

## WORKSHOP CEPAL: COOPERAÇÃO SUL - SUL

### Ajuda à Memória

No dia 30 de março de 2010 foi realizada no Escritório da CEPAL em Brasília uma sessão de discussão sobre a questão da Cooperação Sul-Sul (CSS). As perguntas que orientaram os debates estão em anexo.

A reunião teve início com uma apresentação por parte de um especialista no tema, com o título 'Cooperação Sul-Sul – os modelos possíveis, a agenda nacional e os desafios'.

Nessa apresentação foi mostrada inicialmente a evolução do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Entre outros aspectos, cabe ressaltar: i) esse é um processo com alto grau de discricionariedade, com as decisões sobre setores, condições e mecanismos sendo definidas pelos países doadores, frequentemente com interesses próprios de política exterior; ii) a maior parte (70%) da canalização de recursos é feita pelos Estados nacionais; iii) esse sistema tem se caracterizado recentemente pelo surgimento de um número grande de novos atores, concepções variadas sobre o desenvolvimento e novos temas, como questões de gênero, sustentabilidade ambiental, apoio à governança, preservação de paz e outros; iv) tem sido afetado pelas decisões de reuniões de cúpula relativas à luta contra a pobreza, aos mecanismos de financiamento, aos ODMs e outros.

Há uma enorme dificuldade em se definir com clareza o que seja a CSS. Instituições diversas como o PNUD, agências nacionais de cooperação internacional, e acadêmicos têm proposto e adotado uma variedade expressiva de definições.

Menos difícil que definir o que é CSS é identificar alguns traços característicos dessa cooperação. Entre outros, pode-se dizer que a CSS é uma filosofia cooperativa e um marco amplo de colaboração: a) entre sociedades e Estados em situações semelhantes de grau de desenvolvimento; b) entre sociedades e Estados que compartilham percepções sobre os obstáculos para atingir níveis satisfatórios de bem-estar social; c) entre sociedades e Estados que podem proporcionar melhores práticas e orientações sobre o uso mais eficiente dos recursos e d) isso ocorre através da transferência sistemática e sustentada de experiências, conhecimentos e técnicas que podem ser reproduzidas.

Em relação à Cooperação Norte-Sul tradicional (CNS) a CSS não deveria ser pensada como um mecanismo substitutivo, mas complementar, uma vez que

não é necessariamente melhor ou pior, apenas diferente. O que diferencia a CSS é sobretudo sua horizontalidade (a cooperação ocorre entre 'sócios', de forma voluntária, sem condicionalidades), o fato de refletir consenso entre país ofertante e país receptor, e sua característica de equidade, em que ocorre um benefício mútuo na promoção do desenvolvimento.

Os espaços abertos pela CNS para o crescimento da CSS estão relacionados com a 'fadiga de doadores', em que os Estados tradicionais doadores têm de constantemente encontrar novas justificativas para suas ações, assim como a tendência crescente à 'securitização' da ajuda oficial, que tem se concentrado nos países estratégicos na luta contra o terrorismo.

A CSS apresenta uma série de vantagens em relação à CNS: i) maior capacidade para gerar sentido de apropriação no país receptor; ii) permite a promoção de iniciativas mais próximas às condições e necessidades dos países afetados; iii) permite maior sensibilidade a contextos específicos, pelo conhecimento da realidade e dos problemas do desenvolvimento; iv) gera um 'duplo dividendo', ao estimular capacidades técnicas e institucionais nas partes envolvidas; v) permite maior flexibilidade e adaptação às condições mutantes do beneficiário; vi) mais rapidez na execução, ao não estar vinculada a condições ou obrigações de compras associadas; vii) pode ocorrer com custos menores; viii) frequentemente se destina a países 'abandonados' pelos doadores tradicionais e ix) tende a preservar a diversidade e identidade cultural do país receptor.

