

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – O BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL
Autores(as)	Renato Baumann Rafael Schleicher Jhonatan Ferreira José Alejandro Barrios Priscilla Mayna Santana
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-038-7/capitulo2

Título do livro	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: RELATÓRIO COBRADI 2019-2020
Coordenador(as)	Renato Baumann
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-038-7
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-038-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo central definir os conceitos operacionais que norteiam a elaboração do relatório sobre Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) e a pesquisa – apresentada mais à frente – sobre *Impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil*. Acredita-se que a clareza sobre os conceitos utilizados ajudará tanto no aperfeiçoamento metodológico da Cobradi quanto na provocação de um diálogo produtivo com a comunidade científica e os práticos da cooperação internacional brasileira e internacional.

Além disso, o capítulo propõe um modelo conceitual baseado na ideia de que tanto a cooperação para o desenvolvimento internacional quanto a cooperação para o desenvolvimento do Brasil estão restritos a uma lógica binária baseada na relação Norte *versus* Sul ou país desenvolvido *versus* país em desenvolvimento. São discutidas as limitações de um modelo dual desse tipo para a mensuração da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), e é proposta uma abordagem mais próxima da ideia de sistemas complexos, que poderia trazer nova dimensão para se aperfeiçoar a cooperação brasileira.

2 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: DUAS VISÕES

O conceito de cooperação internacional conheceu profundas alterações desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Grande parte das mudanças está diretamente relacionada à complexidade na administração dos assuntos de interesse global. Inicialmente, apenas concentrada nas decisões dos Estados-nação, a cooperação internacional se tornou mais complexa em termos de número e tipo de atores participantes, fontes de financiamento, arranjos de implementação, objetivos e estruturas de governança.

A ausência de uma autoridade global dificulta a coordenação de políticas públicas. Consequentemente, a provisão de bens e serviços de interesse global depende da política internacional e da negociação entre Estados-nação.

A intensificação da interdependência entre os Estados e suas populações aumenta a necessidade de cooperação internacional para administrar seus efeitos e suas consequências. Nas áreas econômica e social, a cooperação internacional

responde a três objetivos distintos: i) governar os efeitos da interdependência; ii) fortalecer estruturas que garantam os direitos à provisão mínima de serviços a todos os indivíduos no planeta; e iii) reduzir as desigualdades no grau de desenvolvimento entre países (Ocampo, 2016).

A cooperação internacional tem como foco a correção de problemas de ação coletiva na provisão de bens públicos e/ou na correção de externalidades negativas ou positivas do consumo e da produção. Os bens públicos globais (Kaul *et al.*, 2003) são aqueles que dependem da ação interna dos Estados e da cooperação internacional entre Estados para que a sua provisão seja ótima, de acesso universal (não excludente) e público (não rival). Além das variadas formas que a cooperação internacional pode assumir (bilateral, multilateral, em rede etc.), esta pode tanto focar na provisão de condições que garantam eficiência na alocação de recursos (por exemplo, um marco regulatório global) quanto buscar dirimir efeitos negativos da produção ou do consumo (por exemplo, aquecimento global).

Apesar disso, a alocação mais eficiente de recursos dificilmente seria a mais equitativa na provisão de bens públicos globais, dado que diferentes sociedades valoram de formas distintas determinados bens públicos (Kaul *et al.*, 1999).

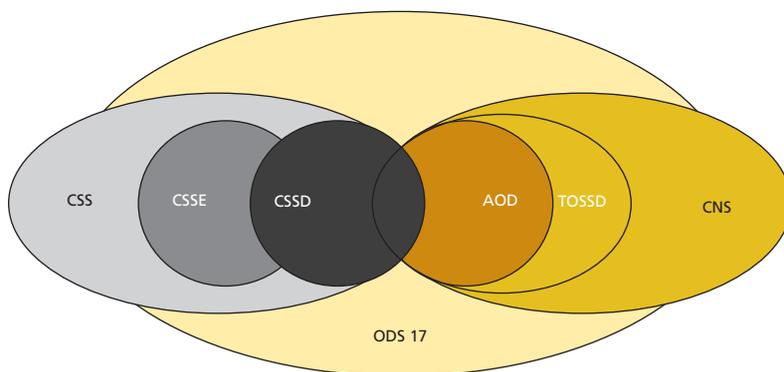
A provisão ótima de bens públicos globais depende da cooperação internacional entre atores em diferentes estados de desenvolvimento econômico e social. Assim, a cooperação internacional também tem o papel de diminuir as desigualdades entre países pela via da cooperação para o desenvolvimento (Ocampo, 2016).

