

Hirst, Monica

**Working Paper**

## Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau

Texto para Discussão, No. 1687

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Hirst, Monica (2012) : Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau, Texto para Discussão, No. 1687, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91086>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1687

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## ASPECTOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS DA ATUAÇÃO DO BRASIL EM COOPERAÇÃO SUL-SUL: OS CASOS DE HAITI, BOLÍVIA E GUINÉ BISSAU

Monica Hirst

### **ASPECTOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS DA ATUAÇÃO DO BRASIL EM COOPERAÇÃO SUL-SUL: OS CASOS DE HAITI, BOLÍVIA E GUINÉ BISSAU\***

Monica Hirst\*\*

---

\* Agradeço a assistência de Natalia Herbst. Este trabalho corresponde a uma versão modificada e ampliada de um texto preparado para o Program on States and Security, apoiado pela Carnegie Corporation.

\*\* Professora da Universidade Torcuato di Tella; Bolsista do Projeto Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Ipea.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Geová Parente Farias

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Vanessa Petrelli Corrêa

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: H84, H87, F34, F35, F54

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 O UNIVERSO DE ANÁLISE E A ESTRUTURA DO TEXTO .....	8
3 A ATUAÇÃO DO BRASIL EM CSS .....	10
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
REFERÊNCIAS .....	42
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	44



## SINOPSE

O Brasil vem projetando uma presença internacional na qual combina ações de assistência humanitária, programas de cooperação horizontal e presença militar-policial. Conquanto seja certo que esta atuação obedece às premissas da política internacional do país, os formatos desta presença são muito variados, condicionados pelos compromissos bilaterais e multilaterais específicos e pela própria realidade a ser atendida. Neste artigo serão analisados três casos particularmente ilustrativos, que, se espera, ajudem a compreender a forma e o conteúdo desta presença. Os exemplos do Haiti, da Bolívia e da Guiné Bissau são representativos, seja pelo volume de recursos despendidos, o número de ações e agências governamentais que envolvem e a própria destreza geopolítica da cooperação para o desenvolvimento oferecido pelo Brasil. Estes países correspondem também a focos de especial interesse da política externa brasileira, seja em função da importância atribuída à estabilidade democrática na América do Sul, como se dá no laço com a Bolívia; dos compromissos com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) como instrumento de aprofundamento da política africana, como ocorre com vínculo mantido com a Guiné Bissau; ou dos compromissos assumidos na área de segurança global, no marco do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), como ocorre no Haiti desde 2004. O Brasil se posiciona nos três países como um ator que pretende identificar-se com um "novo tempo" da cooperação internacional que, além de contribuir para desvencilhar o receptor de um passado insatisfatório em matéria de cooperação internacional, mostra-se comprometido com uma missão de transformação sustentável.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

Over the past decade, Brazil has launched a foreign policy that has revealed its aim to broaden its influence in the design of the global multilateral architecture, and increase both its presence in UN peace operations and its cooperation in the development of low-income countries (LICs) in Latin America and Africa. In order to achieve

---

<sup>i</sup>. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

this aim, the Brazilian government has been stimulating the country's international participation in humanitarian assistance actions, in UN-led peace missions and in cooperation for development initiatives. This paper will present three illustrative cases, which demonstrate the different forms this participation can take and the variety of methods of intervention they may involve: Haiti, Bolivia and Guinea-Bissau. These cases reveal the diversity of Brazilian involvement in South-South Cooperation (SSC), regarding political motivations, cultural affinities and regional/global aspirations. They also help illustrate certain plasticity in Brazil's performance as an emerging donor. The three cases portray the multidimensional nature of the Brazilian South-South agenda, in which security, development, and political and institutional support are intertwined. In addition, these countries represent areas of high interest in Brazilian foreign policy. In the case of Bolivia, its importance relates to the Brazilian interest in promoting democratic stability in South America. In the case of Guinea-Bissau, its importance relates to the Brazilian aim to strengthen its commitments to the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), as an instrument to foster relations with the African continent. Finally, in the case of Haiti, its significance is related to Brazil's stance when intervention takes place in vulnerable states with the aim to improve Brazil's presence in global governance associated with the promotion of sustainable development in the low income countries.

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação de poderes emergentes em contextos externos diversos vem sendo responsável por transformações significativas das agendas multilaterais nas áreas econômica, política e de segurança. Conquanto seja certo que a noção de países emergentes surgiu em função essencialmente de indicadores de desempenho econômico (presença no mercado internacional, expressiva demanda interna e ritmos acelerados de crescimento), em alguns casos ocorre simultaneamente sua aplicação para Estados que revelam haver subido vários degraus quanto a sua influência em temas de política e segurança global. Desta forma observa-se uma reconfiguração do rótulo de “economias emergentes” para o de “poderes emergentes”.

Para certos países pertencentes a este grupo, como o Brasil, esta nova realidade tem levado a um comportamento internacional no qual se destaca uma capacidade aprimorada e diversificada de oferta de cooperação internacional para o desenvolvimento. Este desempenho vem sendo reforçado por três tipos de presença externa: *i*) maior poder de agenda nos regimes e organizações de governança global; *ii*) uma expandida responsabilidade militar e policial nos cenários de reconstrução pós-bélica, crises humanitárias causadas por desastres naturais e déficits institucionais crônicos; e *iii*) novas responsabilidades regionais em temas de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Esta atuação se explica não apenas pelos atributos de países como o Brasil, mas, igualmente, pela combinação que se estabelece entre suas ambições externas de médio e longo prazo e novas expectativas manifestadas por parte das potências mundiais.

Ao representarem uma nova fonte de pressões, opiniões e recursos, alguns poderes emergentes expressam a decisão de aumentar o escopo de suas responsabilidades e compromissos junto aos países em desenvolvimento; seja para melhorar capacidades de provisão de bens públicos de forma a atender às necessidades sociais em contextos carentes, seja para oferecer ajuda humanitária em situações de escalada de violência e/ou desastres naturais. Ao mesmo tempo, vem sendo criada uma articulação entre o empenho dos emergentes por aumentar o volume de voz dos países em desenvolvimento no concerto das nações e na formação de colisões políticas e iniciativas de cooperação Sul-Sul (CSS) (NOVOSELOFF, 2009). Este duplo movimento, do qual o Brasil participa ativamente, tem contribuído para inovar formatos e conteúdos da assistência prestada ao mundo em desenvolvimento.

A presença de poderes emergentes em novas frentes de atuação abre, portanto, possibilidades variadas de articulações Norte-Sul e Sul-Sul com impactos diversos no cenário global.<sup>1</sup> Esta espécie de horizonte “desconhecido” não é fruto do acaso; ele corresponde a um subproduto do processo de difusão do poder internacional que vem permitindo a inclusão de novos atores estatais no tabuleiro da alta política mundial. O processo de reordenamento do sistema internacional tem sido empurrado pelos esforços empreendido por poderes internacionais que buscam ampliar seu espaço de atuação e influência, o que traz consigo diversas inovações no “fazer” nos campos econômico, político e militar. Subscreve-se aqui a interpretação proposta por Andrew Hurrell, desde uma perspectiva centrada no Estado, de que os poderes emergentes correspondem a peças essenciais de um novo sistema de equilíbrio de poder em gestação no século XXI (Ver Hurrell, 2006). Para outorgar maior precisão ao conteúdo deste processo torna-se crucial enfocar os terrenos concretos da atuação dos países em questão, um deles sendo o da CSS.

## **2 O UNIVERSO DE ANÁLISE E A ESTRUTURA DO TEXTO**

No decorrer da última década a política externa brasileira desenvolveu um curso de ação que revelou simultânea e articuladamente a aspiração por ampliar sua influência no redesenho da arquitetura nas instituições de governança global, sua presença nas operações de paz sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas (ONU) e sua capacidade de oferta de cooperação para o desenvolvimento junto a países de renda baixa (PRB) na América Latina e na África.<sup>2</sup> Para tanto, o Brasil vem projetando uma presença internacional na qual combina ações de assistência humanitária, programas de cooperação horizontal e presença militar-policial. Conquanto seja certo que os três tipos de atuação obedecem às premissas da política internacional do país, os formatos desta presença são muito variados, condicionados pelos compromissos bilaterais e multilaterais específicos e pela própria realidade a ser atendida.

Neste texto serão analisados três casos particularmente ilustrativos que, se espera, ajudem a compreender a forma e o conteúdo desta presença. Os exemplos do Haiti,

---

1. Existe atualmente uma extensa literatura sobre poderes emergentes e política internacional. Ver, por exemplo, Hurrell (2006), Jaffrelot (2008), Baumann (2010) e Lima (2010).

2. Ver Hirst, Lima e Pinheiro (2010), Hakim (2011) e Sennes e Tepaspe (2011).

da Bolívia e da Guiné Bissau, ao mesmo tempo em que revelam especificidades quanto às motivações que impulsionam o Brasil a construir parcerias com estes países, são representativos, seja pelo volume de recursos despendidos, o número de ações e agências governamentais que envolvem e a própria destreza geopolítica da CSS brasileira que revelam. Em termos relativos, os três países absorvem uma porção importante dos recursos destinados pelo Brasil à CSS manejados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Entre 2005 e 2009, o Haiti recebeu US\$ 3.087.676,41, a Bolívia US\$ 543.44,94 e a Guiné Bissau US\$ 3.271.601.13, o que soma aproximadamente 20% do orçamento da assistência prestada pela ABC neste período, num universo de 81 parceiros. Os recursos e projetos canalizados para o Haiti após o terremoto de 2010 tornaram este país o principal destino individual da cooperação oferecida pelo Brasil. Vale mencionar também que os três países analisados tiveram suas dívidas externas contraídas com o Brasil perdoadas nos anos recentes.<sup>3</sup>

Igualmente, os três casos selecionados permitem identificar certa versatilidade por parte do Brasil como doador emergente. Haiti, Bolívia e Guiné Bissau são parceiros em cooperação horizontal que, além de estarem inseridos em contextos regionais diversos, são países cujos relacionamentos passados e presentes com o Brasil em nada se parecem. Também ilustram o caráter multidimensional da agenda de CSS do Brasil, no qual se sobrepõem ações nas áreas de segurança, de desenvolvimento e de fortalecimento político-institucional. Outro ponto a destacar é que estes países correspondem a focos de especial interesse da política externa brasileira, seja em função da importância atribuída à estabilidade democrática na América do Sul, como se dá no laço com a Bolívia; dos compromissos com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) como instrumento de aprofundamento da política africana, como ocorre com vínculo mantido com a Guiné Bissau; ou dos compromissos assumidos na área de segurança global, no marco do Conselho de Segurança da ONU, como ocorre no caso do Haiti desde 2004.

Ao mesmo tempo em que a análise dos três casos ajuda a traçar um perfil do que seja a índole brasileira de CSS, vinculado-a a uma noção de diversidade, percebem-se aspectos comuns que indicam repetições interessantes. O Brasil se posiciona nestes

---

3. A dívida da Bolívia com o Brasil foi perdoada em 2004; a do Haiti, em 2009; e a da Guiné Bissau, em 2000.

países como um ator que pretende identificar-se com um "novo tempo" da cooperação internacional que, além de contribuir para desvencilhar o receptor de um passado insatisfatório em matéria de cooperação internacional, mostra-se comprometido com uma missão de transformação sustentável. No Haiti, a parceria brasileira é construída num contexto de intervenção multilateral que pretende substituir intromissões externas indesejáveis (especialmente a dos Estados Unidos); na Bolívia, a presença do Brasil está associada a uma visão compartilhada de crítica ao neoliberalismo e aos danos que este causou às condições econômicas e sociais do país; em Guiné Bissau trata-se de uma atuação vinculada a um projeto de construção nacional de corte pós-colonial.

Com vista a cobrir o universo temático ligeiramente enunciado, a estrutura do texto comporta inicialmente uma breve análise dos aspectos conceituais e práticos mais destacados da CSS brasileira. Posteriormente é analisada a presença do Brasil no Haiti, na Bolívia e na Guiné Bissau. Finalmente, são tecidas algumas conclusões que, além de sublinharem as especificidades da ação brasileira em cooperação horizontal, lançam algumas reflexões comparativas entre os casos examinados.

### **3 A ATUAÇÃO DO BRASIL EM CSS**

#### O marco externo

O Brasil, como outros poderes emergentes que se destacam na configuração de uma nova agenda de CSS, pretende ser parte influente no processo de revisão e construção de consensos mínimos da comunidade mundial no que diz respeito à Cooperação Internacional. Esta intenção se manifesta em posições assumidas em foros multilaterais e na ampliação contínua de sua atuação no terreno da cooperação horizontal. Tanto em âmbitos políticos como práticos, procura-se projetar um país comprometido com os ideais do desenvolvimento e os valores da governança democrática, fazendo da cooperação um campo de atuação externa na qual se combinam dimensões global e regional. O Brasil entende a CSS como uma ação institucional de oferta de bens públicos provenientes de suas agências e de organismos estatais. Esta ação pode ou não contar com a participação das organizações civis e entidades privadas, afirmando-se como uma ação desvinculada de interesses comerciais e de investimentos diretos em outros países.