A CSS tem, no entanto, algumas limitações. Merecem destaque: a) os problemas de coordenação entre os países ofertantes de CSS, doadores tradicionais e organismos multilaterais; b) dificuldades de financiamento que nem sempre são resolvidas através de cooperação triangular; c) pelos mesmos motivos, a CSS tende a ocorrer em escala modesta em face das necessidades; d) escassa experiência relativa à sustentabilidade e apropriação por parte dos beneficiários e instituições; e) nem sempre está alinhada com as estratégias de desenvolvimento nacional; f) escassa cultura de avaliação dos seus impactos; g) a dispersão nas ações da CSS dificulta as instituições do país receptor gerarem capacidades técnicas de forma sustentada; h) inexistência de sistemas de informação sobre as ações realizadas; i) ausência de um fórum reconhecido para coordenar as informações e sistematizar os dados.

A CSS é hoje um dos espaços principais para a inovação e transformação na cooperação internacional, e os países da OCDE têm demonstrado crescente interesse. Contribuem para a inovação os setores diversificados em que a CSS tem lugar, a diversidade de atores envolvidos na CSS e a abertura de canais adicionais de comunicação e de processos de aprendizagem.

A transformação é resultante do próprio peso crescente dos países emergentes, das oportunidades criadas com a crise internacional, a busca de soluções entre

países em desenvolvimento e a tendência de 'retirada de doadores tradicionais', que tem aberto espaço para a oferta cooperativa de CSS, reduzindo situações de monopólio na provisão de ajuda.

Aberto o debate, as primeiras considerações estiveram relacionadas com a própria dificuldade de se definir com clareza o que entendemos por Sul-Sul, uma vez que essa é uma noção cada vez mais fluida. Da mesma forma, não é imediato o entendimento do que seja 'cooperação'. Existem diversas iniciativas pontuais.

A CSS ocorre crescentemente entre países emergentes. No entanto, um aspecto fundamental é ter claro que isso não leva necessariamente a uma agenda comum entre esses países. É ilusório se esperar homogeneidade.

O debate sobre cooperação enquanto doação de recursos para o desenvolvimento parece ser distinto do debate sobre cooperação em termos, por exemplo, de política comercial. São claramente dois tipos de ação, mas a ambos é possível enquadrar como tipos de CSS.

Foi informado que algumas agências do governo brasileiro, como bancos de fomento, têm recebido crescente demanda em questões que vão além de suas atividades habituais, compreendendo inclusive questões tecnológicas.. As demandas para atividades de fomento são originárias de governos e instituições estrangeiras, enquanto os pedidos de cooperação na área de ciência e tecnologia (troca de experiências e estudos de possíveis parcerias no cofinanciamento de projetos de interesse comum) têm sido intermediados por outras agências do governo brasileiro. Uma linha de argumentação, nos debates sobre a atuação dessas instituições de fomento, é que elas deveriam começar a conceder créditos a economias de menor desenvolvimento relativo, sendo isso compreendido como cooperação para o desenvolvimento desses países.

Uma dimensão adicional da CSS está relacionada com a área de defesa, com o propósito de promover a estabilidade regional. Mas certamente compreende também objetivos comerciais.

Na discussão sobre se a CSS tem um caráter predominante de negócios ou dimensão geopolítica, foi ressaltado que uma das características desse processo é que ocorre entre países com objetivos sociais e econômicos semelhantes. E até aqui a percepção é de que o investimento tem sido desproporcional aos resultados. De qualquer modo, cooperação é negócio, uma vez que envolve interesses comerciais, e um conjunto de empresas de consultorias. Ao mesmo tempo, tem uma dimensão estratégica, ao ser um 'preço' a ser pago para se obter posições em foros multilaterais.

A cooperação é um fator básico para a mitigação de riscos políticos. E haveria que incluir na sua descrição a presença crescente de um novo ator, as empresas

transnacionais de países emergentes, o que reflete tanto interesse comercial como nova forma de movimento geopolítico.

A dificuldade em se conceitualizar CSS deriva do seu duplo caráter, de ser cooperação, e ao mesmo tempo ser Sul-Sul, o que implica um duplo problema conceitual. Talvez seja mais prudente permanecer na ambiguidade, até porque CSS não é instrumento da área de defesa, não é da área comercial nem é da área política. Mas tem implicações diretas para essas dimensões, o que só reforça sua ambiguidade.

A CSS é uma relação entre Estados, que não se enquadra nas categorias habituais. É uma atividade com caráter sistêmico (como o combate à pobreza, a preservação da paz, etc), o que tem um caráter mais estruturante, de longo prazo, mas vinculada a interesse bilateral, o que a torna mais temática.

