministro da fazenda argentino à época, sugeriu publicamente que o Brasil adotasse paridade com o dólar (*currency board*), implicando, assim, num MERCOSUL dividido, fragilizado, e que impulsionava vozes que reverberavam nos credores internacionais, que procuravam estabelecer pacotes com condicionalidades mais rígidas. Outros dois eventos com a Argentina aumentaram essa tensão: a Argentina negociara de forma sigilosa o status de aliado extra-regional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, quando da flutuação cambial brasileira como resposta à crise econômica, barrara a entrada de produtos brasileiros. (SPEKTOR, 2010, p. 33).

Nesse panorama, o México também se apresentou como problemático para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, porque o México perdeu seu caráter autonomista ao ser incorporado pelo NAFTA e a percepção brasileira foi de que ele tinha decidido obliterar os EUA em detrimento do restante da América Latina. Em segundo lugar, porque a negociação de empréstimos para com o FMI em 1998 tornava-se dificultosa com a inserção justamente do México na ideia de América Latina; assim, o Brasil tinha sempre de dar garantias de que honraria os compromissos selados com o FMI, diferentemente do México, que teve de ser resgatado por um pacote de US\$ 50 bi. (TEIXEIRA, 2011). Enquanto os EUA se ocupavam com o resgate mexicano e lidavam internamente com a falta de uma *fast track* para o executivo aprovar rapidamente as questões ligadas ao livre comércio, o Brasil conseguiu atrair para o MERCOSUL países como Chile, Bolívia e Venezuela como membros associados.

Foi com essas percepções acerca do México e da Argentina que se impulsionou o direcionamento dos esforços diplomáticos brasileiros à região sul-americana. Diferentemente do que a diplomacia utilizou em seu discurso, esses foram os reais motivos que conduziram à ideia de América do Sul. Segundo Matias Spektor:

O que merece atenção especial neste caso é o fato de a lógica por trás das escolhas brasileiras não ser aquela segundo a qual uma entidade sul-americana era útil e necessária para resolver problemas de ação coletiva, promover a coordenação regional ou gerenciar problemas comuns típicos da interdependência complexa entre fronteiras porosas na região. Ao contrário, a lógica que animava Brasília era a de utilizar um novo arranjo regional como *ferramenta para resgatar o espaço de manobra diante da crise financeira e de um Mercosul moribundo e decadente. Assim, a origem da ideia de “América do Sul” teve menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que um cálculo instrumental calcado em considerações de poder e autonomia.* (SPEKTOR, 2010, p. 34, grifos meus)

Favoreceram claramente as pretensões brasileiras na região sul-americana a diferença de tratamento dado pelos EUA ao México e o tratamento, quatro anos após a crise mexicana, à Argentina. A percepção argentina foi de que havia tido resultados pouco tangíveis a aproximação com os EUA e, portanto, os benefícios providenciados pelo MERCOSUL pareciam-lhe mais interessantes que os da ALCA. (TEIXEIRA).

No final do ano de 1999 seria escrito o Plano Plurianual 2000/2003 em que a política externa seria retomada explicitamente com algumas diretrizes a ela imprimidas. Quanto às questões abordadas aqui sobre o panorama da política externa brasileira e da governança regional representada pelo MERCOSUL, o documento apresenta este bloco regional como parceiro-chave para a “consecução de sua estratégia de desenvolvimento” e “parceiro preferencial na estratégia de inserção internacional do Brasil” (LESSA; COUTO; SOUZA FARIAS, 2009, p. 95-6). Além disso, a predileção pelo espaço político e econômico da América do Sul também já transparecia nesse plano, num salto além do Cone Sul, mas excluindo-se, em definitivo, a ideia de pertencimento à América Latina. Isso foi concretizado em 2000, por iniciativa brasileira, através da primeira Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos.

Esse mesmo ano assistiu, no âmbito da integração regional, o chamado relançamento do MERCOSUL. Em linhas gerais, esse relançamento serviu para, num momento de muita incerteza acerca da sobrevivência do bloco regional, uma vez assolado pela crise, revitalizá-lo, dotando-o de significação política e estratégica. Também foi percebido pela diplomacia brasileira, através das crises econômicas ocorridas, que existia uma *globalização assimétrica* e que era preciso envidar esforços para corrigir tal assimetria, incorrendo, pois, numa *globalização solidária*. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 219).