Deve-se apontar uma diferenciação crucial na CSS do Brasil. Existem, por uma parte, as parcerias realizadas com países com os quais o que prevalece é uma dinâmica simétrica de troca, como ocorre com a Argentina, a Índia e a China, especialmente quando se abordam agendas de transferência tecnológica e intercâmbio científico, que envolvem temas como o da biotecnologia, a nanotecnologia, o setor espacial, as tecnologias de informações e das comunicações, a engenharia de produção e a tecnologia industrial. E existem, por outro, um grande número de parceiros em que o sentido de horizontalidade deve conviver com notáveis assimetrias quanto às competências de cada lado.

O aumento em termos quantitativos de iniciativas de CSS na América Latina e na África e a formulação de programas mais ambiciosos quanto à sustentabilidade de seus resultados foram propiciados por um duplo processo: o redimensionamento funcional e orçamentário da ABC e um contínuo e crescente envolvimento de entidades estatais em atividades de assistência técnica internacional.<sup>4</sup> O peso assumido por determinadas áreas de políticas públicas na projeção internacional do país permite identificar dois grupos no portfólio da CSS brasileira, o primeiro, integrado pelas “estrelas,” está composto pelas áreas de educação, saúde e agricultura (o que inclui a de segurança alimentar); já o segundo envolve os campos de meio ambiente, governança, esportes, treinamento policial, e outros.<sup>5</sup> A transmissão de competências específicas corresponde ao fio condutor da CSS brasileira, seja em seu empenho de atender a demandas específicas ou de ampliar capacidades de outros países a partir de iniciativas ofertadas independentemente de solicitações individuais. No segundo caso, o instrumento principal tem sido o de cursos ministrados em território brasileiro para capacitar formadores de quadros técnicos em áreas de *expertise* brasileira de provisão de bens públicos. Se por um lado, considera-se factível o monitoramento de resultados destes programas realizados no Brasil, reconhece-se a dificuldade de acompanhar o impacto de médio e longo prazo destas atividades nas realidades alheias nas quais deverão ser reproduzidas.

---

4. Ver Pino e Leite (2010) e Rossi (2011).

5. A título ilustrativo menciona-se a área de esportes que vem gerando parcerias entre instituições sociais, universidades e sindicatos de treinadores; entre os resultados destacam-se os cursos de capacitação de treinadores no Benin, Quênia, Uganda e países da CPLP.

### O marco institucional interno

Levantamentos iniciais realizados pelo próprio governo identificaram 140 entidades do Estado brasileiro com atividades desta natureza, calculando-se em US\$ 362,3 o volume de recursos empregados anualmente em cooperação no período 2005-2009.<sup>6</sup> A cooperação horizontal brasileira supõe uma rede de interações transversais intra e extraestatais na qual varia a presença da ABC como ente coordenador. Observa-se, por vezes, um quadro de dispersão com limitada comunicação que indica um déficit de comunicação interburocrática, um problema ainda mais aprofundado em alguns casos a partir de políticas de descentralização administrativa.<sup>7</sup>

Observa-se de fato um déficit regulatório que resguarde a atividade de cooperação desenvolvida pelo Estado brasileiro e delimite seu respectivo perfil programático e substantivo, o que gera como consequência uma situação de insegurança jurídica e muitas vezes provoca atrasos e/ou soluções administrativas improvisadas.<sup>8</sup> A natureza incipiente e recente constitui o pano de fundo da oferta brasileira de CSS, seja esta proveniente de entidades do governo federal seja de caráter descentralizado executada nos âmbitos estaduais e municipais. Por isso mesmo, o país ainda enfrenta dificuldades de caráter administrativo, jurídico e/ou econômico a serem superadas para que seja possível maximizar sua capacidade de oferta, de gestão e de monitoramento de resultados junto aos seus receptores.<sup>9</sup> Não é claro atualmente se a solução dos entraves regulatórios levarão a uma melhor coordenação interburocrática ou se a tendência a ser mantida será de uma atuação que se moverá de forma fragmentada, dispondo de recursos técnicos e de gestão desiguais, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A dispersão de entidades envolvidas com a cooperação internacional e a relativa autonomia com que estas operam não têm impedido que o ABC seja reconhecido como o “carro-chefe” deste tipo de atividade, o que lhe outorga uma voz política na matéria. Já a tarefa de sistematização de informações quantitativas e qualitativas vem se tornando parte das atividades do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), como órgão de apoio para o acompanhamento das ações da CSS brasileira.

---

6. Ver Ipea/ABC (2010).

7. Um exemplo se dá no caso da área ambiental, na qual a reforma do Ministério de Meio Ambiente (MMA) dos anos recentes fragmentou simultaneamente a agenda internacional desta entidade.

8. Ver Presidência da República Federativa do Brasil (2010).

9. Um novo marco legal da cooperação oferecida pelo Brasil será propiciado quando for aprovada a legislação atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

As iniciativas de cooperação horizontal oferecidas pelo Estado brasileiro estão estreitamente vinculadas ao processo de crescente “internacionalização” de segmentos da estrutura federal brasileira; a configuração de novas agendas de interação externa por parte de setores ministeriais que se dão muitas vezes de forma autônoma (FRANÇA; BADIN, 2010). Como já foi aludido, este movimento estimula novas capacidades técnicas alimentadas simultaneamente por dinâmicas interativas com a agenda global. Tanto a recepção como a capacidade de oferta de cooperação pelo Estado compreendem formas de articulação do país com o processo de globalização, seja em áreas como o meio ambiente, produção agrícola, saúde entre outros. Desde uma perspectiva cronológica observa-se que a disposição de abertura do Estado brasileiro em Cooperação Internacional acelerou-se na segunda metade dos anos 1990, primeiramente como receptor e nos anos recentes em CSS. Partindo da necessidade de aprimoramento de capacidades técnicas canalizadas para a produção de bens públicos internos, a internacionalização do Estado permite que estes mesmos sejam ofertados como ações horizontais, o que enriquece a projeção externa do país. Estudos recentes indicam que a lógica dispersiva deste processo é um efeito do perfil da própria estrutura administrativa federal. Neste contexto, agregam-se as novas funções desempenhadas no âmbito internacional de um conjunto de entidades estatais e paraestatais (FRANÇA; BADIN, 2010).

Convém estabelecer aqui uma diferenciação entre as ações de CSS voltadas para a construção de parcerias horizontais e aquelas que pertencem ao universo de ações humanitárias movidas pela solidariedade e o respeito aos direitos humanos, que visam ao alívio imediato no contexto de desastres naturais e/ou crises humanitárias severas. A mobilização de recursos humanos e de materiais do governo brasileiro para atender a este tipo de necessidade adquiriu nova importância nos anos recentes, o que já significou em 2009 um orçamento de 87,4 milhões de reais. Seu principal campo de atuação tem sido a segurança alimentar, baseado na experiência do Programa Fome Zero.<sup>10</sup>

São conhecidos os problemas de sustentabilidade da CSS, dispersão e rendimento que de um lado se somam às limitações financeiras do doador e, de outro, às fragilidades

---

10. Em 2006 foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Cooperação Humanitária (GTI-CHI) reunindo 15 ministérios sob a coordenação do Ministério de Relações Exteriores (MRE) que instituiu uma Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome).

institucionais do receptor.<sup>11</sup> Esta realidade muitas vezes dificulta a continuidade necessária para assegurar a consolidação dos programas iniciados; muitos dos países beneficiados pela cooperação horizontal brasileira carecem de quadros burocráticos estáveis que assegurem a continuidade das parcerias. Existem também países que contam com recursos abundantes para desenvolver parcerias, mas não contam com os meios institucionais para levar a cabo os projetos que solicitam.<sup>12</sup> Um dos artifícios utilizados para reduzir este tipo de deficiência tem sido a articulação dos projetos e programas de assistência técnica às agências multilaterais nos países receptores de assistência. Vale lembrar que em etapas anteriores, estas foram responsáveis muitas vezes pelos projetos de cooperação Norte-Sul executados no Brasil. Não obstante, a partir de deliberações administrativas nacionais, este poder de gestão tornou-se responsabilidade das unidades do Estado brasileiro.<sup>13</sup> Como ocorre em muitos outros países em desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem preservado seu espaço como um instrumento crucial para a gestão das iniciativas de ações de cooperação horizontal, a começar pelo papel que assumiu na ampliação funcional da ABC. Ademais, outros programas e órgãos multilaterais atuam como parceiros da cooperação horizontal oferecida pelo Brasil.<sup>14</sup> Somam-se ainda como plataformas políticas e operacionais na engrenagem da CSS brasileiras as coalizões intergovernamentais como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e associações regionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

### O sentido político

Para o Brasil, a CSS é concebida de forma a evitar a reprodução das lógicas assimétricas da assistência Norte-Sul, sujeitas a pré-requisitos e aos enquadramentos normativos acordados pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Neste contexto, o país integra um grupo reduzido de nações que não aderiu à Declaração de Paris, em 2005. Esta postura não impediu que no período 2003-2010 fossem postos em marcha no

---

11. Ver *Ajuda à memória*. Workshop Cepal de 5/4/2010, Brasília.

12. Esta é uma situação observada no caso de países em desenvolvimento que dispõem de relevantes recursos energéticos, especialmente o petróleo.

13. A sistematização deste processo é realizada em Puente (2010).

14. Um interessante exemplo foi o acordo recentemente assinado entre o governo brasileiro e o African Development Bank que aprovou um financiamento de US\$ 6 milhões para promover CSS em países africanos. Ver: AFDB Sets Up New Trust Fund With Brazil, *African Development Bank Group*, 9 março 2011.

país 1.800 projetos, beneficiados pela assistência Norte-Sul, executados por entidades públicas – em âmbitos federal, estadual e municipal – que envolveram um total de 600 milhões de dólares.<sup>15</sup> De fato, são múltiplas as áreas e os campos de formação técnica e científica para os quais a assistência internacional cumpre uma função estratégica na capacitação de quadros nacionais. Cita-se como exemplo o acesso a conhecimento sobre tecnologia satelital para a proteção florestal brasileira e o intercâmbio proporcionado pela cooperação científica em pesquisas de agrogenética para permitir o acesso a conhecimentos de ponta essenciais para o desenvolvimento do país.<sup>16</sup>

O envolvimento de entidades brasileiras em programas que oferecem cooperação horizontal não está, portanto, associado a uma política que busque prescindir do recebimento de conhecimentos técnicos necessários para consolidar áreas de *expertise*. Mais do que uma dinâmica substitutiva, que expresse uma lógica de soma zero, observa-se uma dinâmica de via dupla que se retroalimenta, com vistas a aprimorar as competências dos quadros técnicos estatais. Uma simultaneidade de programas de cooperação recebidos e oferecidos é observada em diversas entidades da federação, o que favorece um processo de aprendizagem e intercâmbio entre os dois circuitos que, por sua vez, amplia e diversifica o espectro das conexões internacionais do Estado.<sup>17</sup>

Em termos conceituais, o governo brasileiro rejeita a categoria de “doador emergente”, amplamente utilizada pela literatura que aborda a CSS. O país evita o emprego de rótulos para referir-se aos países recipientes da cooperação que oferece; sua percepção é de que o emprego de termos como Estados “falidos” e/ou “fracos” reproduz estigmas e visões preconcebidas, nas quais subjaz um questionamento à soberania dos países em questão. Considera-se que estas identificações prejudicam as nações cujas situações de pobreza extrema e carência de recursos institucionais muitas vezes é consequência das estruturas assimétricas de distribuição de recursos e poder, causadas pelos países nos quais são criadas tais rotulações.

---

15. De acordo com dados sistematizados no Balanço de Política Externa 2003-2010 (MRE, 2011), a Alemanha constitui o principal doador bilateral para o Brasil, responsável por projetos que alcançam € 4,33 milhões o que representa 50,55% do total da assistência bilateral enviada ao país. Em seguida está o Canadá com 20 milhões em dólares canadenses, o Japão que provê US\$ 12 milhões, a França com € 6 milhões, a Espanha com € 4,6 milhões, e a Itália com projetos que alcançam € 3,3 milhões.