É um conceito político/ideológico. Mas o mais relevante é se conhecer como o país receptor recebe essa cooperação. E aí faltam informações sistematizadas.

A dimensão política da CSS é evidentemente importante, e há diferenças em relação à CNS. No entanto, existem diferenças entre os países do Sul (Brasil, China, México, etc. com modelos distintos de cooperação). E também na CSS começa a existir um processo de 'securitização', como mostra o exemplo do Haiti.

A modalidade de cooperação triangular implica compatibilização de visões distintas entre país doador e país receptor, quando se imagina que na CSS essas visões devem ser mais aproximadas. No entanto, a cooperação triangular hoje é pouco expressiva, e tem ocupado um espaço aberto pela retirada de doadores tradicionais.

Uma novidade importante da CSS nos últimos anos é a participação crescente de atores privados, sem a interferência dos governos, a exemplo das transnacionais dos países emergentes. Em que pese essa novidade de atores privados, no entanto, a cooperação continua a ser predominantemente uma relação entre Estados. Seu crescimento recente tem a ver com as críticas feitas ao Estado por sua ausência em diversas áreas, e existe uma busca de resultados concretos a serem sentidos pela sociedade. Ao mesmo tempo, há necessidade de alinhamento com os países do Norte.

E em que pesem os interesses comerciais/econômicos envolvidos o grande interesse da CSS é predominantemente geo-político e estratégico. Exemplos disso são as iniciativas da ASEAN, que permitiram pacificar a relação entre a Índia e o Irã, assim como a Associação Centro-Africana.

A relação com os países do Norte deve levar em consideração que a CNS não é algo homogêneo. Por exemplo, a Espanha tem uma relação influenciada por seu

passado colonial, enquanto a Suécia tem uma relação distinta na sua política de cooperação.

Vistas como ferramentas que contribuem para o equilíbrio mundial a CNS e a CSS não deveriam ser necessariamente consideradas em forma diferenciada. O importante é se conseguir identificar os beneficiários e seu grau de satisfação.

Há uma dimensão específica adicional que não deveria ser desconsiderada nesse debate, que é a questão da corrupção. Ela muda o contexto da cooperação, abre espaço para a existência de conflitos internos nos países receptores, tanto entre agentes beneficiados quanto entre prestadores bem intencionados, e realça a necessidade de se dispor de mais informações sobre as operações de cooperação, assim como de mecanismos que assegurem a máxima transparência.

As ONGs têm estado entre os principais agentes de contenção da corrupção. A participação de agências multilaterais na CSS também é um tema, uma vez que tem motivado competição entre as agências, em alguns casos de formas pouco saudáveis. A CEPAL poderia desempenhar um papel ativo nesse campo, na região. Na América Latina o que se observa é uma fragmentação política, com substituição da agenda de integração pela CSS, entre outros motivos pelo fato de que na CSS não há cessão de soberania, um dos grandes impecilhos para se avançar na integração regional nos últimos anos.

Outra dimensão relativa à CSS que não deveria ser desconsiderada é a dos custos de transação. A institucionalidade vinculada à cooperação tem custos que às vezes geram dúvidas sobre sua eficácia, no balanço entre atividades-meio e atividades-fim. É importante a avaliação de quanto efetivamente dos recursos chega aos destinatários de cada programa.

Numa reflexão mais ampla sobre a CSS é possível se identificar dois fenômenos, ambos chamados de CSS: a) a relação entre países e b) a CSS em 'sentido estrito', que implica verticalidade. Em ambas as motivações são sempre misturadas, mas isso jamais aparecerá na retórica oficial.

Nos últimos anos tanto a CNS quanto a CSS têm se tornado mais complexas, pela proliferação de protagonistas, com variadas opções. A CSS reflete um novo empoderamento na comunidade internacional, e é difícil se identificar a sua contribuição específica para o desenvolvimento.