No ano de 2003 assume a presidência da república Luiz Inácio “Lula” da Silva, que seria reeleito em 2006 e permaneceria no cargo até 2010. O Plano Plurianual 2004/2007 mostra que a política externa foi elencada como vetor para a promoção do consumo de massas e para a formação de novas parcerias. Fóruns internacionais com países do Sul global, como o

IBAS e os BRICs, foram criados nesse ínterim e receberam a devida atenção por parte da diplomacia brasileira. Neste ponto era visível a ascensão do Estado logístico enquanto paradigma de atuação internacional brasileira, ao emergir uma intensa internacionalização da economia brasileira pelo globo. Quanto aos traços gerais da política externa, pode-se dizer – como anteriormente asseverado – que a liberalização econômica foi em boa parte abandonada enquanto pilar de política exterior, ao passo que a estabilidade econômica e a democracia continuaram sendo aspectos fundamentais a nortear o corpo diplomático brasileiro. O conceito de *autonomia pela integração* foi substituído pela ideia de *presença soberana*, buscando resgatar o ideário de soberania nacional, numa política exterior de caráter mais assertivo, ou, como nas palavras do Ministro das Relações Exteriores de Lula, Celso Amorim, “altivo e ativo”. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 220). Segundo o diplomata de carreira Puente, ainda se podem encontrar metas que representam os eixos principais de atuação da política externa brasileira durante o governo de Lula:

[...] revitalização e ampliação do MERCOSUL; intensificação das relações com a América do Sul; aumento da presença e da cooperação com os países africanos (não só lusófonos), com o resgate do papel tradicional da África na política externa brasileira; busca de relações maduras com os Estados Unidos; perseguição do diálogo e da aproximação com países do Sul, sobretudo com potências regionais como a China, Índia, Rússia e África do Sul, mas também em outras áreas (Oriente Médio, e países árabes, por exemplo); prosseguimento na defesa da reforma das Nações Unidas, com a proposta de ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança e postura mais assertiva da candidatura do Brasil nesse contexto; prosseguimento e intensificação da participação nos foros multilaterais, sobretudo econômicos (OMC, negociações sobre a ALCA e bi-regionais – MERCOSUL-EU), com a articulação de coalizões com países emergentes (G-20), com vistas à defesa de interesses comuns. (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 221)

No que tange a revitalização e ampliação do MERCOSUL, é a partir de 2003 que se tomam providências para resgatar o bloco regional, o qual seria, indubitavelmente, plataforma na qual o Brasil encaminharia sua política regional sul-americana. É a partir desse ano que há uma ampliação da agenda do processo de integração, abarcando as questões de direitos humanos, democracia e assuntos de cunho social. O interesse brasileiro na revitalização deste bloco regional era defendido explicitamente pelo presidente Lula, com apoio argentino e uruguaio para afastar de vez a ameaça das tratativas da ALCA.

Houve uma evolução no que tange aos aspectos institucionais. Em 2003 foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). No ano seguinte, foi criada a Reunião das Altas Autoridades nas Áreas de Direitos Humanos e foi criado, também, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. No

mesmo ano de 2004 são criados o Centro Mercosul de promoção do Estado de Direito e um Grupo de Alto Nível para a criação de uma Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 110-111)

O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado também em 2004, demonstrando a preocupação do MERCOSUL com as assimetrias regionais. Possui caráter redistributivo, atendendo Paraguai e Uruguai em suas insatisfações com o processo de integração. Destarte, Argentina e Brasil se apresentam disponíveis para custear o processo de integração, contribuindo com o a maior parte do FOCEM e, em contrapartida, recebendo pouco deste mesmo fundo. Segundo documento do MERCOSUL, resumido por Hoffman, Coutinho e Kfuri, o FOCEM é

Destinado a promover competitividade e a coesão social dos estados Partes, reduzir as assimetrias – em particular dos países e regiões menos desenvolvidas (...), impulsionar a convergência estrutural no Mercosul e fortalecer a estrutura institucional do processo de integração. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 111)

Em 2004, na III Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, Peru, os presidentes das doze nações sul-americanas afirmaram, por meio da Declaração de Cuzco, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), arranjo regional que aproximaria o MERCOSUL do CAN. Compreende os doze países sul-americanos, tendo o Panamá e o México como Estados observadores.