16 O programa de Laboratórios Virtuais no Exterior (Labex) – Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Alemanha, Portugal – criado em 1997 visa ao “avanço na fronteira do conhecimento científico mundial de interesse para a Agricultura”. Ver <[www.embrapa.br](http://www.embrapa.br)>

17. Uma ilustração dos caminhos paralelos da cooperação internacional.

Em termos políticos, a postura brasileira implica o respeito à demanda do país a ser atendido, o que se deve à visão de que os pedidos que estes formulam constitui uma fonte de soberania e que esta mesma deva ser o esteio da parceria a ser estabelecida (ver CORRÊA, 2010). Deve-se ter presente que esta percepção muitas vezes também implica, de forma mais ou menos explícita, o reconhecimento de certa “dívida histórica” do Brasil para com alguns países do mundo em desenvolvimento. Na América do Sul, a cooperação horizontal integra um conjunto de iniciativas que pretendem expressar um esforço de aproximação com vistas a superar marcas passadas como aquelas que ainda persistem com a Bolívia e o Paraguai (HIRST, 2010). Já no continente africano, foi contundente nos anos recentes o discurso presidencial de reconhecimento de responsabilidade pelas injustiças cometidas no passado pela presença da mão de obra escrava no Brasil. Resumidamente, a atuação brasileira como doador está motorizada por uma dupla força propulsora: o compromisso histórico, e atualmente aprofundado, da política externa como o multilateralismo e a valorização do relacionamento com o mundo em desenvolvimento (FONSECA, 2011).

#### Tênuas fronteiras

O compromisso da ação externa brasileira com o ideário do desenvolvimento, ainda mais aprofundando nos anos recentes, torna inevitável o entrelaçamento das ações de cooperação horizontal com as dimensões política e econômica da presença internacional do Brasil. Se bem é sublinhado o caráter desinteressado da cooperação horizontal oferecida, torna-se difícil em alguns contextos observá-la como um instrumento dissociado da presença e dos interesses econômicos do país. Nem sempre parece fácil traçar uma linha divisória entre os âmbitos público e privado articulados à cooperação, especialmente nos campos mais claramente relacionados com lógicas de mercado, como comércio e investimentos produtivos, como se pode observar em áreas de infraestrutura, que vêm se expandido na América Latina, no Caribe e em alguns países africanos.<sup>18</sup>

A vinculação entre interesses econômicos provenientes da órbita privada e as ações de assistência poderá se tornar um tema sensível para a CSS brasileira. Em diversos casos, a ponte entre a provisão de bens públicos e o mundo dos negócios constitui um fator inerente, já que parte das atividades da entidade em questão

---

18. Para saber mais, ver Landau (2008).

compreende de antemão um profícuo diálogo com a área empresarial. Na área agrícola, por exemplo, a fronteira público/privado corre o risco de diluir-se, tendo em vista que as empresas brasileiras de agroindústria com presença no exterior se beneficiam dos projetos de transmissão de conhecimento técnico executados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) nos países em que as mesmas atuam.<sup>19</sup> Outra manifestação desta sinergia pode ser percebida na região caribenha, onde as fortes relações com Cuba, por um lado, e a presença no Haiti, por outro, são acompanhadas por importantes investimentos no terreno de biocombustível. Trata-se de atividades levadas a cabo a partir de dinâmicas independentes, mas que na prática se completam e se fortalecem mutuamente. A comunicação entre os dois universos constitui uma derivação natural das atividades empreendidas pelas representações diplomáticas brasileiras no exterior, nas quais a promoção do setor produtivo nacional constitui uma missão entre tantas.

Outra demarcação que por vezes pode suscitar questionamentos refere-se ao terreno das ambições internacionais do Brasil que adquiriram maior visibilidade a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A cooperação oferecida pelo Brasil comporta um indiscutível sentido instrumental para a política externa, o que permite identificá-lo com uma ferramenta de poder brando. Trata-se de um recurso da política externa, que se projeta em um duplo sentido; junto à comunidade internacional como uma forma de ampliar o reconhecimento e a capacidade de influência do país em negociações globais, no relacionamento com o mundo em desenvolvimento como um atributo que reforça laços políticos e sinergias Sul-Sul. Soma-se ainda a dimensão regional deste recurso para a articulação de interesses comuns a programas de cooperação horizontal, como se observam nos projetos em áreas fronteiriças ou de agrupamentos sub-regionais – como o Mercosul e a OTCA.<sup>20</sup> Deve-se aqui frisar a diferença entre a cooperação recebida pelos parceiros do Brasil que se dá em contextos assimétricos e obedece a dinâmicas Norte-Sul e a sua instrumentação política dissociada de experiências passadas e presentes de dominação e capacidades coercitivas, como se almeja no caso da assistência prestada do lado brasileiro.

---

19. Um exemplo tem sido a experiência da Embrapa, na Venezuela, de assistência a empreendimentos empresariais brasileiros, com menção ao convênio assinado com a Construtora Norberto Odebrecht para a transferência de tecnologia para projeto de desenvolvimento agrário da Planície de Maracaibo, no Estado de Zulia, naquele país.

20. Os projetos de proteção florestal desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) juntos aos vizinhos amazônicos, como parte das atividades da OTCA, constituem um bom exemplo.

## Geometrias variadas

Uma atenção especial deverá ser prestada ao universo da cooperação descentralizada brasileira, um universo especialmente fragmentado e fértil, que espelha realidades delimitadas pelo próprio tecido institucional que o conforma. É crescente o envolvimento de governos estaduais e municipais em ações de cooperação que partem de demandas do próprio governo federal, de solicitações externas pontuais, de dinâmicas sub-regionais e/ou de circunstâncias geoestratégicas específicas. Este universo abrange ações tão diversas como: acordos entre cidades irmãs, articulações municipais fronteiriças, compromissos esportivos, culturais e educativos internacionais e programas de intercâmbio científico e tecnológico.

Um último ponto a ser sublinhando é o novo espaço ocupado pela cooperação triangular, ainda como um corolário em plena expansão da CSS brasileira. Observam-se neste caso duas modalidades de triangulação. A primeira já mais experimentada que corresponde ao financiamento por parte de doadores e/ou agências multilaterais de atividades de treinamento realizadas no Brasil para quadros técnicos de outros países em desenvolvimento para a transmissão de conhecimentos específicos. Neste caso os recursos geridos são por vezes parte da cooperação internacional que ingressa no país como assistência prestada por doadores bilaterais, para logo se transformarem em fonte de financiamento para atividades CSS triangular. Chama atenção a importância atribuída a esta modalidade de assistência por contrapartes de peso, mencionando o caso do Japão e dos compromissos recentemente assumidos pela União Europeia com o Brasil.<sup>21</sup> O segundo tipo, que se insere mais claramente na agenda da cooperação horizontal na África, América Latina e Caribe, sendo utilizada pelo governo brasileiro, a partir do crescente interesse dos países de renda alta (PRAs) por aproveitar afinidades culturais, sociais e políticas do Brasil com países de menores ingresso.<sup>22</sup> Entre as preocupações do governo brasileiro com respeito à cooperação triangular destaca-se a de assegurar sua participação tanto em termos técnicos como financeiro com o propósito de evitar que sua presença obedeça à lógica de uma terceirização.<sup>23</sup> Já no caso das ações triangulares realizadas com agências multilaterais – como as que foram mencionadas acima – é possível atuar com maior autonomia no desenho dos projetos, com a vantagem da

---

21. Ver V Cúpula UE – Brasil, o Plano de Ação Conjunta Brasil - UE 2012-2014, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de-2011>>

22. Ver Galán, Pino e Calvo (2011).

23. Ver Presidência da República Federativa do Brasil (2010).

utilização dos recursos logísticos oferecidos pela representação das mesmas nos locais em que se desenvolvem. Deve-se sublinhar que, apesar de sua rápida incorporação por parte de diversas agências governamentais, as triangulações realizadas seja com doadores seja com agências multilaterais correspondem a modalidades extremamente recentes na trajetória brasileira de cooperação internacional, adotadas como possibilidades por meio de memorandos de entendimento a partir de 2007.<sup>24</sup>

### 3.1 PROJEÇÃO GLOBAL E PRESENÇA MULTIDIMENSIONAL NO HAITI

A decisão de assumir um papel de destaque na intervenção internacional no Haiti de 2004 abriu para o Brasil um conjunto de novas frentes externas que combinam ações diplomáticas, militares e de cooperação horizontal. Se até este momento esta nação caribenha esteve ausente do radar do Itamaraty e do Ministério da Defesa (MD), ela passará a ser a principal base empírica de sustentação para novas posturas em temas de segurança coletiva de alcance global e o principal e mais complexo destino dos programas de cooperação para o desenvolvimento levados a cabo pelo Estado brasileiro.<sup>25</sup> Este duplo ponto de inflexão, já presente quando o país assumiu o comando militar da Minustah, se aprofundou ainda mais a partir do impacto devastador causado pelo terremoto de janeiro de 2010.

A presença em solo haitiano obrigou o Brasil a rever os postulados de sua política externa no marco de operações multilaterais conduzidas pela ONU em contextos de fragilidade institucional e escalada de violência. A própria realidade haitiana havia suscitado em períodos anteriores um posicionamento anti-intervencionista por parte da diplomacia brasileira, uma vez que situações de crise de governabilidade não eram consideradas justificativas para intervenções militares que diziam pretender conter processos que ameaçavam a paz internacional. Por isso mesmo em 1994 o Brasil como

---

24. Até 2010, foram assinados pelo Brasil entendimentos de cooperação triangular com o Japão, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Espanha, Egito, Israel e França. Ver Presidência da República Federativa do Brasil (2010).

25. Desde a constituição da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) em 2004, o Brasil esteve presente no Conselho de Segurança (CS) da ONU em dois períodos, nos anos 2004-2005 e 2010-2011. Foram aprovadas 11 renovações de mandatos desta missão. Neste período, o comando brasileiro esteve a cargo do tenente-general Augusto Heleno Ribeiro Pereira (maio 2004-agosto 2005), do tenente-general Urano Teixeira da Matta Bacellar (setembro 2005-janeiro 2006), tenente-general José Elito Carvalho Siqueira (janeiro 2006-janeiro 2007), tenente-general Carlos Alberto dos Santos Cruz (janeiro 2007-abril 2009), tenente-general Floriano Peixoto Viera Neto (abril 2009-março 2010), tenente-general Luiz Guilherme Paul Cruz (março 2010-março 2011), tenente-general Luiz Eduardo Ramos Pereira (abril 2011-presente). Desde 2004, se registra o envio de 15.500 militares e aproximadamente 41 policiais ao Haiti.

membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU absteve-se em quatro das sete votações relacionadas ao Haiti, assumindo em alguns momentos posições totalmente solitárias.<sup>26</sup>

Dez anos depois, a revisão da linha de conduta anterior se legitimava com o princípio da “não indiferença” que de fato substituiu a premissa da não intervenção que havia marcado a política externa brasileira até recentemente. Ganha força a ideia de que as novas responsabilidades assumidas pelo Brasil no Haiti pretendiam evitar outras “presenças”, que seriam nocivas e traumáticas para a população local (SEITENFUS, 2006). Logo, o trabalho realizado de assistência ao desenvolvimento neste país adquiriu um valor emblemático; tornou-se o mais representativo no comprometimento de recursos e tempo, de diversidade de envolvimento de agências burocráticas e de formatos inovadores de associação com terceiros parceiros. Do ponto de vista conceitual, este esforço passou a ser guiado pela noção de uma cooperação com sentido sustentável e estrutural (ABC, 2010).

Desde o início da Minustah a presença brasileira em solo haitiano oscilou entre uma atuação coordenada com seus pares sul-americanos e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades. Esta dupla faceta reproduzia na realidade um padrão de comportamento do país, no qual as novas prioridades da política externa buscavam combinar política regional com interesses globais.

Em fins de 2009, seis anos após a chegada da Minustah ao país caribenho, quando se avaliavam os resultados obtidos em sua estabilização interna e gradual recuperação de um projeto de desenvolvimento local neste país, estabelecia-se automaticamente uma vinculação entre estes avanços e a presença latino-americana, na qual se destacava a atuação do Brasil (HIRST, 2011). O processo político local ordenava-se obedecendo a um marco de legalidade, avançava a organização de uma polícia haitiana com a cooperação coordenada da América do Sul (por meio do grupo 9x2<sup>27</sup>), e tímidos investimentos externos dominicanos, brasileiros, mexicanos e norte-americanos ganhavam impulso. Neste contexto, também se estabeleceu uma inédita comunicação entre o governo

---

26. Ver Fonseca (2011).

27. O grupo 9X2 é um mecanismo *ad-hoc* de coordenação entre os países da Minustah e o governo haitiano. Está integrado por representantes do MRE e do MD da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, do Equador, da Guatemala, do Paraguai, do Peru e do Uruguai.

haitiano e a comunidade latino-americana e caribenha. Eram palpáveis junto à sociedade haitiana os resultados da cooperação cubana, argentina, venezuelana, mexicana, brasileira e chilena em áreas de políticas sociais, desenvolvimento econômico, direitos humanos e fortalecimento institucional. A ONU dava sinais de que uma redução e mesmo a retirada da Minustah seria possível após as eleições presidenciais de 2010 e especulava-se sobre uma ampliação do papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) na etapa final de supervisão multilateral do processo de “normalização política” haitiano. Mas o terremoto de 2010 varreu consigo este cenário, e, logo a seguir, as conferências internacionais dedicadas à reconstrução haitiana colocaram em segundo plano a faceta regional da intervenção no Haiti. A ação coordenada sul-americana no Haiti desde 2004, os esforços prévios na área de capacitação policial e de apoio político à recuperação de um estado de direito haitiano foram em grande medida substituídos por avaliações técnicas sobre a funcionalidade de arranjos políticos domésticos mais ajustáveis a um “de facto” sistema de tutela.