No debate sobre a experiência brasileira recente foi enfatizado que cada país apresenta uma situação distinta, portanto seu 'modelo' de CSS é diferenciado. No caso do Brasil a CSS é declaradamente solidária, altruista e sem outros interesses não explícitos. A atividade está formalmente afeita a uma agência vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, e nunca foi determinada uma ação que envolvesse como objetivo proporcionar ganho a algum agente do setor

privado. A CSS brasileira é parte de um processo de preparação do país para ser um participante ativo do cenário internacional. Essa CSS é feita como resposta à variada e crescente demanda recebida. Não existe um plano de longo prazo. O país tem uma posição peculiar, no sentido de que embora seja crescentemente ativo na provisão de CSS, também é receptor de cooperação. Mas tem adotado uma política específica em relação à cooperação trilateral: não aceita montantes pequenos nem financiamento; isto é, em cada operação o país participa como sócio, aportando recursos e pessoal técnico.

Nos questionamentos em relação à posição brasileira foi argumentado que toda cooperação tem caráter político. Isso é o que a diferencia de outras ações internacionais. Portanto, tem necessariamente a ver com estratégia política. O discurso oficial brasileiro reflete uma visão de mundo sem conflitos. No entanto, à medida que cresça a CSS brasileira, isso naturalmente gerará pontos de atrito. E não há 'inocência' no comportamento brasileiro. A estratégia de cooperação implica um processo de barganha e a identificação de pontos comuns entre dois países, com a conseqüente busca de cooperação.

Uma das grandes dificuldades na avaliação dos esforços de cooperação é a falta de informação, assim como o desconhecimento dos diversos modelos existentes. Foi sugerido em forma enfática que a CEPAL procurasse fazer um inventário do que os países latino-americanos têm feito em termos de CSS, assim como uma análise dos diversos modelos institucionais adotados.

Voltando ao debate sobre a experiência brasileira, foi chamada a atenção para o fato de que é importante se ver onde a CSS ocorre de fato. Ela não é feita apenas na agenda da agência encarregada do tema. Não é apenas o orçamento dessa agência o que deveria ser computado como recursos envolvidos na atividade de CSS.

Isso não significa que essa agência não desempenhe um papel importante. No que se refere à cooperação triangular, que ocorre em função da demanda, sua intermediação é fundamental, em vista da dispersão dos temas e setores interessados.

Foi alertado que existe um movimento de demanda por cooperação, mas que é preciso ter presente igualmente a existência crescente, em alguns países, de movimentos de resistência à cooperação, de modo que permita a cada país receptor discernir o tipo de cooperação recebida.

Não há consenso sobre a existência de um 'modelo' brasileiro para a cooperação. De fato, a lei que criou a agência brasileira de cooperação não a vincula ao Ministério das Relações Exteriores, onde está desde sua criação. A cooperação brasileira hoje é mais de caráter técnico, mas com baixo grau de coordenação. Isso é realimentado pela prática de se pedir às instâncias técnicas do governo a apresentação de projetos para subsidiar as visitas presidenciais.

Seria desejável a existência de uma agência que possibilitasse a articulação inter-ministerial das atividades de cooperação.

A inexistência de um modelo facilmente identificável não deveria provocar esforços para se buscar um modelo alternativo. A CEPAL deveria contribuir para que se pudessem conhecer as diversas experiências na região. O importante é que haja mecanismos para assegurar a máxima transparência. Quanto menos recursos disponíveis tenha o país, mais concentrada será sua cooperação. A transparência e o conhecimento de outras experiências que permitam análises comparativas são condições importantes para que se possa assegurar a disponibilidade de recursos para a atividade de cooperação: é com base em evidências concretas que se poderá convencer os parlamentares dos motivos para gastar recursos com essas atividades. Há ao menos dois objetivos que são candidatos naturais para se justificar o financiamento da cooperação: a) a promoção do desenvolvimento, sobretudo em economias vizinhas, o que pode trazer benefícios para o país doador e b) a provisão de governabilidade, de modo a nivelar a capacidade dos países, a exemplo do que fez a União Européia.

Ainda em relação à experiência brasileira, a inexistência de um modelo definido e sobretudo de programação de longo prazo, com as atividades sendo respostas a demandas pontuais, não apenas compromete a provisão de recursos no longo prazo, como permite prever que ao aumentarem as demandas em algum momento será necessário arbitrar entre elas. Na ausência de critérios definidos, como poderá ser feita a opção?