Mesmo que seja possível distinguir conceitualmente entre os três objetivos da cooperação internacional em uma estrutura global de crescente interdependência econômica e social, a forma pela qual a desigualdade entre as nações poderia ser alcançada é menos clara. De fato, e desde o pós-Segunda Guerra Mundial, há duas visões não necessariamente excludentes sobre como a cooperação para o desenvolvimento poderia ser operacionalizada: i) pela via da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD); e ii) pela maior interação entre os países do Sul, para superarem seus problemas comuns, a CSSD.

De uma forma geral, a AOD e a CSSD possuem uma relação parcial no que tange à cooperação para o desenvolvimento. Como será discutido a seguir, o escopo da AOD é muito menor que o da CSSD. Embora as duas visões coexistam por razões históricas, elas podem ser aproximadas tanto pelo foco em assistência técnica/desenvolvimento de capacidades quanto pela ligação mais ampla com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 17 (parcerias e meios de implementação). De fato, o ODS 17 fornece o vínculo entre as estratégias de cooperação para o desenvolvimento e as metas que norteiam a provisão de bens públicos globais e os direitos sociais e econômicos fundamentais.

Da mesma forma, o Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tenta capturar os investimentos em AOD, parte dos demais investimentos da Cooperação Norte-Sul (CNS), além de tentar avançar na monetização da CSSD. As seções a seguir discutem a trajetória histórica que explica as duas visões da cooperação para o desenvolvimento, ao passo que introduz os devidos contornos conceituais, tendo como base o modelo conceitual representado pela figura 1.

FIGURA 1
Relação entre ODS, CSS e AOD



Elaboração dos autores.

Obs.: CSS – Cooperação Sul-Sul; CSSE – Cooperação Sul-Sul Econômica.

3 AOD E TOSSD

A discussão sobre a coordenação da assistência para o desenvolvimento no âmbito dos países do Norte global inicia-se com a formação do Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (DAG) e a inclusão da palavra *desenvolvimento* no nome da então Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), ambas em 1960. O DAG tinha como missão coordenar os esforços de ajuda para o desenvolvimento, bem como tornar mais equitativa a participação dos membros da OCDE na ajuda internacional. A persecução desses objetivos recebeu um grande impulso ainda em 1961, com a criação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC), o lançamento e estabelecimento de metas para a Década de Desenvolvimento das Nações Unidas,¹ além da criação de leis e agências de desenvolvimento em grande parte dos países desenvolvidos (Führer, 1996).

1. É importante notar que a Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) foi, em grande medida, motivada pelas alterações marcadas tanto pelo processo de descolonização afro-asiático quanto pelo questionamento por parte dos países do Sul sobre as regras que norteavam as relações entre países do Norte e do Sul, como o sistema internacional de comércio e os fluxos financeiros, por exemplo.

Um dos objetivos mais duradouros após a criação do DAC/OCDE é a melhoria e harmonização dos termos da assistência financeira a países em desenvolvimento. Tal discussão foi de importância seminal, visto que dela resulta em um dos conceitos mais duradouros na cooperação para o desenvolvimento, o de AOD, que permaneceu inalterado em sua essência por cerca de quarenta anos (1972-2012).

Grosso modo, pode-se dizer que o conceito de AOD passou por fases distintas. A primeira coincide com a criação do DAC (1961) e as negociações sobre termos da assistência (do inglês, *terms of aid*), que perduraram por mais de uma década, até 1972, mas culminaram na definição do valor máximo de *grant* (concessionalidade) nos programas de assistência, bem como na fixação de regras para a taxa de desconto e *grant elements* (componentes de subvenção) para os empréstimos fornecidos a países em desenvolvimento.

A segunda fase é marcada basicamente pelo aperfeiçoamento de métodos estatísticos e outras alterações incrementais. A terceira fase inicia-se em 2012, com a ampliação do conceito de AOD e a adoção do sistema de *grant-equivalent* (volume de concessionalidade) para o cômputo dos empréstimos fornecidos pelos países-membros da OCDE.