O ano de 2006 observou a criação do Parlamento do Mercosul. O ano seguinte foi testemunha da criação do Observatório da Democracia no Mercosul (ODM), do Instituto Social do Mercosul (ISM) e do Instituto Mercosul de Formação (IMEF).

Como grau de concertação política do bloco regional, as votações na Assembleia Geral das Nações Unidas foram coincidentes em 69% dos casos entre 2003 e 2005, ligeiramente abaixo da marca obtida no momento anterior, de 75%.

Em termos econômicos, o MERCOSUL voltou a obter saldos positivos, recuperando-se de seu período de crise da virada do milênio. O PIB mercosulino passou de US\$ 579.803,50 milhões, em 2002, para US\$ 1.003.129 milhões, em 2005. Em 2010, o PIB chegou a US\$ 2.981.800 milhões

No ano de 2007, na 1ª Reunião de Energia Sul-Americana, na Ilha de Margarita, Venezuela, alterou-se formalmente o nome da CASA par União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL, na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, na capital federal brasileira. Após o Uruguai ter sido a 9ª nação a

ratificar o referido Tratado, em fins de 2010, a UNASUL passou a vigorar em 11 de março de 2011, adquirindo, assim, personalidade jurídica.

O Plano Plurianual 2008/2011 traz, no que concerne a direcionamentos de política externa, um foco maior à América do Sul e aos biocombustíveis. Houve uma “valorização das realidades sub-regionais e seu papel na construção de uma agenda de desenvolvimento do país”. (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 103). Essa dimensão territorial na estratégia de desenvolvimento nacional interliga-se diretamente ao apoio expresso à integração sul-americana, com o intuito de o Brasil inserir-se de forma competitiva e autônoma no mundo globalizado. Isso significa uma assimilação do espaço sul-americano como benéfico ao processo de desenvolvimento nacional brasileiro, assim como mostra um compromisso real em preparar o território interiorano para as obras da IIRSA. O Plano Plurianual 2008/2011 conta com dez desafios e um deles faz menção à polícia exterior: “fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana”. (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 104). Além disso, evidencia a importância da cooperação Sul-Sul, em especial o fórum de diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS.

### **2.3 Hegemonia consensual como ponte teórica entre a cooperação regional e a política externa brasileira/processo de integração**

A primeira seção trouxe uma série de dados pertinentes à CTPD e à CFPD prestada pelo Brasil. A segunda delineou o processo de integração regional e a trajetória tomada pela PEB, de forma cronológica. Esta seção tem como objetivo cotejar as informações das duas seções e verificar em que medida as ações empreendidas na CTPD e na CFPD incidiram tanto na PEB quanto no processo de integração regional – e vice-versa – abordando, na medida do possível, a efetividade, os limites e a coerência entre a prática da cooperação regional para o desenvolvimento e a PEB e o próprio processo de integração regional.

A CTPD brasileira obteve um perfil, entre 1995 e 2005, que se concentrou geograficamente na América Latina, com mais de dois terços da quantidade de projetos e atividades do período. A América do Sul obteve pouco mais de um terço da quantidade total de projetos e atividades, número muito expressivo. Apesar de que a partir de 1998, a maior parte do dispêndio com essa modalidade de cooperação ter se concentrado nos países

lusófonos africanos, a tendência, elencada pela PEB de se buscar a ideia de América do Sul e de promover a integração regional, não se arrefeceu: manteve-se. Os dados do IPEA demonstraram um crescimento substancial, a partir de 2005, na CTC&T brasileira na América Latina, o que indicaria tanto uma maior liquidez nos recursos públicos brasileiros, quanto uma vontade política de se enveredar, de forma mais assertiva, em relações horizontais de cooperação com países parceiros.

A CFPD regional, aqui neste trabalho enfatizado nas questões de financiamento à integração física da infraestrutura regional, mostra com a IIRSA um arranjo estratégico importante de delineamento do espaço cognitivo sul-americano. Inclusive a IIRSA foi concebida justamente após as crises asiática e russa, que promoveram uma revisão do paradigma neoliberal para a política econômica. Como anteriormente asseverado, percebeu-se a força da globalização assimétrica e, portanto, envidar-se-iam esforços no sentido de fomentar uma globalização solidária. É particularmente importante notar que a gênese da IIRSA está incrustada nesse momento de inflexão, de paradigmas transitórios. Evidência disso é o caráter técnico, elencando-se o CCT como um polo fundamental da IIRSA e constituído por três instituições regionais: FONPLATA, CAF e BID. Este banco especialmente entraria em conflito com a designação da política exterior de tratamento especial ao espaço sul-americano, representando, em alguma medida, ingerência dos EUA e demais acionistas do espaço extra-regional da América do Sul. Os EUA, no BID, possuem 30% dos votos, ao passo que a América Latina possui pouco mais de 50%.