O problema da falta de informações sobre a CSS compreende não apenas a inexistência de dados sobre operações e impactos sobre receptores, mas também informações sobre as barreiras existentes à própria CSS, sobretudo no que se refere à contribuição por parte dos doadores tradicionais.

A CSS no Brasil hoje é mais uma resposta à opção política do grupo no poder que um processo sistematizado e sustentável. Não existe um modelo ideal, mas o exemplo da União Européia é de um tipo de cooperação (comercial) entre os países-membros, e de cooperação de outro tipo em relação a terceiros países. Haveria que se ter presente essa possibilidade, ao se considerarem as relações regionais.

Foi informado que o IPEA está começando um projeto para fazer um mapeamento das atividades de CSS em 200 órgãos do Governo Federal brasileiro, estando contemplada em etapa posterior a inclusão de Estados e Municípios. O IPEA informou que a metodologia a ser aplicada no levantamento estatístico brasileiro foi construída por meio de estudos comparativos das metodologias utilizadas pelas principais agências de cooperação internacional e pelo DAC/OCDE. O período de análise é 2003-2008.

Essa informação foi muito bem recebida, mas suscitou algumas observações quanto à disponibilidade de dados, e mesmo em relação aos critérios de classificação. Por exemplo, um satélite de comunicação desenvolvido em conjunto pelo Brasil e a China claramente seria classificável como CSS, mas não se enquadra na classificação-padrão.

A cooperação brasileira tem sido diversificada, e envolve não apenas agências da administração direta, como também empresas públicas. O que tem permitido seu crescimento nos últimos anos é, entre outros motivos, a própria estabilidade macroeconômica. Para que funcione, no entanto, uma política de cooperação deve compreender foco, visão clara de convergência de interesses, financiamento de longo prazo e instituições encarregadas de promover e disciplinar a atividade.

O exemplo europeu, como foi mencionado, tem que ser considerado com cuidado, uma vez que é caríssimo, gerando reações dentro da própria União Européia. O importante a se ter presente é que a atividade de cooperação, para ser considerada em forma regular no orçamento, requer levantamento de dados, análise e desenho de política institucional.

Foi esclarecido que a dispersão institucional não é uma peculiaridade do Brasil. O mesmo ocorre em todos os países. Apenas se percebe que na América Latina os países têm dedicado muitos recursos à CSS mas persiste uma reduzida clareza institucional e há desconhecimento dos resultados. Haveria que se proceder ao mapeamento dos modelos institucionais dos países da região – algo para o que a CEPAL poderia contribuir – e procurar identificar os incentivos que cada agência tem, para se submeter a uma coordenação. Além disso haveria que se cuidar da capacitação de técnicos para lidar com o processo de cooperação.

Os países desenvolvem seus modelos de cooperação a partir da importância que a sociedade dá à atividade de cooperação. Nesse sentido, é importante a separação da instituição a cargo dessa atividade e do Ministério das Relações Exteriores. Na Espanha, por exemplo, a política de cooperação é política de Estado, a cargo de agência de promoção do desenvolvimento, enquanto a política externa, a cargo da Chancelaria, é política de governo.

Isso leva a que quanto maior o vínculo com a Chancelaria, provavelmente menor será a disponibilidade de recursos para a cooperação. Em todo caso, é necessária a existência de algum mecanismo de planejamento; não se pode depender apenas de responder às demandas pontuais, sem critérios de seleção.

Os países têm buscado cada vez mais uma complementaridade entre a CNS e a CSS. Da perspectiva das Nações Unidas, a contribuição que as agências podem dar a esse processo deve levar em conta os mandatos, que diferem entre agências. De um modo geral, esses mandatos foram definidos com base em

uma lógica de CNS, o que é crescentemente contraditório com a preocupação da Assembléia Geral em apoiar e promover a CSS.

Existe no Brasil uma razoável dispersão de esforços relacionados com a CSS. Já há algum tempo que se observa uma certa 'diplomacia ministerial', com os vários ministérios desenvolvendo suas agendas externas. Seria necessário um órgão coordenador dessas ações como, por exemplo, um conselho de ministros, para que a atividade de cooperação não fique refém de interesses de ministérios que estão dentro da barganha política?

