REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS | ISSN: 2447-0244
v. 7, n. 2, mai.-ago., 2021.
Missões

DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO UMA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS[1]

FROM THE CONCEPT OF DEVELOPMENT TO INTERNATIONAL COOPERATION AS A FOREIGN POLICY AGENDA: THEORETICAL AND CONCEPTUAL CONSIDERATIONS

Recebido em: 30/10/2020
Aceito em: 24/08/2021

Leandro Carlos Dias Conde – ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1991-9792[2]

Resumo: O presente artigo objetiva analisar o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), tal como foi constituído no pós-Segunda Guerra Mundial. Para tanto, mostraremos, em perspectiva histórica, como o conceito de desenvolvimento é central para entender a força simbólica que sustenta o discurso da cooperação internacional para o desenvolvimento ainda nos dias de hoje. Argumenta-se que a promoção de modelos de desenvolvimento no Sul esteve diretamente associada aos interesses da política externa dos países do Norte. A hipótese aqui aventada é de que a CID se trata, ao mesmo tempo, de uma agenda de política externa e de uma inovação de seu tempo.

Palavras-chave: cooperação; desenvolvimento; política externa; discurso.

Abstract: In this paper, the objective is to analyze the field of international cooperation for development (ICD), as it had been constituted in the post-World War II period. It seeks to show, in historical perspective, how the concept of development is central to understanding the symbolic force that underpins the discourse of international cooperation for development still today. Arguing that the promotion of development in the South was directly associated with the foreign policy interests of the countries from North. The hypothesis put forward here is that the CID is at the same time an agenda of foreign policy and an innovation of its time.

Keywords: cooperation; development; foreign policy; discourse.

INTRODUÇÃO

Muito embora algumas de suas práticas relembrem a experiência colonial dos países europeus, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) somente atingiu proeminência na política internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. A partir daquele período, ela tornou-se um importante instrumento na política externa dos países desenvolvidos. Os Estados Unidos assumiram a dianteira na CID, a fim de internacionalizar suas normas e práticas, bem como seu modelo de capitalismo. Embora o discurso da solidariedade e das intenções altruístas estivesse presente na desde o princípio da cooperação Norte-Sul (CNS), seu

[1] O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
[2] Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em Ciência Política também pelo IESP/UERJ. E-mail: leandrocdconde@gmail.com

interesse motor era econômico-estratégico e geopolítico, centrado em exportar aos países latino-americanos, mas sobretudo africanos e asiáticos os modelos de desenvolvimento presentes na Europa Ocidental e na América do Norte. A cooperação para o desenvolvimento dos EUA e do conjunto dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) tornou-se modelo de CID "por excelência".

Contudo, é preciso entender como o termo "desenvolvimento"[3], neste período, se constituiu como uma crença ocidental amplamente compartilhada como um fenômeno global. Gilbert Rist (2002) considera que a força do discurso do desenvolvimento provém de sua capacidade sedutora, tratando-se de um discurso tão poderoso que consegue se livrar mesmo daqueles questionamentos mais ferozes. Como salienta o autor, é preciso questionar como que uma ideia, o "desenvolvimento", conseguiu atingir a amplitude que tem, com adesões quase que unânimes no globo, sendo esta uma ideia que resulta de uma história e de uma cultura particulares.

Neste artigo, compreendemos a cooperação Internacional para o desenvolvimento (CID) como um sistema não institucionalizado, mas que engloba os Estados, os atores não governamentais e as organizações internacionais, articulados através de um conjunto de normas difundidas e prescritas. Há uma verdadeira crença de que a CID é um instrumento capaz de avançar e produzir desenvolvimento econômico por parte dos doadores e beneficiários, que pode ser encontrada fartamente na literatura de referência (MILANI, 2012; MAWDSLEY, 2012; LANCASTER, 2007). Como aponta Milani (2012), a cooperação para o desenvolvimento é um sistema complexo e poderoso na construção de discursos e cosmovisões, compartilhadas e disputadas entre inúmeros atores, tanto pelos que proveem os recursos (tradicionais ou emergentes), quanto pelos que se beneficiam, e recebem esses recursos (países de renda baixa, ou, em casos específicos, países de renda média e em desenvolvimento).