Tampouco a IIRSA incluiu um dos bancos de maior quantidade de ativos do mundo, o BNDES. Apesar disso, o BNDES, desde 2003, incluiu em suas metas o apoio à integração física regional apoiando empresas brasileiras que prestassem serviços dentro do marco da Iniciativa tanto quanto no financiamento de exportação de insumos para as mais variadas obras. Além disso, a partir de 2005, entrou em co-financiamento com a CAF, para apoiar as obras de forma mais assertiva. Isso pode ser cotejado com o esforço brasileiro de construção da América do Sul enquanto espaço geopolítico e geoeconômico. A Declaração de Cuzco, em 2004, oficializando a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA) e o comprometimento brasileiro na política exterior com o subcontinente da América do Sul, a partir de 2003 com o governo Lula, mostraram a disposição de abarcar custos para a integração física e institucional da América do Sul. Custos tangíveis – em recursos públicos – e custos intangíveis – criação de consensos, cessão de soberania, maior institucionalização e aprofundamento do MERCOSUL.

Os custos tangíveis puderam ser observados no detalhamento de dados, indicados na primeira seção deste capítulo. A cooperação técnica regional, apesar de não ser tão vistosa em relação à cooperação financeira regional, foi presente numa grande quantidade de projetos e atividades coordenados pela ABC. Os orçamentos ordinários da Agência foram aumentando de forma geral no período 1995-2005 e o advento dos recursos públicos não-orçamentários do PNUD em 1998 promoveram um maior volume de recursos disponíveis para a implantação dos projetos e atividades sob demanda internacional crescente. Quanto à cooperação financeira regional, houve um crescimento da contribuição brasileira nos bancos de fomento e fundos financeiros que compõem a IIRSA (BID, CAF e FONPLATA) e no FOCEM. Digno de nota foi o crescimento substancial do Brasil nas contribuições à CAF, em 2009, acompanhado do salto qualitativo de país Série “C” para Série “B”. Os gastos brasileiros na IIRSA, conforme anteriormente mostrado através de um gráfico, atingiu a cifra dos US\$ 300 milhões no acumulado da década de 2000, sendo o país que mais colaborou em termos absolutos nos recursos da Iniciativa. Logo atrás vem a Argentina.

Os custos intangíveis foram mais na conformação de um consenso regional acerca do imperativo de voltar-se a atenção à infraestrutura do subcontinente e ao aprofundamento do processo de integração regional, desviando-se do paradigma do novo regionalismo, que foi o fio condutor das ações nesse sentido. O MERCOSUL foi dotado de órgãos políticos e sociais, alargando-se suas competências anteriormente delimitadas ao setor comercial. O FOCEM foi justamente um Fundo criado com a intenção de se arrefecer as assimetrias regionais entre os países-membros e gerar um desenvolvimento mais harmônico. Foi criada a CASA e, posteriormente, a UNASUL, numa aproximação entre o Cone Sul e o CAN. A IIRSA, a despeito de ser não muito institucionalizada, representa um marco de consciência sul-americana, como uma iniciativa que dotaria de infraestrutura adequada à região para o recrudescimento da autonomia em detrimento da vulnerabilidade, tendo em vista o enfrentamento dos efeitos potencialmente nocivos da globalização. Vale ressaltar que foi por iniciativa brasileira, durante o 2º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi realizada a I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, em Brasília, reunião na qual se estabeleceu a IIRSA.