#### Os desafios pós-2010

Após o terremoto, o governo brasileiro ascendeu novos degraus quanto às suas responsabilidades militares e econômicas no Haiti e, ao mesmo tempo, suas ações passaram a estar mais atreladas às demandas locais e às expectativas internacionais do que às articulações sul-americanas. Para o Brasil, a assistência oferecida se dava com sentido de continuidade a sua presença no Haiti desde 2004, mas também revelava a amplificação do escopo de seus compromissos como parte da comunidade de doadores atuantes neste país. Além do imediato envio de medicamentos, alimentos, água e produtos de primeira necessidade, o governo Lula comprometeu a doação de US\$350 e a ampliação em 100% dos contingentes militares brasileiros da Minustah. Também foi clara a intenção do país de assumir um papel destacado entre os doadores bilaterais e organismos multilaterais nas sucessivas reuniões dedicadas a traçar as linhas de ação da cooperação internacional para reerguer a nação haitiana.

Tal como tem sido amplamente divulgada, a ação internacional no Haiti durante todo o ano de 2010-2011 esteve longe de atender às novas emergências que se impuseram após o terremoto. Apesar das promessas feitas por governos e organismos multilaterais a realidade haitiana deteriorou-se ainda mais. A maioria dos doadores (bilaterais e multilaterais), em lugar de assumir a responsabilidade de proteger a castigada nação haitiana, deixou que o Haiti sofresse as consequências da irresponsabilidade da não proteção. De fato, a experiência

haitiana não encontra precedente histórico. Um desastre natural, cujos danos materiais e perdas de vidas agravaram uma crônica vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que a isto se soma a displicência da ação internacional nos anos recentes em solo haitiano.

As urgências sentidas cotidianamente pela população desde janeiro de 2010, agravadas pelo surto de cólera, tornaram impossível uma revisão crítica da presença internacional no Haiti. Varreram-se para debaixo do tapete tanto os resultados obtidos pela Cooperação Sul-Sul Regional (CSSR) como os problemas gerados pelas inconsistências e insuficiências da cooperação internacional prestada pelos principais doadores (Estados Unidos, França, União Europeia e Canadá), a ação descoordenada das Organizações Não Governamentais (ONGs), a despropositada presença de contingentes militares, e pela crescente falta de diálogo entre o governo local e administração civil da Minustah. O que se preservou de tudo isso foi uma enorme desconfiança da comunidade internacional quanto à capacidade e à idoneidade das autoridades haitianas na gestão dos recursos da cooperação internacional.

Do lado haitiano, a realidade tornou-se desoladora: a lentíssima retirada dos escombros, um milhão de pessoas vivendo em precários acampamentos espalhados por Porto Príncipe e arredores e os efeitos de um surto de cólera que já matou mais de 2.500 pessoas. Igualmente, a crescente hostilidade à presença da Minustah e as críticas à falta de resultados da cooperação internacional no país colocou em evidência a fadiga de um modelo de “ocupação”.<sup>28</sup> Foi neste quadro que ganhou força a ilusão de que a realização de eleições legislativa e presidencial em novembro de 2010, tal como rezava o calendário constitucional local, poderia oferecer um novo contexto institucional que daria impulso à reconstrução do país. As condições precárias em que estas se realizaram favoreceram situações irregulares que foram motivo de protesto popular, e um clima de acusações generalizado levou a nova crise institucional, o que aprofundou a ingerência externa no país (Estados Unidos, França, Canadá e a ONU).

O Brasil, de sua parte, insistiu sobre a necessidade de que se respeitasse o marco legal do processo eleitoral local, considerado a única conexão do Haiti a um incipiente estado de direito. A sua invalidez conduziria à instalação de um governo de transição, o que implicaria retroceder a 2004, em condições infinitamente mais vulneráveis. Fatos políticos contundentes, como o retorno do ex-ditador Baby Doc e do presidente deposto

---

28. Um trabalho inicial que procura sistematizar as visões críticas no Haiti à presença internacional desde 2004 foi realizado por Fiore (2011) em sua tese de licenciatura.

Jean-Bertrand Aristide outorgaram nova densidade ao processo eleitoral haitiano que, após inúmeros adiamentos, pôde ser concluído dando início a um novo ciclo político no país.<sup>29</sup>

A gestão internacionalizada do processo de reconstrução haitiana, sustentada por uma administração bicéfala, foi incapaz de veicular os recursos prometidos por tantos em tão pouco tempo. Em grande medida as falências da Comissão Interina para a Reconstrução do Haiti (CIRH) correspondem a um *déjà-vu* daquelas reveladas em anos anteriores.<sup>30</sup> Mesmo respeitando o princípio de concentrar-se em temas prioritários, a abrangência da atuação desta entidade tornou uma missão impossível, sua aspiração era promover uma “segunda revolução haitiana”, com projetos transformadores nas áreas de: agricultura, saúde, educação, governança, infraestrutura e energia (limpa) e catástrofes naturais. O Brasil, cuja inserção regional sempre esteve acompanhada pela marca da diferenciação, buscou ser um ator proativo neste processo. Para tanto, a presença no Haiti se tornou um dos temas de maior relevância em sua agenda internacional.

#### A diversidade de frentes de atuação

Após o terremoto, a ampliação da responsabilidade brasileira nas múltiplas tarefas de reconstrução do Haiti colocou sobre a mesa um novo conjunto de desafios. O primeiro diz respeito ao comando militar da Minustah. De um momento ao outro, um contexto de reconhecimento e sucesso foi substituído por um dramático cenário de desastre natural e aguda crise humanitária com a presença caótica de novos atores militares e civis. A ausência de coordenação entre os trabalhos realizados por forças militares e policiais, norte-americanas e canadenses, e a crise de gestão do setor civil da Minustah tornou ainda mais difícil o exercício de comando para o Brasil.<sup>31</sup> Se no período anterior era por vezes difusa a fronteira entre ações de assistência e de estabilização, nas quais se apoiavam mutuamente técnicos de agências especializadas do governo brasileiro e os contingentes militares, a partir das urgências impostas pela crise humanitária haitiana pós-sismo a sobreposição de tarefas tornou quase impossível diferenciar tarefas de assistência técnica das ações que atendem às necessidades na área de segurança pública.

29. Em maio de 2011, Michel Martelly substituiu Henri Préval na presidência do Haiti com um mandato presidencial de cinco anos.

30. Menciona-se o Marco de Cooperação Interino do Haiti criado em 2004, que fracassou em suas tarefas de coordenar as ações da CI no Haiti. Para maior informação, ver <<http://www.haitianalysis.com/2007/2/22/haiti-s-interim-cooperation-framework-tail-wagging-the-dog>>

31. Em resposta ao terremoto, o Brasil aumentou em 900 o seu contingente militar no Haiti. O governo norte-americano na ocasião enviou 2.200 homens e o Canadá 2.064; ambos os contingentes retiraram-se entre março e junho de 2011.

No campo da cooperação, desde o terremoto, a presença brasileira passou a estar mais estreitamente articulada aos entendimentos com os grandes doadores que dominam a reconstrução deste país, entre os quais se destacam os Estados Unidos, Canadá, França, Espanha, União Europeia, PNUD, Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Como copresidente da primeira reunião de doadores em Nova York (março, 2010), o governo brasileiro mostrou particular empenho por assegurar o perdão integral por parte dos credores internacionais à dívida externa haitiana. Logo, ampliou seus compromissos com a reconstrução haitiana, anunciando um plano de ajuda que envolveria US\$205 milhões, compromisso que posteriormente ascendeu para US\$350 milhões. Bilateralmente, o Brasil lançou uma carteira de projetos nas áreas de infraestrutura, fornecimento de energia, irrigação agrícola, saúde, educação, agricultura e segurança alimentar, meio ambiente, orientação vocacional, segurança e direitos civis. Parte dos recursos mencionados passou a ser veiculados por meio do Ministério da Saúde (MS) para um programa em Porto Príncipe de unidades de atendimento permanente para a população local.

Nas reuniões internacionais convocadas para traçar o plano de reconstrução haitiano as autoridades brasileiras estenderam seus compromissos a outros campos, destacando-se a produção de alimentos, a construção de estradas e a colaboração na área educativa. Em termos de conteúdo e metodologia, três aspectos devem ser sublinhados no trabalho do Brasil após o terremoto: *i*) passaram a merecer especial atenção os programas de capacitação profissional tanto para atividades vinculadas ao âmbito produtivo como para preparação de quadros para a gestão pública; *ii*) foram diversificadas as parcerias com agências multilaterais, organizações civis e doadores bilaterais com vista a maximizar oportunidades, e *iii*) foram aprofundados os esforços de conhecimento e compromisso com a população local, com o propósito de imprimir sentido de sustentabilidade aos programas realizados. Neste caso, a utilização da língua *creole* tornou-se fundamental para assegurar a participação da sociedade haitiana.<sup>32</sup>

---

32. Registra-se um projeto executado com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que implicou a tradução de convenções de trabalho ao *creole* para facilitar a conscientização e penetração de campanhas de eliminação de trabalho infantil. Outro projeto a destacar é o de construção de cisternas para a coleta de água de chuva. Neste caso estabeleceu-se uma parceria com o Viva Rio para o aproveitamento de sua experiência nesta matéria em zonas periféricas do Porto Príncipe.

Na atualidade, o conjunto de atividades de cooperação realizadas pelo Brasil no Haiti envolve um número superior a 50 entidades; 32 vinculadas a uma estrutura estatal brasileira, 10 de origem haitiana e 12 parceiros de terceiros países e órgãos multilaterais. Entre as novas parcerias do Brasil no Haiti podem ser destacadas: a OIT, no âmbito multilateral (projeto de erradicação de trabalho infantil); o governo da Noruega entre os doadores bilaterais (projetos de proteção ambiental e segurança alimentícia); e Cuba, no universo da CSSR (projetos na área de saúde).

Finalmente, merece menção a preocupação do governo brasileiro por estreitar laços com as organizações civis do próprio país crescentemente envolvidas na reconstrução haitiana.<sup>33</sup> Ganhou novo impulso a presença no Haiti de organizações sociais brasileiras, entre as quais se destaca o abrangente programa de atividades desenvolvidas pelo Viva Rio nas áreas de segurança pública, cultura, educação e proteção ambiental.

### 3.2 PROJEÇÃO REGIONAL E A COOPERAÇÃO DO BRASIL NA BOLÍVIA

#### O contexto regional

A presença brasileira na Bolívia deve ser compreendida no marco da agenda sul-americana da política externa no período recente. De todas as áreas de interesse para a política internacional do governo Lula, a América do Sul foi a que passou a merecer maior atenção. Neste contexto, o Brasil assumiu um novo papel na promoção da via democrática, especialmente em conjunturas de crises institucionais severas, o que o levou a intervir em diversas crises políticas sul-americanas, mencionando-se os casos da Venezuela em 2003, do Equador em 2008 e da Bolívia em 2003 e 2008. Ao lado de um esforço redobrado por intensificar a presença diplomática, a cercania política, os laços empresariais e a troca cultural com os países da região, foram também criados ou aprofundados programas de cooperação horizontal com todos os países da região.

A atual presença do Brasil na América do Sul, seja em termos econômicos e políticos, seja em temas de segurança, deriva de um projeto de política externa que busca

---

33. Realizou-se, nos dias 23 e 24 de fevereiro de 2011, a II Reunião de Coordenação da Sociedade Civil brasileira no Haiti. O evento deu prosseguimento aos debates iniciados em setembro de 2010, ocasião em que fora criado o Fórum de Coordenação da Sociedade Civil brasileira no Haiti. Nessa segunda reunião, representantes da Sociedade Civil brasileira e parceiros locais puderam discutir seu papel na reconstrução haitiana e em situações de crises humanitárias, bem como puderam aprofundar o conhecimento mútuo em relação às metodologias empregadas com vista à maior complementaridade entre os programas em curso.

transformar fronteiras de separação em agendas de cooperação. Decisões de política externa tomadas durante o governo Lula como as de priorizar o relacionamento com a Argentina, tolerar a nacionalização da Petrobras na Bolívia, aceitar a renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai e arcar com a maior parte de financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foram passos cruciais para acelerar este processo. A política externa do governo Lula também conferiu especial atenção à dimensão institucional de diálogo político sul-americano; primeiramente promoveu-se a Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN), que numa segunda etapa levou a criação da Unasul. Em termos sub-regionais, o Brasil manteve sua presença no Mercosul, na Secretaria Econômica Latino Americana (Sela) e na Corporação Andina de Fomento (CAF) e na OTCA.