Nos seus primórdios, não era fácil prever a dimensão que a cooperação internacional para o desenvolvimento tomaria na relação entre os Estados, muito menos a forma como adquiriu nos dias atuais. O que era um novo instrumento nas agendas de política externa dos países, uma prática nada institucionalizada, se tornaria um elemento permanente na relação entre os Estados,

[3] Abordamos o conceito de desenvolvimento a partir da teoria crítica, mobilizando autores que empreendem uma reflexão em torno das promessas do desenvolvimento, e como tais promessas estão presentes também na cooperação para o desenvolvimento, instrumento *par execellence* da política externa.

parte indissociável da política externa de muitos deles. Enquanto uma agenda da política externa, a CID responde às mudanças internacionais, que impactam na atuação dos países no sistema internacional, mas também às mudanças no ambiente doméstico dos países envolvidos. Independentemente do tipo de CID, mesmo que seja, aparentemente, somente para melhorar a imagem dos países, apresentando-os como generosos e benevolentes ou para ampliar suas relações comerciais, a cooperação sempre tem uma motivação política. Como que um instrumento, aparentemente temporário, tornou-se tão importante e duradouro na política externa está intimamente ligado à própria trajetória do desenvolvimento, aliada aos interesses geopolíticos e geoeconômicos dos Estados mais poderosos. O conceito de desenvolvimento tornou-se o terreno sólido para consolidar os ideais do progresso e da própria modernidade, sendo a CID também parte desse esforço.

A CID se expandiu e se estruturou no contexto da Guerra Fria, mas também do processo de descolonização da Ásia e África. A sua forma contemporânea é, em grande medida, o resultado de importantes fatores históricos dos últimos 60 anos. A promoção ao desenvolvimento nos países do então chamado Terceiro Mundo, aqui, neste trabalho, chamado de "Sul", esteve diretamente associada aos interesses da política externa dos países - primeiramente do Norte (Primeiro Mundo, ou países desenvolvidos), em alguns casos do Leste (Bloco Socialista). Neste artigo, advogamos que a cooperação internacional para o desenvolvimento é, enquanto agenda de política externa, uma inovação de seu tempo (LANCASTER, 2007).

O objetivo deste artigo não é fornecer uma revisão abrangente e exaustiva, que cubra todos os fatos, muito menos a literatura existente; aqui se propõe lançar um olhar crítico sobre a imbricada relação entre desenvolvimento e cooperação internacional, selecionando as discussões que permeiam sua elaboração conceitual. Buscamos fazer uma breve genealogia do desenvolvimento, lançando luz sobre as principais questões que identificamos serem centrais à emergência da CID. Mostraremos como o desenvolvimento é central para entendermos a força simbólica que sustenta o discurso da cooperação até os dias de hoje.

Optamos pelo uso da terminologia "cooperação internacional para o desenvolvimento", por entendermos que esta é a mais abrangente das terminologias, o que nos permite aplicá-la na cooperação dos países membros do CAD e dos não membros do comitê. Porém, a fim de evitar a repetição, usaremos termos auxiliares, com o mesmo significado, como "cooperação para o

desenvolvimento", "cooperação" e "cooperação internacional". Na literatura, porém, os termos nem sempre aparecem com o mesmo significado. É muito comum a utilização do termo "ajuda para o desenvolvimento" e "assistência para o desenvolvimento", na maior parte das vezes, associada à cooperação Norte-Sul. O mesmo vale para os termos "doador/recipiente" e "doador/receptor": evitamos o uso do termo "recipiente/receptor". Em alguns casos podemos usar o termo parceiro ou cooperante, normalmente quando nos referimos à cooperação Sul-Sul (CSS)[4].