Um aspecto interessante desse movimento sul-americano foi a criação de um consenso regional acerca da pertinência do abandono da ideia de América Latina e de seguir a ideia brasileira de espaço geopolítico e geoeconômico sul-americano. Chile e Colômbia detinham posições, anteriormente, que divergiam do projeto brasileiro – Chile possuía uma economia com taxas de importação mais baixas que a TEC do MERCOSUL, de forma que preferiu, por

algum tempo, alinhar-se ao projeto da ALCA; a Colômbia, por sua vez, possuía laços de cooperação com os EUA no que tangia ao combate ao narcotráfico. A superação destes obstáculos – quando o Chile aderiu como membro associado do MERCOSUL e quando a Colômbia integrou definitivamente o Conselho Sul-Americano de Defesa, da UNASUL – pode ser explicada através do que Sean W. Burges identifica como esforços dos governos brasileiros na criação de consensos: a busca pela hegemonia consensual.

De forma sucinta, Burges invalida as interpretações do *mainstream* das Relações Internacionais – quais sejam, os paradigmas realista, neorrealista e neoliberalista institucional – por entenderem hegemonia em termos de dominação de um Estado subsidiada por um poder relativo (econômico e militar) maior que os outros. Isso fatalmente não se aplica ao caso brasileiro, em que não busca nem tem a capacidade de custear os grandes custos que uma dominação exigiria. Tampouco o país possui um amplo poder militar ou econômico, que lhe possibilitasse uma política hegemônica assertiva. O autor, portanto, busca outros estudiosos para compreender o que viria a ser a hegemonia e, para isso, recorre a autores como Giovanni Arrighi, Robert Cox e Antonio Gramsci. Após fazer um apanhado de suas contribuições, estabelece seu conceito de hegemonia consensual, hegemonia esta que o Brasil persegue em suas ações e ideias.

Ao constatar que as visões acerca de hegemonia nas visões paradigmáticas tradicionais não dão conta do próprio conceito por serem demasiadamente restritas, Burges mostra que a ênfase de Kindleberger no tocante à liderança é fundamental para se compreender a dinâmica inerente à hegemonia. Conforme as palavras de Burges sobre a explicação de Kindleberger, a hegemonia é a:

[...] elaboration of a particular vision for the international political economy. Ideas are not, of course, enough; a willingness to devote resources – intellectual, economic and security – towards the construction, implementation and dissemination of this vision is also needed. Significantly for the Brazilian case, this approach opens major space for a creative and coordinating actor to gather support of other actors for the construction of a hegemony without having to possess a clear level of economic or military dominance. (BURGES, 2008, p. 69).

O conceito dado por Gramsci para hegemonia é “the unity of knowledge and action, ethics and politics, where such a unity, through its proliferation and concertization through society, becomes the way of life and the practice of the popular masses”. (FONTANA *apud* BURGES, 2008, p. 69-70). Este conceito, transpassado para o nível internacional, tem como um dos autores Robert Cox, expoente da Teoria Crítica nas Relações Internacionais. Para Cox, a hegemonia existe quando:

the dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of the leading state or states and leading social classes but at the same time offer some measure of prospect of satisfaction to the less powerful. (BURGES, 2008, p. 70).

Já para Giovanni Arrighi, autor que descreve os centros sistêmicos de acumulação associados às hegemônias, que conformam as regras e normas adotadas universalmente, caracteriza a hegemonia como “an additional level of power that a dominant state accumulates when it is able to articulate and implement an ordering of the system that is perceived as being in the universal interest”. (BURGES, 2008, p. 71).

A hegemonia consensual é, em suma, a capacidade de um Estado criar um consenso com outros Estados relativamente mais fracos acerca da estratégia de *bandwagoning* com o Estado visto como líder sem, contudo, este Estado ser estigmatizado de tal forma. É essencial, aqui, incluir as partes subalternas no processo de negociação e conformação do espaço regional, incitando-os a envolver-se ativamente no projeto a ponto de defendê-lo em detrimento de uma posição mais autônoma ou associativa com outro Estado. A hegemonia seria a estrutura inteira, ao passo de que o hegemom se torna o Estado que tenha a melhor habilidade de coordenar e avançar o projeto, podendo essa função ser delegada a qualquer outro Estado, com o passar do tempo. Esse tipo de hegemonia acaba por reduzir os custos inerentes à liderança, compartilhando-os com os demais participantes do projeto.