#### A transformação do vínculo bilateral

Da mesma forma que ocorreu em outros casos, a aproximação à Bolívia significou abandonar um padrão de relacionamento marcado pela distância política, o desinteresse econômico e o princípio de não intervenção. Desde uma perspectiva política, o relacionamento Brasil-Bolívia nos anos recentes buscou contribuir para que fossem aperfeiçoadas as condições de governança democrática e interrompida a tendência a crises institucionais, sempre acompanhadas por graves sequelas sociais. Também de forma semelhante a outros casos, uma agenda positiva implicava superar marcas do passado e construir uma articulação econômica com presença do Estado e de setores empresariais que se mostrasse reciprocamente benéfica.

Em princípios do século XXI ainda destacavam-se como temas bilaterais delicados com a Bolívia: a memória coletiva boliviana sobre o caráter desfavorável da negociação que levou à incorporação de parte do território nacional à federação brasileira (atual Estado do Acre), a morosa negociação de 50 anos<sup>34</sup> em torno do fornecimento de gás boliviano ao Brasil, e as condições sociais precárias e de violência nas zonas rurais em áreas de fronteiras que coexistiam com transações de terras pouco transparentes realizadas entre grandes proprietários da zona de Santa Cruz de la Sierra, principal base política dos setores separatistas bolivianos, e pujantes setores agropecuários do Estado de Mato Grosso.

---

34. Travadas por quase meio século as negociações brasileiro-bolivianas para a construção de um gasoduto binacional – de mais de 3 mil quilômetros – puderam avançar quando a Petrobras flexibilizou sua resistência a diversificar sua matriz de investimento para fins de consumo doméstico como industrial. Neste contexto, a estatal brasileira iniciou em 1995 sua atuação na Bolívia tornando-se em menos de 10 anos a mais importante subsidiária no país.

Em 2003, o governo brasileiro, de forma coordenada com a Argentina e a Venezuela, intercedeu junto às forças políticas bolivianas com vista a conter um processo de eclosão política que além de nova ruptura institucional poderia ser acompanhada por uma fragmentação territorial. Desde então se observou por parte do Brasil uma ação na qual se combinam prioridades de política externa e de interesses energéticos, em muitas ocasiões expressadas por via da diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo, procurou-se evitar que a presença brasileira fosse percebida como uma política de poder individual, o que tornou fundamental uma ação coordenada com a Argentina e a Venezuela.

A atuação do governo brasileiro esteve orientada pela interpretação de que a crise de governabilidade boliviana era consequência de carências sociais e necessidades econômicas estruturais, agravadas pelas políticas de ajuste vigentes nos anos 1980-1990, que aprofundaram o empobrecimento dos setores populares de origem predominantemente indígena. O cenário de incerteza e fragilidade institucional dos anos 2003-2005 que precedeu a vitória de Evo Morales foi, portanto, revertido, graças a um relevante esforço de contenção político-institucional, no qual o Brasil teve um destacado papel.<sup>35</sup> Este empenho foi, por momentos, valorizado e, por outros, percebido como intrusivo pelas forças políticas bolivianas.

A vitória eleitoral e a assunção de Evo Morales em 2006 foram interpretadas por Brasília como uma vitória da democracia boliviana. Não obstante, esta mesma produzia novos desafios para o relacionamento brasileiro-boliviano em vista da forte marca estadista e de apego nacionalista do novo mandatário na gestão dos recursos energéticos do país.<sup>36</sup> A chegada do Movimento para o Socialismo (MAS) ao poder significava colocar em marcha um processo de transição de um país cujo modelo econômico estava atrelado a uma lógica de mercado e a um projeto nacional que privilegiariam um enfoque estatizante, social-comunitário e multicultural.<sup>37</sup>

---

35. A cronologia política boliviana no último decênio obedeceu à seguinte sequência: agosto de 2002, eleição de Sanchez de Louzada como presidente; outubro de 2003, renúncia do presidente e substituição por Carlos Mesa; dezembro de 2005, eleição de Evo Morales como presidente; julho de 2006, convocação de uma assembleia constituinte; e dezembro de 2009, reeleição de Morales.

36. Destaca-se a reivindicação boliviana ao Chile por uma saída marítima desde a derrota sofrida na Guerra do Pacífico em 1879.

37. Ver *Modelo Económico Nacional Productivo, Programa de Gobierno del MAS*, em: <[http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/comunicacion/programas/AMAS\\_IPSP.pdf](http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/comunicacion/programas/AMAS_IPSP.pdf)>

O conjunto de ações tomadas para ampliar a presença do Estado em nome da criação de uma nova matriz produtiva ocasionou tensões junto a *todas* as empresas estrangeiras que vinham explorando e comercializando os hidrocarbonetos bolivianos, entre as quais se destacava a Petrobras.<sup>38</sup> No Brasil, este desdobramento alimentou críticas à política externa do governo Lula e à nova importância que o gás boliviano havia adquirido para a matriz energética a partir dos anos 1990.<sup>39</sup>

Quando se inaugurou o governo de Morales, a importação do gás boliviano atendia a 60% da demanda por este no Brasil, o que gerava 100 mil empregos e atendia às necessidades de 920 mil automóveis. A presença da Petrobras no país vizinho havia diversificado e multiplicado as áreas de atividades, já correspondendo a um investimento de US\$1,5 bilhão e representando 20% do recolhimento tributário do Estado local. A nova legislação boliviana aumentava a taxa do Estado e redefinia os termos do contrato previamente estabelecido, o que gerou fortes reações no Brasil na época da campanha de reeleição do governo Lula em 2006. Reviam-se os planos de investimentos energéticos na Bolívia, já que à perda de controle decisório sobre as operações de suas subsidiárias locais e as novas condições tributárias somara-se a imposição de uma agenda de negociação com a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que, graças à nova legislação, ampliara notavelmente sua posição de força junto às empresas estrangeiras. Em resposta, a Petrobras reduziu seus investimentos na Bolívia e ao mesmo tempo ampliou seus esforços de exploração de reservas de gás no território brasileiro com o propósito de tornar o país autossuficiente nesta matéria.<sup>40</sup>

Ao lado das espinhosas negociações em temas energéticos, ganhou importância a agenda de interconexões fronteiriças, especialmente entre Mato Grosso do Sul e Santa

---

38. Decreto de 1/5/2006 – el Decreto Supremo 28701 denominado “Héroes del Chaco”. Ver CEPIK (2006).

39. Desde 1995 a importação do gás boliviano adquiriu valor estratégico para a meta de diversificação da matriz energética brasileira prevendo-se que a participação no total de fontes utilizadas passaria de 7,7% em 2005 a 12% em 2010. A *Declaración de Tarifa* (2005), assinada entre os governos brasileiro e boliviano, previa o aumento do volume de importações pelo Brasil de gás boliviano de 8 a 10 milhões de metros cúbicos diários, até que esta alcançasse 30 milhões de metros cúbicos diários.

40. A Petrobras anunciou que pretendia antecipar para 2008 a produção diária de 24,3 milhões de metros cúbicos de gás natural com base nas reservas da Bacia do Espírito Santo e da Bacia do Rio São Francisco. De acordo com a empresa, a oferta nacional de gás natural em 2010 deveria ser de 99 milhões de metros cúbicos diários (*Diário de Minas*, 20 jun. 2006).

Cruz de la Sierra, com um incremento das transações comerciais, dos investimentos nas áreas de produção agrícola e industrial.<sup>41</sup> Deve-se ter presente que o processo de avanços e retrocessos nas negociações energéticas bilaterais desde 2005 não impediu que Brasília mantivesse seu empenho em prol da consolidação do processo democrático na Bolívia, baseado em novas lideranças e na expressiva inclusão dos setores sociais que historicamente haviam sido marginalizados nesse país. Esta preocupação levou à configuração de uma diversificada agenda de cooperação para o desenvolvimento selada pelos vínculos construídos entre os mandatários dos dois países.<sup>42</sup> Esta aproximação foi estimulada pelo fato de que ambos foram líderes políticos com trajetórias comprometidas com movimentos populares identificados com bandeiras de transformação social.

Além do perdão de 95% da dívida boliviana contraída com o Brasil, o governo Lula ofereceu linhas de créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimentos, estimulou o incremento das transações comerciais bilaterais e iniciou um abrangente programa de cooperação horizontal.<sup>43</sup> Foram colocados em marcha projetos nas áreas de infraestrutura e de apoio em ciência e tecnologia.<sup>44</sup> Os projetos de cooperação envolvem a construção de pontes; a pavimentação de estradas; o apoio ao Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (Pnefa); a capacitação e transferência de tecnologia no cultivo e processamento de frutas tropicais, café, palmito e algodão; um sistema de alerta e monitoramento de incêndios florestais; a melhoria de procedimentos para a gestão ambiental; e a gestão integrada de recursos hídricos no Rio Paraguai.

---

41. No marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IRSA) menciona-se a construção da estrada Santa Cruz–Cuiabá, a construção da ponte Benegas–Okinawa, a passagem de fronteira San Matías–Porto Limão e a pavimentação da estrada San Matías–Porto Limão.

42. Nos anos 2005-2010 o presidente Lula visitou a Bolívia quatro vezes e o presidente Morales esteve ao Brasil em quatro ocasiões.

43. Nos anos 2005-2009 o comércio Brasil-Bolívia expandiu-se em quase US\$ 1 bilhão; as vendas bolivianas para o Brasil aumentaram de US\$ 990 milhões a US\$ 1,65 bilhão, enquanto as exportações brasileiras para este país saltaram de US\$ 590 milhões para US\$ 920 milhões. Dados disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/bolivia/pdf>>

44. Alguns exemplos incluem: a Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari (US\$ 332 milhões) em parceria com a OEA; o projeto Rurrenabaque – El-Chorro (US\$ 199 milhões); a Rodovia Tarija – Bermejo (US\$ 179 milhões); a Ponte sobre o rio Mamoré (R\$ 250 milhões); a Ponte sobre o igarapé Rapirã (R\$ 250 milhões). Em Ciência & Tecnologia destaca-se ainda a possibilidade de formação de parceria para exploração de recursos metálicos como lítio e potássio do Salar de Uyuni.

### Os desafios a partir de um novo contexto

Quando se analisa a cooperação brasileira oferecida atualmente à Bolívia, é fundamental ter presente a maneira pela qual esta assistência se enquadra no processo de transformação em curso neste país, que em 2009 culminou na instituição de um Estado Plurinacional e Comunitário.<sup>45</sup> A proposta “refundacional” liderada pelo MAS, sob a presidência de Evo Morales, foi acompanhada por um discurso altivo em todas as áreas de relacionamento externo, o que inclui o da cooperação internacional. Esta virada levou a uma “limpeza” que desativou práticas assistencialistas em campos considerados sensíveis que seguiam lógicas preconcebidas e implicavam altos graus de ingerência externa. Procurou-se deixar para trás o modelo de “projectorado”, que antes dominava a ajuda internacional recebida pela Bolívia.<sup>46</sup>

Dois aspectos devem ser sublinhados: primeiramente, como um país de renda média baixa, a Bolívia dependeu historicamente da cooperação internacional para atender à provisão de bens públicos; em segundo lugar, o caráter pluriétnico da sociedade boliviana, com predomínio de populações indígenas, já vinha constituindo desde os anos 1990 uma notável fonte de atração para a presença de ONGs internacionais que operavam de forma independente e/ou vinculadas aos doadores multilaterais e bilaterais. O segundo ponto explica o caráter descentralizado de grande parte da cooperação que chegava, e ainda chega, a este país.

A imposição de modelos econômicos “colonizadores” de corte liberal e as cartas marcadas da assistência externa mereceu especial atenção e rejeição por parte do governo de Morales. Ao mesmo tempo, o equilíbrio fiscal alcançado pelo país após o seu primeiro quinquênio de governo permitiu que a Bolívia pudesse controlar de forma soberana suas contas públicas, o que lhe proporcionou uma autonomia inédita na gestão da cooperação internacional.<sup>47</sup> Desta forma, a ajuda externa, proveniente do Norte ou do Sul, foi ajustada às novas regras e expectativas por parte das comunidades locais e das agências dos Estados. Deve-se ter presente que este processo não implicou uma menor dependência da cooperação externa, uma fonte crucial para levar a cabo o processo refundacional e atender às necessidades ampliadas de bens públicos no

---

45. Ver *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*, disponível em: <<http://www.presidencia.gob.bo/download/constitution.pdf>>

46. Ver Sax (2010) e Carmona (2008).

47. Ver Sax (2010).

contexto de políticas sociais inclusivas. Do lado das agências multilaterais e dos doadores bilaterais esta realidade tem levado a um processo de aprendizagem e adequação a dinâmicas cotidianas nas quais carências institucionais crônicas convivem com uma nova configuração da gestão pública.