Acreditamos que as trajetórias da "cooperação internacional" e do "desenvolvimento", além de estarem imbricadas, acompanham a própria história do sistema econômico capitalista e de sua expansão no período da Guerra Fria, através da promoção, seja pela força ou pelo consentimento, de um projeto universalizante. Assim, nosso esforço está em reconstruir, ainda que de forma concisa, o nascimento da ideia de desenvolvimento, mostrar como a força dessa ideia tornou-se o motor da CID, e como ela é compartilhada entre as duas partes na relação.

O "DESENVOLVIMENTO" ENQUANTO FENÔMENO POLÍTICO

O desenvolvimento enquanto fenômeno não conta com uma definição única; há diversas disputas em torno de sua valoração, de seu significado, de suas práticas, e mesmo de sua existência. Como aponta Rist (2002, 15), a definição do fenômeno dependerá do "*a priori*" implícito na reflexão. Ribeiro (2013), sob a inspiração dos trabalhos de Durkheim, a partir de do entendimento do sociólogo francês de que a religião é a sociedade adorando a si mesma, compreende que o desenvolvimento seria a expansão econômica adorando a si. Para entendê-la seria necessário entender o sistema de crença subjacente a esta devoção, assim como o campo de poder que a sustenta.

Assim, partimos da ideia de "crença no desenvolvimento", mobilizada tanto por Ribeiro (2012) quanto por Rist (2002), para dar início a nossas reflexões. A analogia com a religião ajuda-nos a compreender como "desenvolvimento" pode ser considerado uma das "verdades indiscutíveis" que permeiam a modernidade. Para Ribeiro (2013, p. 122), os que ainda são

[4] Neste artigo não trataremos especificamente da cooperação Sul-Sul por entendermos que o seu papel na estruturação do que chamamos de "campo da cooperação para o desenvolvimento" veio de forma mais tardia, embora tenha contribuído para importantes reflexões críticas quanto à CID.

discrentes precisam crer na validade dos modelos de desenvolvimento e aceitá-los; a aceitação pode se dar em termos de produção de consenso, violência física ou simbólica. Logo, "[...] Its dissemination is thus subject to the logics of dissemination of discourses and models and their transformation into a hegemonic vision of the world, i.e., into an unquestioned and silent consensus".

O desenvolvimento usa de uma vasta gama de dispositivos de modelagem dos mundos naturais e sociais, ressalta Ribeiro (2013). Não existe desenvolvimento que não seja político. Há esforços muito bem interessados em despolitiza-lo, uma vez que a sua divulgação depende das lógicas de difusão de discursos e modelos e de sua transformação em visões hegemônicas do mundo. Os fluxos globais de modelos de desenvolvimento, tal como apresenta o autor, supõem a disseminação de uma matriz discursiva, dos seus diferentes componentes (de diversos níveis de abstração) e os diferentes modos nos quais ele ocorre.

O desenvolvimento trabalha com vasto conjunto de abstrações que estão em diferentes níveis, melhor compreendidas como uma enorme quantidade de discursos e modelos, uma grande matriz discursiva, algumas (hegemônicas) são tão fortes que podem ser chamadas de "matrizes civilizacionais". Mas não se trata puramente de abstrações, elas são transformadas em modelos muito concretos, como esquemas, paradigmas tecnológicos, projetos, políticas públicas e padrões gerenciais. E, como veremos ao longo do texto, concebem-se e implementam-se com contradições, descontinuidades e continuidades, fazendo parte da trajetória do desenvolvimento como traços inerentes às matrizes discursivas, dado que agentes e agências estão sempre disputando para estabelecer sua única perspectiva como verdade. As práticas institucionais do desenvolvimento englobam todo um conjunto de atividades como tomadas de decisão e elaboração de programas por organizações de vários tipos (estatais, civis, de mercado e tanto do Norte quanto do Sul), assim como a produção de conhecimento na academia e na cooperação internacional (KAPOOR, 2008, p. XV).