Burges divide a hegemonia consensual numa estrutura tripartite de setores: ideacional, econômico e de segurança. Quanto às ideias, o Itamaraty tentou estender para o continente o seu foco de soberania e autonomia. O foco, assim, foi a “protection of democracy, the interpretation of liberal economics in a manner that would facilitate rapid economic growth, and regionalized responses to the challenges of globalization”. (BURGES, 2008, p. 75). A ideia foi de mostrar que o desenvolvimento nacional e a consolidação democrática eram valores interdependentes calcados tanto no contexto regional como no global. O parâmetro de desenvolvimento, diferente do modelo mais autárquico e voltado para dentro e da abertura por meio do regionalismo aberto e do neoestruturalismo cepalino, o parâmetro que surge confere grandiosa importância a uma atuação regional conjunta e madura. Duas ideias guiaram os projetos regionais – MERCOSUL e IIRSA – como interesses do Itamaraty transpassados para a região: a primeira é o senso de segurança coletiva econômica e magnetismo de mercado; a segunda, o multilateralismo. O resultado desse pacote ideacional foi uma melhor inserção internacional aos Estados que aderiram ao projeto, assim como uma melhora da infraestrutura,

esta financiada pelos órgãos multilaterais regionais da IIRSA e, também, pelo BNDES. Os custos brasileiros, assim, foram muito reduzidos, sendo compostos mais em coordenação de esforços e diálogo continuado.

Apesar dos custos econômicos apresentados na seção sobre a cooperação técnica e financeira regional, Burges indica que os custos econômicos para o projeto de hegemonia consensual por parte do Brasil foram muito baixos. (BURGES, 2008, p. 77). Houve o papel de grande importância do BNDES EXIM no sentido de prover recursos para as obras da IIRSA, ao financiar bens e serviços brasileiros, portanto, com algum grau de condicionalidade. Contudo, permaneceu o caráter inclusivo no projeto sul-americano ao se proporcionar “affordable financing, expertise and new technology that would not otherwise have been available.” (BURGES, 2008, p. 77). O MERCOSUL forneceu economias de escala ao Brasil, impulsionando-o rumo à internacionalização das empresas brasileiras. Por outro lado, os demais países do MERCOSUL dependeram cada vez mais das exportações ao Brasil. Isso se apresentou como um problema, como indicado na seção sobre a PEB e integração regional, quando o Brasil abandonou o regime cambial de bandas em 1999. O que Burges indica como positivo, no entanto, tem a ver com a essência do comércio intrarregional. Apesar de o Brasil exportar grande quantidade de produtos primários ao exterior, no espaço geoeconômico sul-americano os produtos de alto valor agregado são o carro-chefe das exportações. Ademais, o Itamaraty orientou os interesses domésticos dos outros onze países sul-americanos em direção ao Brasil, no sentido comercial e econômico, como forma de recrudescer a América do Sul enquanto espaço geopolítico e geoeconômico distinto. (BURGES, 2008, p. 78).

Em termos de segurança, o Itamaraty agiu de forma a evitar a sensação de dominação e coerção, deliberadamente. Felizmente favoreceu esse processo de não se impor o histórico baixo índice de conflitos transnacionais: os conflitos, na América do Sul, possuem um caráter mais interno. Brasil defendeu, no nível regional, a soberania e a democracia através de discursos, sem qualquer coerção ou ameaça. Notável exceção foi quanto à tentativa de golpe no Paraguai, em 1996, e a problemática envolvendo o fornecimento de gás natural ao Brasil por parte da Bolívia, entre 2004 e 2005. E, mesmo nessas ocasiões, o Brasil não tomou ação unilateral, sempre enquadrando dentro de algum organismo regional (Grupo Rio, MERCOSUL, OEA ou CASA). (BURGES, 2008, p. 79). No que tange a democracia, ela era incentivada, mas não imposta, uma vez que se considerava assunto doméstico, interno, não passível de intervenções quaisquer de organismos regionais ou extra-regionais. Ao mesmo tempo, a democracia era garantia central de segurança. (BURGES, 2008, p. 80).