Quando se analisa a cooperação internacional na Bolívia, menciona-se a especial preocupação das atuais autoridades locais quanto ao programa de assistência do Norte em temas de governança e fortalecimento institucional. Este tipo de sensibilidade tem sido menos sistemático com os sócios do Sul. O Brasil, por exemplo, vem atuando em áreas de importância estratégica para o Estado boliviano, tais como a segurança pública e o combate ao narcotráfico. De fato, a presença brasileira neste campo veio substituir a assistência do governo norte-americano prestada pela Drug Enforcement Agency (DEA), um dos alvos das acusações do governo Morales contra operações desestabilizadoras promovidas por Washington.<sup>48</sup> Deve-se ter em conta ainda que para os Estados Unidos a Bolívia já não representa uma prioridade em sua política antinarcóticos, uma vez que fornece apenas 1% da cocaína que ingressa no território norte-americano.

Do lado brasileiro, foi montado um robusto programa de assistência de treinamento policial, atividades de inteligência e controle aéreo e terrestre nas zonas de fronteira (que somam mais de 3.400 quilômetros).<sup>49</sup> Destacam-se neste programa o II Acordo de Estratégia de Cooperação, assinado entre o Departamento da Polícia Federal (DPF) do Brasil e a Polícia Boliviana (PB); as reuniões da Comissão Mista de Enfrentamento ao Narcotráfico; as iniciativas contra a lavagem de dinheiro e o narcotráfico no marco do Unasul; o desenvolvimento de exercícios aéreos; e a criação de um centro de treinamento policial para capacitação de forças locais.<sup>50</sup> Esta colaboração atende a preocupações compartilhadas por ambos os governos, já que o

---

48. A expulsão do embaixador dos Estados Unidos da Bolívia em setembro de 2008 foi acompanhada por uma escalada de desentendimentos bilaterais, entre os quais se menciona a exclusão da Bolívia da lista de países reconhecidos por colaborar na luta contra o narcotráfico, o que automaticamente significa a suspensão, pelos Estados Unidos, de benefícios comerciais para aquele país.

49. Mencionam-se ainda entre outros: o crédito para seis aviões Supertucano (cada um a um custo de US\$10 milhões); a reunião trilateral Morales-Chavéz-Lula sobre segurança amazônica; o acordo de cooperação para matérias-primas; as diversas missões de avaliação em zonas fronteiriças; e a doação de dois helicópteros.

50. Ver Plan Bolívia-Brasil será el eje articulador regional anti-droga, *Embajada de Bolivia en Brasil*. Disponível em: <<http://www.embolivia.org.br/component/content/article/75-noticias-destacadas/487-plan-bolivia-brasil-sera-el-eje-articulador-regional-antidroga>>

recente incremento da produção e o tráfico de droga na Bolívia se deve em grande medida ao fato de que o país se tornou uma das principais fontes de abastecimento da cocaína consumida no Brasil.<sup>51</sup> Além das medidas que visam à interdição da droga, vem-se oferecendo assistência em atividades de erradicação da coca e a expansão de parques nacionais. Ao mesmo tempo em que esta cooperação tem sido bem-vinda, o governo Morales procura evitar a criação de novas dependências externas. Além do projeto de criação de um departamento nacional de inteligência, iniciou-se uma política de reforço da presença militar em zonas limítrofes, a começar com a que se mantém com o Brasil.<sup>52</sup> Torna-se claro, portanto, que os resultados de médio e longo prazo a serem obtidos nesta matéria estarão condicionados a iniciativas que não firam interesses soberanos locais e que contribuam para o fortalecimento da capacidade do próprio Estado boliviano de atuar em temas de segurança pública e na defesa de suas fronteiras.

Conquanto seja correto observar que a cooperação horizontal brasileira expandiu seus campos de atuação, sua expressão numérica e financeira, também será importante ter presente que se ampliaram as expectativas e exigências do lado dos parceiros bolivianos quanto à sustentabilidade das ações realizadas.<sup>53</sup> A percepção de atores locais com respeito à presença do Brasil muitas vezes não estabelece maiores diferenciações *vis-à-vis* outros doadores bilaterais. É interessante notar que de acordo com determinadas narrativas locais sobre os novos doadores que atuam na Bolívia, o Brasil integra o grupo de países cuja presença se explica mais por interesses produtivos e comerciais do que

---

51. Nos anos 2003-2009, observou-se uma relevante expansão da produção de cocaína na Bolívia, o que se explicaria pelo arrefecimento do controle do plantio ilegal da coca, combinado com a retirada da DEA, a menor capacidade de oferta da Colômbia no mercado internacional e o forte incremento da demanda brasileira. De acordo com o relatório da ONU em 2008, a produção potencial de cocaína neste país aumentou em 9%. Também deve ser mencionada a utilização do território boliviano como corredor de trânsito da cocaína de procedência peruana enviada ao Brasil. Ver Laserna (2009).

52. Este foi o propósito da criação da Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas de Fronteira (ADEMAF), em outubro de 2010, que, como uma de suas primeiras medidas, assegurou a presença de contingentes militares bolivianos em áreas de fronteira do departamento de Santa Cruz para conter ações de contrabando praticados dos dois lados da fronteira.

53. Se de 2001 a 2005 foram colocados em marcha 12 projetos, entre 2006 e 2010 este número saltou para 54. Ver Pesquisa de Projetos de CSS, ABC, disponível em: < [http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa\\_projetosctpd.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa_projetosctpd.asp)>

por laço políticos e sociais.<sup>54</sup> Frase nova: Este tipo de percepção poderá agravar-se ainda mais nos próximos anos tendo em vista que o Brasil importará cada vez menos gás boliviano, em vista de sua política de autoabastecimento, o que certamente será uma fonte de novos desequilíbrios na balança comercial brasileira-boliviana.

Finalmente, deve-se ter presente que além do Brasil, outros países latino-americanos intensificaram nos últimos anos a assistência oferecida à Bolívia, com menção a Argentina, Chile, Cuba e Venezuela.<sup>55</sup> Este cenário faz parte da expansão da CSSR, que se ampliou notavelmente na Bolívia. Esta, entretanto, ainda apresenta falhas de gestão tanto do lado de doadores como de receptores, em função da reduzida base institucional em que se opera na maioria das vezes.<sup>56</sup>

### 3.3 O LUGAR DE GUINÉ BISSAU NA CSS DO BRASIL

A chegada da CSS à África representa um fator transformador na configuração da assistência internacional prestada a este continente. Sua aparição é recente e por isso mesmo ainda está fora do radar da literatura crítica que lida com a presença da cooperação internacional na África.

Certamente, a África corresponde à região de maior entrecruzamento de CNS e CSS e o Brasil vem se tornando parte ativa deste processo. Igualmente, a aproximação brasileira aos seus pares africanos por meio da cooperação coloca sobre a mesa novos elementos de diferenciação intra-Sul. Para os países africanos a presença do Brasil, como a de outros poderes emergentes, propicia um novo contexto de inserção internacional que beneficia uma gama de países. A CSS neste continente se deve essencialmente à atuação simultânea, porém não coordenada, de Brasil, China e Índia. Deve-se ter

---

54. No caso dos países cuja assistência está motivada por razões políticas e sociais destacam-se o Equador, a Venezuela, Cuba e o Iran; o grupo estimulado por interesses produtivos e comerciais está formado por Chile, China, Índia, e Brasil. Ver Sax (2010).

55. A presença brasileira representa 13,3% do total das ações da CSS latino-americana oferecida à Bolívia. Os programas de cooperação oferecidos por Venezuela e Cuba se desenvolvem no marco da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), com destaque para programas na área social – em 2009 foram 6 de origem venezuelana e 13 de origem cubana. Na área econômica, a Venezuela ofereceu neste mesmo ano 19 projetos, e foram executados 2 projetos agrícolas cubano-venezuelanos. Entre os programas sociais cubanos desenvolvidos na Bolívia mencionam-se: Yo Si Puedo, Operación Milagro, programas de Becarios Extranjeros, o Programa Integral de Salud, e o Programa de genética para descapacitados. Ver Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2010).

56. Ver Sax (2010).

presente a precariedade institucional e política dos países africanos, o que limita sua capacidade de configurar demandas e assegurar que a ajuda recebida seja eficaz para a redução da pobreza, a melhoria das condições de governabilidade, bem-estar social e desenvolvimento sustentável.

#### A presença ampliada do Brasil no continente africano

Nos anos recentes, o relacionamento com o continente africano se converteu numa importante frente de atuação Sul-Sul para o Brasil. Diálogo político, cooperação técnica, investimentos e comércio correspondem a dimensões complementares do atual relacionamento brasileiro-africano. No plano diplomático, foram inauguradas 16 novas embaixadas no continente ao qual o presidente Luis Ignácio Lula da Silva viajou dez vezes, visitou 20 países e inaugurou em 2008 a Cúpula África-América do Sul. O interesse pela comunidade africana esteve também associado a motivações propriamente políticas e especialmente o empenho brasileiro pela reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas, envolvendo a busca de um assento permanente para o país no Conselho de Segurança da entidade.

A diplomacia africana de Brasília buscou criar uma complementaridade entre o IBAS e a CPLP, como instrumentos de uma agenda de cooperação horizontal que alimentasse vínculos bilaterais e estratégias comuns em âmbitos multilaterais. Vale lembrar ainda que a aproximação brasileira nos países africanos de língua portuguesa tem sido facilitada por programas vigentes desde os anos 1970 de intercâmbio educativo e a penetração de produtos culturais de alcance massivo, como a música e as telenovelas, difundidas naqueles países. O fato de que membros da administração pública e das elites políticas daquelas nações sejam por vezes ex-alunos de universidades brasileiras tem favorecido a criação de sinergias positivas entre os que operam o cotidiano das parcerias entre os dois lados.

Deve-se registrar, ao mesmo tempo, a correlação entre comércio e cooperação: em 2008, os países africanos absorveram 52% do total das exportações brasileiras destinadas ao mundo em desenvolvimento e 53% das atividades da ABC. Os programas de transferência de conhecimento técnico nas áreas de segurança alimentar e desenvolvimento rural ganharam centralidade neste processo. Existe ainda uma estreita

conexão entre esta agenda e o papel que se procura ocupar no debate mundial sobre novas fontes de energia, já que a África vem sendo considerada pelo governo brasileiro como uma fronteira estratégica para os seus projetos na área de biocombustível.

O continente africano corresponde à principal região atendida pela assistência técnica administrada pela ABC; em 2009, o peso desta assistência manteve-se em 50%, e implicou ações em 35 países do continente. Esta presença se dá graças a uma ação conjunta da diplomacia profissional e presidencial na África, acompanhada por uma série de projetos ministeriais, entre os quais se destacam os Ministérios de Ciência e Tecnologia (MCT), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Sublinha-se também o trabalho realizado por agências como a Embrapa, na área de produção de alimentos; a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no campo da saúde (concentrando-se no combate a HIV/AIDS e malária); e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), para projetos de formação profissional em áreas tais como construção civil, conhecimento elétrico, hidráulico, computação e gastronomia.<sup>57</sup>

Além das iniciativas bilaterais, registram-se projetos triangulares com França, Itália e Japão. Dinâmicas trilaterais também vêm sendo empregadas com organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o PNUD para projetos de assistência técnica em áreas produtivas no combate à fome e para o fortalecimento institucional. No caso dos países de língua portuguesa, além da ênfase em temas sociais – como, por exemplo, a réplica do Programa Bolsa Família (PBF) em Moçambique – vale mencionar a cooperação em temas educativos e culturais, como o de preservação do patrimônio e da produção audiovisual iniciado com Angola em 2008.

---

57. Além dos países lusófonos, foram iniciados projetos de cooperação a partir de demandas específicas na área agrária com outros países africanos, como Tanzânia, Camarões, Tunísia e Argélia. Os entendimentos Brasil-Argélia de 2008 envolveram seis acordos de cooperação nas áreas da saúde, agricultura, pequenas e médias empresas e artesanato, gestão e vigilância dos ecossistemas florestais, proteção ao meio ambiente e administração da conservação de águas e terras em zona úmida, com a inauguração de um escritório da Embrapa em Acra; Fábrica de produção de drogas contra HIV em Maputo; escritório da Fiocruz em Maputo, granja modelo para produção de algodão em Mali. Em 2009 foi criado o escritório da Embrapa em Gana, entre suas funções destaca-se a de ser o polo na África de transmissão do conhecimento técnico brasileiro na área de biocombustível. Em 2005, o governo brasileiro assinou vários acordos de cooperação técnica com Botsuana, Sudão, Burkina-Faso, Benin, Gâmbia e Guiné-Equatorial. Em 2006, foram assinados entendimentos com Zâmbia e Tanzânia. Em 2007, foram assinados com a União Africana, Ruanda e Suazilândia. Em 2008, Suazilândia e Serra Leoa. Em 2009, foram iniciadas negociações de acordos de cooperação técnica com Etiópia, Mali, Camarões, Burundi, Libéria e Chade. Ver ABC (2009).