Tendo em vista o crescimento do papel de outros atores públicos e privados, a ascensão do Sul global e a adoção dos ODS, a partir de 2016, ocorre o desenvolvimento da metodologia TOSSD. Na primeira fase (1961-1972), a principal dificuldade era a ausência de uma definição consistente de AOD. O cálculo do volume de assistência dos países desenvolvidos era feito sobre uma porcentagem de seus produtos internos brutos (PIBs), além de incluir elementos que claramente não se aproximavam da ideia de assistência, como os créditos para exportação, por exemplo. A permanência do cenário de empréstimos sem padronização contribuía, ademais, para o endividamento dos países em desenvolvimento, o que era um paradoxo do ponto de vista dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

A solução para o problema foi a criação de um cálculo de *grant-equivalent* (volume de concessionalidade), que permitia somar o volume de *soft loans* (empréstimos em condições preferenciais) ao de *grants* (concessões) a partir de uma fórmula padronizada – 10% de taxa de desconto e 25% de *grant element* (componente de subvenção). Foi nesse contexto que nasceu a ideia de concessional nas atividades de AOD. Ou seja, a ideia de *grant element* foi utilizada para a definição do que seria concessional, ficando o conceito de AOD de 1972 composto por *grants*, *soft loans* (10% de taxa de desconto e 25% de *grant element*) e assistência técnica (Scott, 2015).

O excesso de foco dos países desenvolvidos na concessão de *grants* foi alvo de muitas críticas. Grande parte da racionalidade da proposta de empréstimo “concessional” partia da ideia da diferença entre a taxa de desconto de 10% e a taxa de juros de mercado do país doador, que, por sua vez, variava de país para país.

Além disso, a definição de AOD deixava de lado os créditos não concessionais, gastos com a assistência a refugiados e apoio a determinados aspectos de operações de paz, apenas para citar alguns. Por fim, o conceito de AOD incluía alguns gastos efetuados por países desenvolvidos em seus próprios territórios, como no caso de bolsas universitárias e campanhas de informação pública sobre assistência internacional (Hynes e Scoot, 2013).

Com o fim da Guerra Fria e a rediscussão do papel da assistência internacional, tanto em termos de impacto quanto de eficiência do gasto, o DAC/OCDE resolveu modernizar o conceito de AOD. A modernização a partir de 2012 almejava incluir as contribuições de países não vinculados ao sistema DAC-OCDE e entidades filantrópicas, atualizar as possibilidades e os instrumentos de financiamento, bem como dar mais precisão a objetivos sobrepostos entre esforços de cooperação para o desenvolvimento e as áreas humanitária/refugiados, segurança internacional e perdão de dívidas. O principal resultado prático foi a mudança no sistema de *grant element* para o sistema de *grant-equivalent* no cômputo da AOD, que passou a considerar somente o componente de *grant* em um empréstimo concessional e não mais o valor de face de tais empréstimos. Os critérios de concessionalidade são distintos para diferentes grupos de países, de acordo com seus PIBs *per capita* (OECD, 2021).

Embora o conceito de AOD continue em constante aperfeiçoamento, é importante mencionar o esforço recente da OCDE em ampliar o entendimento de cooperação na direção do desenvolvimento para além do objetivo de desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento. Tendo os ODS como norte, e particularmente o ODS 17, a metodologia TOSSD, desenvolvida de forma intensa desde 2016, amplia o tradicional foco em desenvolvimento econômico e social para outras agendas de segurança e sustentabilidade ambiental. Além disso, inclui outros fluxos internacionais e formas distintas de cooperação para o desenvolvimento, que até então não figuravam nos cômputos oficiais da cooperação para o desenvolvimento, como a cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular.

O TOSSD também dá grande ênfase a ferramentas que apoiem a captura das contribuições do setor privado e de empréstimos não concessionais.² Uma característica adicional é o fato de a metodologia considerar dois pilares distintos: i) contribuições para a agenda de desenvolvimento; e ii) provisão de bens públicos globais e mitigação de efeitos indesejados da interdependência, os chamados *males públicos* (do inglês, *public bads*).³

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3rGakwM>>.