Mesmo para uma instituição tão reconhecida por sua presença internacional, como a Embrapa, há grandes dificuldades operacionais, uma vez que seu estatuto não prevê a possibilidade de atuar fora do país. As diversas ações têm sido desenvolvidas à base de um número grande de acordos de cooperação, o que implica custos de transação, e – pelo fato de ser uma empresa – uma certa dificuldade para se distinguir o que são atividades de cooperação em sentido estrito e atividades comerciais que a empresa pode desenvolver.

Finalmente, foi argumentado que um país que está dedicado a pensar no longo prazo, como o horizonte de 2022, e tem sido crescentemente ativo na provisão de CSS, deveria considerar com mais atenção o tema, porque isso tem a ver com a própria projeção do país no cenário internacional. A condição de sustentabilidade dessa atividade no longo prazo está relacionada à exploração de todas as possibilidades de parcerias público-privadas, à transparência das operações e à governança, como condições básicas para assegurar dotação de recursos, assim como à eficiência do arcabouço institucional a cargo do tema.

## **Workshops CEPAL – Cooperação Sul-Sul**

### **Os modelos possíveis, a agenda nacional e os desafios**

#### **QUESTÕES PARA ORIENTAÇÃO DE DEBATES**

*Os debates sobre Cooperação Sul-Sul têm, entre outras características, uma relativa imprecisão sobre a definição do que é exatamente essa cooperação. As possibilidades são variadas, existem diversas experiências, por parte de países distintos, e ao parecer o que se pode inferir com alguma certeza é que sua efetividade depende de sua continuidade ao longo do tempo. Parece, portanto, muito oportuno um debate sobre as perspectivas e desafios relacionados ao tema. As questões que orientarão os debates são:*

#### **Sessão da manhã**

1. Quais são os argumentos em favor de se promover Cooperação Sul-Sul? É possível se identificar as características básicas do que se entende por cooperação?
2. A Cooperação Sul-Sul é uma condição necessária para atingir os objetivos geopolíticos dos países provedores de cooperação no cenário internacional (assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, participação no G-20, etc) ou atende sobretudo a propósitos comerciais?
3. É possível se afirmar que para os países asiáticos a Cooperação Sul-Sul corresponde a interesses do tipo “business only”, enquanto para os latino-americanos ela tem componente político/geo-político?
4. Sabemos qual a reação dos países objeto da Cooperação Sul-Sul em relação aos seus benefícios? Há indicações efetivas de reconhecimento desses benefícios?
5. Existe um componente geopolítico na provisão de Cooperação Sul-Sul, de modo que o que é concedido aos países vizinhos do país de origem seja mais intenso do que em países em outras regiões, quanto a âmbito de atuação, volume de recursos, tipos de atividade e sua continuidade no tempo?
6. Como avaliar o interesse das agências dos países desenvolvidos ao disponibilizar recursos para promover a Cooperação Sul-Sul?

### **Sessão da tarde**

1. É possível se fazer uma tipologia das diversas modalidades de cooperação existentes entre países em desenvolvimento? Há evidência de diferenças na efetividade das diversas modalidades? A Cooperação Sul-Sul é essencialmente técnica? Existe um modelo institucional mais recomendável?
2. Como assegurar a disponibilidade de recursos para a Cooperação de forma sustentável ao longo do tempo?
3. Quais as experiências de envolvimento do setor privado nas iniciativas de Cooperação Sul-Sul?
4. Que avaliação pode ser feita da 'triangulação' de recursos envolvendo contribuição de parte dos países ricos doadores, apoio por parte de organismos multilaterais e os governos dos países provedores de cooperação?
5. Quais são os agentes internos no país provedor de cooperação que são mais beneficiados por essas iniciativas? Grandes grupos empresariais? Pequenas e médias empresas? A provisão de Cooperação pode atuar como uma ferramenta para os objetivos de desenvolvimento nacional do país provedor?
6. Cooperação Sul-Sul é uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo? Qual o papel das demais instâncias do Estado? Existe envolvimento significativo por parte das organizações da sociedade civil nas atividades de cooperação? Essas organizações podem vir a se converter em motores da cooperação? Existem diferenças no seu grau de envolvimento, quando se trata de atividades em países próximos ou de terceiros países?