A parceria com as nações africanas também vem estimulando dinâmicas descentralizadas, destacando-se um conjunto de projetos desenvolvidos pelos estados da Bahia e do Ceará, que contam por vezes com a mediação do governo federal. Também merecem ser mencionados projetos especiais como o Programa de Cooperação Temática em Matéria de Ciência e Tecnologia (ProÁfrica) – intermediado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – e a criação da Universidade Luso-Afro-Brasileira. No âmbito das ONGs, as articulações são particularmente intensas em temas de combate à pobreza, a doenças tropicais e HIV-AIDS e incentivos ao desenvolvimento dos laços culturais afro-brasileiros.

### O foco em Guiné Bissau

Para analisar a cooperação brasileira na Guiné Bissau é fundamental ter presente as graves limitações institucionais, econômicas e sociais do país, como também o lugar central que a assistência internacional ocupa para o funcionamento de suas entidades públicas.<sup>58</sup> Desde sua independência em 1974, aquela nação enfrenta uma crônica carência de autoridade estatal acompanhada por constantes crises políticas. Estas carregam a marca de persistentes divisões internas e práticas golpistas cometidas por suas elites civis, forças militares e policiais – que muitas vezes agem sob pressão e influência de interesses externos. A escalada de violência, que ocasionou uma guerra civil em 1998-1999, foi contida a partir de um lento processo de normalização institucional. Com a realização das eleições presidenciais em 2005 foi possível alcançar uma pequena melhora nas condições de governabilidade do país, ainda afetada por uma contínua polarização entre forças políticas locais. Este cenário, por sua vez, explica um fraco desempenho econômico e os dramáticos índices de pobreza da população.<sup>59</sup> Desta forma, o país tem sofrido as consequências da ausência de um aparelho burocrático com capacidade de gestão pública a que se soma uma forte presença do narcotráfico.<sup>60</sup>

---

58. Em 2007, a assistência oficial para o desenvolvimento enviada à Guiné Bissau foi de US\$ 123 milhões, o que correspondia a 35% de seu Produto Nacional Bruto (PNB). Ver: UNIDO (2009), Guinea-Bissau, 2, disponível em: <[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:lwZzPEt3FSMJ:www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/LDC\\_SSC/frican\\_LDCs/Guinea-Bissau.pdf+guinea+bissau%2BODA&hl=es&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEE5j9jFiPwP3cLLkFhxc2Ws5hhrlo-236Z8rQD\\_-ndMPIT2W-2bCkgLUHPJqc5ORXCdKJBeR7gBn97c6oUCarK8egJJ0gE1DiOpuwSIVsAiru9DCo0\\_1pu6co9uuXqLFH91bVy5Z9&sig=AHIEtbRwolcZ0\\_GpyhQ3t8iCGi751yV1xg](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:lwZzPEt3FSMJ:www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/LDC_SSC/frican_LDCs/Guinea-Bissau.pdf+guinea+bissau%2BODA&hl=es&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEE5j9jFiPwP3cLLkFhxc2Ws5hhrlo-236Z8rQD_-ndMPIT2W-2bCkgLUHPJqc5ORXCdKJBeR7gBn97c6oUCarK8egJJ0gE1DiOpuwSIVsAiru9DCo0_1pu6co9uuXqLFH91bVy5Z9&sig=AHIEtbRwolcZ0_GpyhQ3t8iCGi751yV1xg)>

59. Ver Peacebuilding Commission (2008). Para mais informação ver: Guinea-Bissau (2010a e 2010b). Para maior informação acerca de setores específicos, ver informes da Peacebuilding Commission disponíveis em: <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/psc-countrymtgs.shtml#gb>>

60. UNIDO, Guinea-Bissau, 2009, 2, disponível em: <[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:lwZzPEt3FSMJ:www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/LDC\\_SSC/frican\\_LDCs/Guinea-Bissau.pdf+guinea+bissau%2BODA&hl=es&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEE5j9jFiPwP3cLLkFhxc2Ws5hhrlo-236Z8rQD\\_-ndMPIT2W-2bCkgLUHPJqc5ORXCdKJBeR7gBn97c6oUCarK8egJJ0gE1DiOpuwSIVsAiru9DCo0\\_1pu6co9uuXqLFH91bVy5Z9&sig=AHIEtbRwolcZ0\\_GpyhQ3t8iCGi751yV1xg](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:lwZzPEt3FSMJ:www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/LDC_SSC/frican_LDCs/Guinea-Bissau.pdf+guinea+bissau%2BODA&hl=es&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEE5j9jFiPwP3cLLkFhxc2Ws5hhrlo-236Z8rQD_-ndMPIT2W-2bCkgLUHPJqc5ORXCdKJBeR7gBn97c6oUCarK8egJJ0gE1DiOpuwSIVsAiru9DCo0_1pu6co9uuXqLFH91bVy5Z9&sig=AHIEtbRwolcZ0_GpyhQ3t8iCGi751yV1xg)>

A Guiné Bissau vem sendo tratada pela comunidade internacional como um caso de extrema fragilidade institucional em contexto pós-conflito, ainda dominada pela ação de grupos locais e externos de delito organizado. A assistência internacional corresponde a quase 30% do PNB do país; seus principais doadores em 2009 eram: União Europeia (US\$ 54 milhões), Portugal (US\$ 16 milhões), Espanha (US\$ 15 milhões), Fundo de Desenvolvimento Africano (US\$ 10 milhões), Japão (US\$ 8 milhões), França (US\$ 6 milhões), Global Fund (US\$ 4 milhões), PNUD (US\$ 4 milhões) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (US\$ 2 milhões).<sup>61</sup>

Para o Brasil, o país corresponde a um dos *casos especiais* da política de sua CSS. O governo brasileiro vem procurando ocupar o espaço vazio em assistência técnica deixado pelos países europeus – com a exceção de Portugal – e os Estados Unidos em função de sua turbulência interna. Também se procura criar melhores condições de segurança e estabilidade interna dissociadas dos vícios deixadas pela Guerra Fria. Nos anos recentes ao volume de recursos da cooperação horizontal brasileira destinada ao país sofreu muitas oscilações: em 2005 foi de US\$ 1.100.772,89; em 2006 caiu para US\$ 111.164,50; em 2007 para US\$ 56.441,81; em 2008 saltou para US\$ 2.483.975,76 e em 2009 foi de US\$ 519.526,11.<sup>62</sup> De acordo com a informação da ABC estão comprometidos até 2012 pouco mais de US\$ 5 milhões a serem executados em um conjunto diversificado de programas bilaterais e trilaterais nos quais a CPLP representa o principal parceiro multilateral.<sup>63</sup>

Em 2011, observam-se 20 projetos em execução que envolvem 17 entidades brasileiras e 18 da Guiné Bissau. As parcerias se concentram nas áreas de formação profissional, agricultura, saúde, fortalecimento institucional, organização social, capacitação policial e promoção de direitos humanos. Na área de treinamento policial são ambiciosos os objetivos do Brasil: pretende-se a criação de uma Academia de Polícia, o que envolve a configuração de uma doutrina de segurança pública local e a capacitação de forças próprias comprometidas com o estado de direito. Destacam-se neste país também os programas de contenção de malária, os de capacitação técnica em agroindústria e em administração de empresas, os de gestão pública, educação

---

61. Ver OECD (2011).

62. Ver Ministerio de Relaciones Exteriores (2010).

63. Dados fornecidos pela ABC.

juvenil e proteção aos direitos da mulher e crianças, formulação de uma política nacional de registro civil e de sistematização de informações censitárias.<sup>64</sup> Deve-se mencionar também a experiência triangular realizada com o Fundo IBAS na área de desenvolvimento agrícola.<sup>65</sup>

Pode ser traçado um paralelo entre o lugar de Guiné Bissau e o do Haiti na política brasileira de assistência a países de renda baixa em condições de extrema vulnerabilidade. Nos dois casos, a responsabilidade internacional assumida junto à ONU se soma ao compromisso de ajuda econômica voltado para projetos de fortalecimento institucional e de segurança interna, implantação de práticas democráticas e desenvolvimento sustentável.<sup>66</sup> Seguindo uma lógica semelhante ao que é realizado no território haitiano, observa-se neste país africano um espaço importante para projetos de cooperação triangular que envolvem a colaboração com as Nações Unidas, seja por meio do escritório da ONU contra a droga e o delito ou por meio dos trabalhos realizados pela recentemente criada Comissão de Consolidação da Paz.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto procurou-se mostrar a articulação entre o empenho dos poderes emergentes por aumentar o volume da voz dos países em desenvolvimento no âmbito da governança global e a expansão da CSS. Este vínculo tem multiplicado possibilidades de assistência ao mundo em desenvolvimento e gerado novas modalidades de cooperação horizontal.

---

64. Entre parceiros do lado brasileiro estão Senai, Interlegis, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Ipea, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência República (SEDH/PR); do lado da Guiné Bissau estão o Ministério da Função Pública e do Trabalho, a Fundação Guineense para o Desenvolvimento Empresarial e Industrial, a Assembleia Nacional Popular de Guiné Bissau, o Ministério da Saúde Pública, o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior de Guiné Bissau (Menes), o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural; e o Ministério da Mulher, Família, Coesão Social e Luta contra a Pobreza. Levantamento ABC, 2011, mimeo.

65. Este projeto se desenvolveu nos anos 2006-2007 com um orçamento de US\$ 498.750,00 envolvendo o Ministério da Agricultura de Guiné Bissau com vistas à capacitação de 4.500 agricultores (2.600 mulheres) em técnicas de irrigação e controle de água, especialmente dirrigido ao cultivo do arroz e cítricos.

66. Entre as iniciativas de cooperação com a Guiné Bissau se destacam a cooperação para a formação de novos quadros de policiais e a criação do Centro de Formação Profissional Brasil-Guiné Bissau (2009).

O principal objetivo deste documento foi destacar a presença do Brasil neste processo, a partir de dois enfoques. Por um lado foram abordados aspectos conceituais e políticos de sua política de CSS; por outro, buscou-se oferecer exemplos empíricos desta mesma política no Haiti, na Bolívia e na Guiné Bissau; três países que revelam graus diferentes de vulnerabilidade institucional e econômica nos quais a cooperação brasileira procura diferenciar-se das práticas da assistência Norte-Sul.

O debate sobre cooperação internacional adquiriu nos anos recentes uma densidade que acompanha de forma muitas vezes quase anárquica a chegada de novos atores que por sua vez introduzem novos conceitos e oferecem práticas criativas de políticas de cooperação horizontal. Deseja-se sublinhar que a presença de doadores como o Brasil abre possibilidades variadas de articulações Norte-Sul e Sul-Sul com impactos diversos no cotidiano da cooperação internacional. Igualmente, a experiência desenvolvida no Haiti e na Guiné Bissau são exemplos da versatilidade de experimentos triangulares da cooperação brasileira com potencialidades já reconhecidas. Um indicador neste sentido foi a inclusão das ações triangulares nos dois países no Plano de Trabalho UE-Brasil 2012-2014.

A CSS constitui ainda um campo de reflexão na disciplina de relações internacionais cujo conteúdo de análise se concentra na própria caracterização do objeto, seja por meio de sua vinculação com processos internos, regionais e globais.<sup>67</sup> Torna-se crucial avançar na direção de um conhecimento crítico sobre a gestão pública das ações de CSS do Brasil, e de outros parceiros do Sul, a partir da pesquisa de campo, que avalie os resultados e o grau de eficácia destas mesmas.

Buscou-se mostrar nos três casos analisados neste texto as especificidades da ação brasileira em cooperação horizontal. Em todos eles, o país revela um critério seletivo baseado não apenas nas prioridades de sua política internacional, mas nos recursos de que dispõe para desempenhar-se, como força de estabilização ou parceiro em atividades de capacitação que visam ao desenvolvimento e/ou ao fortalecimento institucional. Sua aspiração tem sido destacar-se como um país que compreende o outro, que não pode manter-se indiferente e que procura reforçar vínculos histórico-culturais com seus parceiros.

---

67. Ver Giaccaglia (2011).

Também se percebe o valor atribuído a campos de cooperação que abram espaço para o emprego de recursos polífticos “brandos”, especialmente seu acervo de bens culturais – no qual se incluem seus “dotes” musicais, de oferta de produtos de comunicação massiva e de desempenho esportivo. Na África, por exemplo, a preferência dada aos países da CPLP está apoiada nos laços culturais – inclusive linguísticos – que favorecem a mútua compreensão entre parceiros. Sinergias geradas a partir da participação de quadros da burocracia local em programas de intercâmbio estudantil promovidos pelo Estado brasileiro desde os anos 1970 ou a penetração de produtos culturais como as telenovelas merecem ser destacadas. Já no Haiti, vale recordar que a visita da seleção brasileira de futebol em 2004 foi a mais efetiva carta de apresentação do comando militar brasileiro da Minustah à população local.