3. Os *males públicos* seriam a categoria diametralmente oposta aos bens públicos, em que os efeitos negativos poderiam ser “consumidos” por todos os participantes de forma equitativa. O exemplo mais notório desse tipo de mal seria a poluição atmosférica, em que a emissão descontrolada de gases de efeito estufa (GEEs) como subproduto das atividades de produção/consumo contribui para que os efeitos referentes ao aquecimento global possam ser sentidos em todo o planeta.

4 A CSSD

Assim como as características da AOD estão diretamente vinculadas ao processo histórico que deu origem ao conceito, a CSSD remete aos esforços de descolonização dos povos africanos e asiáticos iniciados em meados da década de 1940, tendo como marcos a formação da Liga Árabe (1945) e o Plano Colombo (1950). Contudo, o evento histórico-político mais citado como inauguração da Cooperação Sul-Sul é a conferência afro-asiática de 1955, usualmente denominada Conferência de Bandung. O espírito de Bandung resultante da conferência chamava a atenção para as desigualdades globais, a dependência econômica do Sul global em relação aos países desenvolvidos do Norte, bem como para a necessidade maior de solidariedade entre os países do Sul. A aludida solidariedade entre os países do Sul seria forjada seis anos depois, durante a Conferência de Belgrado, considerada o ponto de partida para o Movimento dos Não Alinhados (NAM, em inglês).

Os membros do NAM foram essenciais para forjar a criação do G77 em 1969, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Sendo o maior bloco político nos fóruns da ONU, o G77 buscava avançar posições consensuais sobre as desigualdades na estrutura econômica global, particularmente nas agendas de comércio e investimentos. A visão política aliada às demandas por equidade na agenda internacional de desenvolvimento consolidou-se no que ficou conhecido como Nova Ordem Econômica Mundial. Proteção das economias, orientação de recursos nacionais visando ao desenvolvimento das indústrias locais e repactuação dos termos de troca no comércio internacional eram três de uma vasta gama de tópicos no âmbito da Nova Ordem, cuja agenda foi aprovada pela Assembleia Geral Extraordinária da ONU em 1974.

Naquele momento, as agendas econômicas de investimento público/privado e comércio internacional (CSSE) e de desenvolvimento (CSSD) estavam intimamente conectadas, sendo a cooperação entre países do Sul uma estratégia no âmbito da agenda política e econômica mais ampla. Contudo, ainda em 1972, as Nações Unidas estabeleceram um grupo de trabalho específico sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Foi somente em 1978 – e com apoio do NAM e G77 – que ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.

O plano de ação resultante da conferência, que levou o nome da cidade anfitriã Buenos Aires, embora inspirador para promover a cooperação entre países em desenvolvimento, não desfez a subordinação da cooperação para o desenvolvimento da agenda econômica. Mesmo assim, o Plano de Ação de Buenos Aires (Bapa, em inglês) foi inovador, por estabelecer os princípios sobre os quais se assenta a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, como a não intervenção em assuntos internos, a autonomia, a solidariedade e a horizontalidade. Em adição, o Bapa oferece um rol de objetivos para a cooperação entre países em desenvolvimento,

bem como as modalidades que a cooperação poderia assumir. Por fim, o Bapa identifica a cooperação entre países em desenvolvimento como uma modalidade à parte da cooperação para o desenvolvimento.

Em 1980, uma reunião de alto nível ocorreu para revisar o processo de implementação do plano e, no ano seguinte, foi aprovada a institucionalização das reuniões de alto nível em um Comitê de Alto Nível sobre a Revisão da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. A partir de 1981, o comitê passou a se reunir a cada dois anos para avaliar o estado da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Em 2003, o comitê mudou de nome e passou a se chamar Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul.

Ainda que as décadas de 1960 e 1970 trouxessem alterações drásticas na agenda de desenvolvimento, as duas décadas seguintes não refletiram os mesmos resultados. O acirramento das disputas entre Estados Unidos e ex-União Soviética e os ajustes estruturais pelos quais diversas economias desenvolvidas passavam foram dois entre diversos fatores que contribuíram para o deslocamento das prioridades globais. Da mesma maneira, e já no fim da década de 1980, diversos países menos desenvolvidos experimentavam sérios problemas econômicos que culminaram, como no caso das Américas Central e do Sul, em profundos ajustes que se refletiram na estrutura e capacidade de atuação dos Estados nacionais.