A tentativa de construção de uma hegemonia consensual, promovida pelo Brasil, serve de ferramenta teórica que fornece a ligação entre a cooperação técnica e financeira brasileiras na América do Sul com o processo de integração regional em operação no subcontinente e com a política externa desempenhada pelo Brasil, especialmente após o ano de 2000.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo averiguar até que ponto a cooperação internacional para o desenvolvimento – em suas modalidades técnica e financeira – na América do Sul, entre 1995 e 2010, seguem os preceitos da política externa brasileira e se inserem, também, no processo de integração regional em curso na região sul-americana. Para isso, um capítulo focou conceitos e históricos da CID, afunilando-se até se chegar no caso brasileiro em sua CTPD e CFPD. O segundo e último capítulo forneceu os dados concernentes aos projetos e atividades desenvolvidos no período, na CTPD regional, e dados acerca aos financiamentos de obras de infraestrutura dentro do marco da IIRSA por bancos de fomento regionais e fundos financeiros que possuam contribuição brasileira, além do BNDES. Além disso, o segundo capítulo englobou um apanhado sobre a PEB do período correspondente, além do processo de integração regional mercosulino e da CASA-UNASUL. Constatou também uma ponte teórica da hegemonia consensual entre a esfera da cooperação internacional e a esfera da estratégia de inserção internacional promovida pelas diretrizes de política externa.

Ficou claro como a cooperação técnica e a cooperação financeira estão diretamente vinculadas à PEB e, também, ao aprofundamento do processo de integração regional. Apesar das motivações altruístas que certamente existem, ao menos no estrato técnico de muitas agências de cooperação, motivações de ordem política e estratégica permeiam a prestação da cooperação horizontal. A cooperação financeira, de forma mais clara, mostra essas intenções de cunho político-estratégico. No escopo sul-americano, o novo regionalismo dos anos 1990 foi expressão do imperativo de aproximação entre os Estados da região, ao dissolver-se o mundo bipolar. Apesar de seu caráter estritamente comercial e liberal, foi importante para a criação e desenvolvimento inicial do MERCOSUL. As percepções mudaram com a irrupção das crises mexicana (1995), asiática (1997) e russa (1998), além da desvalorização do real (1999). O paradigma de desenvolvimento começava a apresentar mudanças, com a progressiva substituição do neoestruturalismo da CEPAL e do regionalismo aberto, em que o processo de integração serviria para fomentar economias de escala e fortalecer a região como um todo para fomentar a competitividade geral do subcontinente.

A cooperação técnica regional, no período estudado, teve uma grande concentração de atividades e projetos. Contudo, em termos de dispêndio de recursos, a África obteve as

maiores cifras. Isso se pondera por meio dos gastos com diárias, passagens e reservas do pessoal encarregado de implementar a cooperação *in loco*. Mesmo assim, os projetos e atividades de cooperação técnica desenvolvidos na região sul-americana foram muitíssimo relevantes e refletem a importância estratégica conferida à América do Sul pelo Itamaraty. Quanto à cooperação financeira no âmbito da IIRSA, o Brasil tem contribuído crescentemente aos bancos de fomento regionais e aos fundos financeiros da região (CAF e FONPLATA) que contribuem diretamente para o financiamento das obras da Iniciativa. De forma indireta, por não compor o CCT/IIRSA, o FOCEM também fornece apoio financeiro em obras da IIRSA, tendo recebido cifras cada vez maiores do Brasil e de seus outros membros. Além disso, o BNDES tem atuado de forma assertiva através do financiamento à internacionalização de empresas para operação no continente sul-americano e através da carteira BNDES Exim, em que produtos e serviços brasileiros recebem financiamento, com a finalidade de serem utilizados nas referidas obras da IIRSA.

Todo esse dispêndio na realidade não pode ser considerado alto, uma vez que foi compartilhado com os demais países da região. O conceito de hegemonia consensual é particularmente esclarecedor nesse sentido. Desde o início dos anos 1990 o Brasil tem se empenhado em formar uma região geopolítica e geoeconômica distinta, principalmente com a adesão acrítica do México ao NAFTA e com a proposta da ALCA sendo percebida como potencialmente nociva aos desígnios brasileiros. Circunstâncias econômicas e políticas convergiram para um momento de reorientação quanto à inserção internacional dos países da região e o processo de formação de consensos recrudescu-se. A cristalização desse fenômeno foi a 1ª Reunião dos Presidentes Sul-Americanos e a instituição da IIRSA. Por uma questão de não possuir os recursos de poder (entendido aqui em seu caráter fungível) ou de não possuir a vontade de usá-los – haja vista uma possível percepção negativa dos outros países – o Brasil empenhou-se numa tentativa de formação de uma hegemonia consensual, compartilhando-se os custos do projeto. Burges mostra que o Brasil mais organizou e conduziu diálogos, não incidindo em fluxos maciços de cooperação.