Uma especificidade da CSS brasileira tem sido o empenho de vincular suas ações à importância do Estado e de promoção de bens públicos, algo sempre presente nos programas de capacitação e de assistência técnica que o país oferece. Na Bolívia, por exemplo, os esforços da cooperação brasileira obedecem a novas lógicas institucionais, segundo as quais o fortalecimento dos Estados deve conjugar-se com a presença de autoridades comunitárias articuladas às organizações sociais locais.

O caráter “estatista” das parcerias brasileiras reflete também o espectro variado de agências e organizações envolvidas em cooperação horizontal. Tal como se procurou mostrar, a estrutura do Estado brasileiro expandiu sua capacidade de oferta de programas de assistência técnica a partir de diferentes articulações interburocráticas.

Constata-se uma notável transversalidade nas atividades de CSS do Brasil que se destinam a América Latina, Caribe e África. A expansão simultânea de atividades de ajuda humanitária, muitas vezes entrelaçadas com a participação em Operações de Paz – como ocorre no Timor Leste e no Haiti – ou de transmissão de conhecimentos em temas de segurança pública – como se dá por exemplo em Guiné Bissau, Bolívia e Cuba – amplia ainda mais o escopo de tal transversalidade.

Deve-se destacar como um setor de especial visibilidade na CSS o da saúde pública, que atualmente já revela uma agenda de cooperação autônoma dentro da estrutura estatal brasileira, executada por um corpo de profissionais especialmente capacitado para a assistência internacional.

São relevantes também os esforços de cooperação horizontal em treinamento de policiais, por certo uma área menos vistosa, mas com significado emblemático para o Brasil – um país de consolidação democrática recente. Além de atividades em Haiti, Guiné Bissau, El Salvador, Santa Lucia e Suriname, cabe mencionar o programa recentemente iniciado em Cuba.

Por último, há de se ter presente que a cooperação brasileira em diferentes cenários do Sul contém uma mensagem política, que compreende um sentido crítico à cooperação internacional como um instrumento de poder. Nos anos recentes foram diversas as análises que sublinharam o vínculo entre a cooperação horizontal brasileira e a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, insinuando um viés personalista no ato de oferta. Não obstante, quando se observa o envolvimento das agências governamentais brasileiras na CSS e o seu peso na avaliação de desempenho do próprio Itamaraty, percebe-se uma rápida resposta institucional que poderá no médio prazo produzir um sistema próprio da CSS, menos atrelada ao desempenho de um ou outro mandatário.

O discurso brasileiro é de que a cooperação pode e deve realizar-se a partir de um impulso solidário e desinteressado, que contribua para a superação de realidades que, por serem conhecidas no Brasil, devem constituir-se numa responsabilidade a ser compartilhada entre parceiros. Este constitui o *sentido político* propriamente dito da CSS brasileira. Este enfoque está presente no discurso da CSS do Brasil no Haiti, na Guiné Bissau e na Bolívia. Busca-se nos três casos associar a presença do Brasil com um sentido transformador da ação externa, valorizando-se o fato de que provém de um país que não se identifica com experiências prévias de ocupação e dominação duramente vivenciadas pelo recipiente.

Concluindo, além de representar uma valiosa ferramenta de política externa que permite uma articulação entre assistência ao desenvolvimento, apoio à governança e à promoção da paz, o empenho brasileiro na CSS deve ser compreendido no contexto de transformações mundiais. O Brasil busca projetar-se como um ator com influência na configuração da agenda Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento junto a outros países latino-americanos, asiáticos e africanos. Este esforço coincide com novas ambições internacionais que pretendem expandir a presença do país em negociações econômicas globais, nos âmbitos dos regimes e das organizações multilaterais e nos assuntos regionais e de governança global.

## REFERÊNCIAS

- ABC. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. 2009. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2009\\_I.pdf](http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2009_I.pdf)>
- \_\_\_\_\_. **Brasil-Haiti. Programa de Cooperação Sul-Sul**. Brasília, 2010.
- BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política**. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.
- CARMONA, A. R. **El Proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa**. España: Intermon Oxfam, 2008.
- CEPIK, M. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul. Análise de Conjuntura. **Observatório Político Sul-Americano**, IUPERJ, n. 4, abr. 2006.
- CORRÊA, M. L. **Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Edição do Autor. 2010.
- FIORE, J. B. **Percepciones haitianas sobre la MINUSTAH entre 2004-2009: ¿cooperación sudamericana u ocupación?** Universidad Torcuato di Tella (UTDT), 2011.
- FONSECA, G. **Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy**. 2011. Mimeografado.
- FRANÇA, C. L. de; BADIN, M. R. S. **Análises e propostas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, ago. 2010 (A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro, n. 40).
- GALÁN, M. G.; PINO, B. A.; CALVO, M. A. **Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular**. Madrid: CIDEAL, 2011. Disponível em: <[http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR\\_OnLine.pdf](http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf)>
- GIACCAGLIA, C. **Estado del arte sobre la Cooperación Sur-Sur. Un acercamiento a la producción académica en Iberoamérica**. 2011. Mimeografado.
- GUINEA-BISSAU. **The New York Times**, 26 May 2010a. Disponível em: <<http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/guineabissau/index.html?scp=1-spot&sq=guinea%20bissau&st=cse>>
- GUINEA-BISSAU country profile. **BBC News**. 25 Dec. 2010b. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country\\_profiles/1043287.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1043287.stm)>
- HAKIM, P. ¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen una buena relación? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 11, n. 1, 2011.

HIRST, M. **Diversity and complexities of Latin American Regional South-South cooperation in vulnerable states**. 2010. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: convergencias, sobreposiciones u opciones diferenciadas? **Pensamiento Iberoamericano**, n. 8, 2011.

\_\_\_\_\_.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad. Luzes e sombras do Brasil atual**, Buenos Aires, p. 22-41, dic. 2010.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-20, Jan. 2006.

INFORME de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. **Estudios SEGIB**, n. 5, Madrid: SEGIB, 2010. Disponível em: <<http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>>

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

JAFFRELOT, C. (Ed.). **The emerging states, the wellspring of a new world order**. New York: Columbia University Press, 2009.

LANDAU, G. D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 6, n. 12, p. 111-112, jan. 2008.

LASERNA, R. La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009. In: TOKATLIAN, J. G. (Comp.). **La guerra contra la drogas en el Mundo Andino. Hacia un cambio de paradigma**. Buenos Aires: ZorZAL, 2009. p. 17-50.

LIMA, M. R. S. de. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política**. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES. **Demostrativo Financiero 2005-2009**. ABC, 2010.

NOVOSELOFF, A. The role of emerging countries in the United States. In: JAFFRELOT, C. (Ed.). **Emerging states, the wellspring of a new world order**. New York: Columbia University Press, 2009. p. 233.

OECD. **Guinea-Bissau - ODA at a glance chart**. Feb. 9, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/44/1881312.gif>>

PEACEBUILDING COMMISSION. **Presentation of the government's peacebuilding priorities and challenges.** New York, Feb. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/Country-Specific%20Configurations/Guinea-Bissau/GB%20presentation.pdf>>

PINO, B. A. El eje Sur – Sur en la política exterior del gobierno Lula: cooperación e intereses. **Infolatam, Información y análisis de América Latina.** Madrid, 2009. Disponível em: <[http://www.infolatam.com/entrada/el\\_eje\\_sursur\\_en\\_la\\_politica\\_exterior\\_de-18054.html](http://www.infolatam.com/entrada/el_eje_sursur_en_la_politica_exterior_de-18054.html)>

\_\_\_\_\_.; LEITE, L. C. **O Brasil e a cooperação sul-sul: um balanço.** Blog CEIRI. 2010. Disponível em: <<http://blogceiri.com.br/?p=147>>

\_\_\_\_\_.; SURASKY, J. (Coord.). **La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad.** Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

POULIGNY, B. **Peace operations seen from below. UN missions and local people.** Bloomfield: Kumarian Press Inc., 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Balanço do governo 2003-2010.** 2010. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>

PUNTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. p. 110-115.

ROSSI, A. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 8 abr. 2011.

SAX GR INC. **Strategy advisors for government reform.** Evaluación Nacional de la Declaración de París – Fase 2. Bolívia, dic. 2010

SEITENFUS, R. **Um exemplo de diplomacia solidária: o Brasil no Haiti.** 9 May 2010. 2006 published at the author's personal website. Disponível em: <[http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o\\_brasil\\_no\\_haiti.pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf)>

SENNES, R.; TEPASSE, A. Brasil y China. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 11, n. 1, 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAICEDO, J. D.; CASTRO, A. B. Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. **Humania del Sur**, Universidad Externado de Colombia, año 5, n. 8, p. 89-106, 2010.

CAROTHERS, T. The elusive synthesis. **Journal of Democracy**, v. 21, n. 4, Oct. 2010.

DAVIES, P. South-South cooperation: towards a new aid dynamic. **Poverty In Focus**, n. 20, p. 11-13, 2010. Disponível em: <<http://www.ipcundp.prg/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>>

FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Una mirada realista a partir de la experiencia comparada en América Latina, Asia y África**. Buenos Aires, abr. 2010.

FLEMES, D. **Emergent middle powers' soft balancing strategy**: state and perspectives of IBSA Dialogue Forum. Aug. 2007 (GIGA Working Papers). Disponível em: <[http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57\\_flemes.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flemes.pdf)>

FONSECA, G. **O Brasil e o conselho de segurança da ONU, 1998-1999**. Brasília: FUNAG, 2002.

HERBST, N. La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. La experiencia regional en Haití. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 11, n. 2, 2011.

HIRST, M. India-Brazil relations: a reciprocal learning process. **South Asian Survey**, v. 15, n. 1, p. 143-164, 2008.

\_\_\_\_\_. La intervención sudamericana en Haití. In: HIRST, M. (Comp.). **Crisis de estado e intervención internacional**. Buenos Aires: Edhasa, 2009. p. 29-72.

HIRST, M. O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável: um olhar sul-americano. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 1, p.103-111, jun./ago. 2010.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de. Brazil as an intermediate state and regional power. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

ICTSD. Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável. África na fronteira dos investimentos internacionais. **Pontes Quinzenal**, v. 4, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/pontesquinzenal/pq4-9.pdf>>

KATZ, J. M.; MENDOZA, M. **AP Impact**: Haiti still waiting for pledged US Aid. Associated Press, Sept. 28, 2010. Disponível em: <[http://news.yahoo.com/s/ap/20100928/ap\\_on\\_re\\_la\\_am\\_ca/cb\\_haiti\\_earthquake](http://news.yahoo.com/s/ap/20100928/ap_on_re_la_am_ca/cb_haiti_earthquake)>

LENGYEL, M. El desafío de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. El caso del ABC en Haití. In: CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES, 2. **Anais...** México, May 2010.

LLENDEROZAS, E. Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta. **Pensamiento Propio**, año 12, n. 26, p. 49-83, jul.-dic. 2007. Disponível em: <<http://www.cries.org/contnidos/26.pdf>>

OFFICE of the Special Adviser on Africa. **Africa's cooperation with new and emerging development partners: options for Africa's development.** New York: United Nations, 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/africa/osaa/reports/emerging\\_economies\\_2009.pdf](http://www.un.org/africa/osaa/reports/emerging_economies_2009.pdf)>

OWEN, O.; MELVILLE, C. **China and Africa: a new era of south-south cooperation.** Opendemocracy, 2005.

PATRIOTA, A. A. Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 2, p. 69-75, abr./jun. 2010.

SANAHUJA, J. A. ¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada. In: JORNADAS ARAGONESAS DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ, 15. **Anais ...** Madrid: ICEI, 2008. Disponível em: <[http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf)>

SASSEN, S. **Haiti and the international system: the need for new organizational lending formats.** Social Science Research Council [On Line]. 2010. Disponível em: <<http://www.ssrc.org/features/pages/haiti-now-and-next/1338/1346/>>

SILVA, M. de M. S. e. How did we get here? The pathways of South-South Cooperation. **Povetry In Focus**, n. 20, p. 3-4, 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.prg/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>>

SOUZA NETO, D. M. de. **Uma revisão da literatura sobre envolvimento latino-americano em operações de paz, na pós-Guerra Fria.** 2011. Mimeografado.

SPEAK softly and carry a blank cheque. **The Economist**, 15 Jul. 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16592455>>

UNITED Nations Economic and Social Council. **Trends in South-South and triangular development cooperation.** Background study for the Development Cooperation Forum, Apr. 2008.

VAZ, A. C.; INOUE, C. Y. A. **Emerging donors in international development assistance: the Brazil case.** Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2007. Disponível em: <[http://publicwebsite.idrc.ca/EN/.../12441470591Executive\\_Summaries.pdf](http://publicwebsite.idrc.ca/EN/.../12441470591Executive_Summaries.pdf)>

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