O novo milênio iniciou-se com uma agenda global de desenvolvimento refletida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Não tardou para que tanto as discussões sobre a efetividade da ajuda internacional para o desenvolvimento quanto a Cooperação Sul-Sul retornassem ao centro do debate sobre a necessidade de revisão dos mecanismos globais de cooperação para o desenvolvimento. A Segunda Reunião do Sul, em Doha, organizada sob os auspícios do G77 em junho de 2005, ressaltava o novo papel que os arranjos regionais e a cooperação triangular teriam no quadro geral da cooperação entre países em desenvolvimento. Da mesma forma, três anos depois, os países do G77 se reuniram na Costa do Marfim para endossar as singularidades da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento no chamado Consenso de Yamoussoukro. O consenso explicita quatro características que se tornariam extremamente importantes para os contornos futuros da CSSD, conforme resumido a seguir.

- 1) A CSSD deve ser gerenciada pelos países do Sul.
- 2) A CSSD não é substituta da Cooperação Norte-Sul.
- 3) Os padrões de avaliação e análise da CSSD não podem ser os mesmos da Cooperação Norte-Sul.
- 4) As contribuições e os fluxos financeiros entre países em desenvolvimento não devem ser vistos como ajuda oficial para o desenvolvimento, mas sim como uma expressão de solidariedade.

Foi em 2009, na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, aos 30 anos do Bapa, que houve uma segunda estruturação importante da CSSD. A declaração resultante, denominada Declaração de Nairóbi, trouxe dois conjuntos de definições para a caracterização da CSSD e para orientar a avaliação de projetos dessa natureza.⁴ Em relação aos princípios, a declaração definiu: i) respeito à soberania; ii) apropriação (*ownership*, em inglês) e independência; iii) horizontalidade; iv) não condicionalidade; v) não intervenção em assuntos internos; e vi) benefícios mútuos. No tocante às formas, a declaração definiu que a CSSD poderia incluir: i) compartilhamento de conhecimentos e experiências; ii) treinamentos; iii) transferência de tecnologias; iv) cooperação financeira e monetária; e v) contribuições em espécie.

Em 2018 e 2019, na celebração dos quarenta anos do Bapa, uma segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul foi organizada em Buenos Aires, com o objetivo de discutir a relação entre a CSSD e a Agenda 2030. Além de reafirmar os princípios já estabelecidos na conferência de 1978 e em Nairóbi (2009), o documento resultante da Bapa+40 trouxe ao menos três importantes recomendações diretas em relação à efetividade do gasto com a CSSD. O item 25 está relacionado ao fortalecimento de sistemas de monitoramento e avaliação nacionais para coleta e acompanhamento de iniciativas de CSSD. Os itens 25 e 29 também chamam a atenção para o desenvolvimento de metodologias e técnicas estatísticas para avaliar o impacto e a efetividade da CSSD nas modalidades bilateral e trilateral, mas levando em conta as suas peculiaridades e os princípios e orientações contidas na Declaração de Nairóbi (2009) e na agenda de ação oriunda da Conferência de Addis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2015). Por fim, o item 26 traz importante recomendação para que os países se engajem em foros multilaterais e regionais a fim de discutir metodologias não vinculantes para o monitoramento e a avaliação da CSSD bilateral e triangular.

REFERÊNCIAS

FÜHRER, H. **The story of official development assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures.** Paris: OECD, 1996.

HYNES, W.; SCOTT, S. **The evolution of official development assistance: achievements, criticisms and a way forward.** Paris: OCDE, Dec. 2013. (Working Paper, n. 12).

4. A declaração foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no mesmo ano de 2009.

KAUL, I. *et al.* **Global public goods**: international cooperation in the 21st century. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 68-115.

_____. (Ed.). **Providing global public goods**: managing globalization. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OCAMPO, J. A. (Ed.). **Global governance and development**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **What is ODA?** Paris: OECD, 2021.

SCOTT, S. **The accidental birth of official development assistance**. Paris: OECD, Sept. 2015. (Working Paper, n. 24).