Portanto, apesar de as cifras brasileiras quanto à cooperação técnica e financeira regionais entre 1995 e 2010 não terem sido extremamente altas, não deve, sem sombra de dúvidas, ser desmerecidas ou subestimadas. A ponte teórica da hegemonia consensual dota de significação a cooperação regional e as diretrizes de política externa e o processo de integração regional, interligando-as. A hegemonia consensual pretendida pelo Brasil explica a cooperação com os países vizinhos da região no sentido de fomentar tanto um custo compartilhado para os investimentos em infraestrutura regional quanto na prestação de

cooperação técnica com os países sul-americanos, tendo como fim um adensamento de relações que possibilite a criação de consensos na região. Assim, a política exterior brasileira – que vê a região como plataforma de inserção internacional no mundo globalizado, geradora de economias de escala e de fomentadora do desenvolvimento nacional brasileiro – incentiva as coordenações e diálogos regionais, criando consensos e compartilhando os custos da integração regional, operacionalizando-se, também, via cooperação técnica para o desenvolvimento e via cooperação financeira em infraestrutura.

## REFERÊNCIAS

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Prateado**. São Paulo, vol. 5, n. 8, p. 5-23 (2006), FEC-FAAP, 2005.

BANCO DE DADOS DE PROJETOS DA IIRSA. Disponível em:  
<http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx>. Acessado em 5 de Jan. 2013.

BURGES, S. W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, vol. 22(1), 2008. p. 65-84

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics and future prospects**. Londres, 2010.

CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 3. Ed. 2ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. 560p.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. OLIVEIRA, Luiz Antônio (trad.). São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: [s.n.], 2010. 280 p.

DECISÕES DO CONSELHO DO MERCADO COMUM. Disponível em:  
[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=484&site=1&channel=secretaria). Acessado em 11 de Dez. 2012.

DE DEOS, Simone S.; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, vol. 9, nº 2, 2010. p. 69-89.

FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 11-46.

GARDINI, Gian Luca. Who invented Mercosur? **Diplomacy & Statecraft**, Vol. 18, issue 4, 2007. p. 805-830

HOFFMAN, A. R.; COUTINHO, M. ; KFURI, R. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 51 (2), 2008. P. 98-116.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 340p.

IIRSA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010: Informe de Evaluación**, Julio 2010a. Disponível em:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\\_2005\\_2010\\_informe\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.pdf). Acessado em 19 de Dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **10 Años Después: sus logros e desafíos**. 2011. Disponível em:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb\\_iirsa\\_10\\_a%C3%B1os\\_sus\\_logros\\_y\\_desafios.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_a%C3%B1os_sus_logros_y_desafios.pdf). Acessado em 20 de Dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Informe de la AIC 2010**. 2010b. Disponível em:

[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\\_informe\\_2010.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_informe_2010.pdf). Acessado em 3 de Jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur**. 2000. Disponível em:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf>. Acessado em 18 de Dez, 2012.

INFORMES ANUAIS DA CAF. Disponível em:

<http://publicaciones.caf.com/corporativo?page=0>. Acessado em 8 de Jan. 2013.

IPEA/ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA: ABC, 2010, 78 p.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 03, mar, p. 1-40, 2012.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 52 (1), 2009. p. 89-109.

MEMÓRIAS ANUAIS DO FONPLATA. Disponível em:

[http://www.fonplata.org/\\_layouts/OSSSearchResults.aspx?k=memoria%20anual&cs=Este%20ositorio&u=http%3A%2F%2Fwww.fonplata.org](http://www.fonplata.org/_layouts/OSSSearchResults.aspx?k=memoria%20anual&cs=Este%20ositorio&u=http%3A%2F%2Fwww.fonplata.org). Acessado em 7 de Já. 2013.

RELATÓRIOS ANUAIS DO BID. Disponível em:

<http://www.iadb.org/en/publications/publications,4126.html?doctype=Annual%20Reports&docTypeID=AnnualReports&searchLang=&keyword=&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=1>. Acessado em 9 de Jan. 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 50 (2), 2007. P. 42-59.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 53 (1), 2010. p. 25-44.

TEIXEIRA, C. P. G. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 54 (2), 2011. p. 189-211.

VIGEVANI, T.; DE OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, vol. 15, no. 2, nov. 2003. p. 31-61..