Segundo Ribeiro (2013), o desenvolvimento opera com dispositivos taxonômicos que produzem uma classificação hierárquica e dualista do mundo. Elas são verdadeiras palavras-chave: progresso e decadência; civilização e barbárie; avançado e atrasado; desenvolvidos e subdesenvolvidos; países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os estereótipos indicam, constata o autor, o desequilíbrio de poder entre os dois tipos de atores, aqueles que promovem o desenvolvimento e aqueles que são os objetos da promoção do desenvolvimento.

Tais estereótipos são tão eficazes que se torna difícil para a maior parte das pessoas no Norte pensarem o Sul de outra forma que não em termos como a pobreza, a fome, a superpopulação e a violência (ESCOBAR, 2007). Este tipo de imagem pulula nos meios de comunicação que já estão carregados dos estereótipos produzidos pelo desenvolvimento, com imagens reforçadas durante mais de 60 décadas no imaginário coletivo. Muito por isso, para Mosse (2013, p. 228), o desenvolvimento internacional implica um conjunto de processos "[...] inevitably transnational, intercultural, and multiscalar and involve the interaction and intermediation of extensive actor networks, with different logics and life-worlds".

O desenvolvimento como "crença ocidental" tem suas bases lançadas no período do colonialismo, embora que marcadas fortemente pela da ideia de "civilizar" (RIST, 2002). O colonialismo não é algo novo; a história da colonização europeia data das primeiras incursões no século XV, tendo abrangido a maior parte do mundo, ocupando completamente as Américas e a Austrália até o século XVII e a grande parte da África e regiões da Ásia. O colonialismo do século XIX, nas suas justificativas, se apresentava como uma solução aos problemas daquelas regiões. A civilização, como uma missão filantrópica dos civilizados, era um laço de solidariedade entre metrópole e as possessões ultramarinas, que também serviria, no caso africano, como uma reparação para os males da escravidão do passado.

Recuamos ao período colonial, pois, ainda que não se chamasse propriamente de desenvolvimento, as bases para o que viria posteriormente já eram visíveis, o mesmo para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Olhando este período, salienta Rist (2002), encontramos muitas práticas da CID já em curso, o que posteriormente será apresentado como uma inovação. Pré-1945 poderíamos considerar como antecedentes da CID o uso de recursos para ajuda humanitária; a assistência colonial provida pelas metrópoles coloniais, sobretudo, durante o entre Guerras; e a pequena assistência técnica provida pelos Estados Unidos aos países latino-americanos no começo da Segunda Guerra Mundial (LANCASTER, 2007).

Durante o entre guerras, a ideia do desenvolvimento já vinha sendo gestada, sua primeira grande materialização foi na estratégia de reestruturação das relações entre colônias e metrópoles numa tentativa de revitalizar os impérios nos anos 1930 (ESCOBAR, 2007). A Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações, criada em 1919, por meio do sistema de mandatos, nos seus artigos 22 e 23, delegou "poderes mandatários" em 14 territórios, que antes

eram possessões dos Estados vencidos, entre seis países: o Reino Unido, França, Bélgica, Nova Zelândia, Austrália e Japão. O artigo 22 do Pacto da Liga das Nações é muito elucidativo ao, pela primeira vez, lançar mão do termo "grau de desenvolvimento" na literatura internacional. O termo aparecia como forma de justificar a classificação dos Estados a partir de uma nova escala, na qual os Estados "desenvolvidos" figuram no topo, em conformidade com o pensamento evolucionista dominante.

A reconstrução europeia, no imediato pós-guerra, era o maior problema a ser enfrentado, os problemas mais urgentes do globo não se situavam mais no Sul, mas no Norte. Em encontro a esta tarefa imperiosa, em 5 de junho de 1947, o Plano Marshall é lançado no intuito de ajudar a economia europeia, sendo o principal plano para a reconstrução dos países aliados e saída para o elevado potencial produtivo dos EUA. A preocupação inicial fundamental do pós-Segunda Guerra era a revitalização da economia europeia. É deste imperativo que surge o "Plano Marshall", considerado pelo escritor francês George Bataille, diz-nos Escobar (2008, p. 67), como um "acontecimento histórico de importância excepcional". O lançamento do plano catapultou a assistência econômica para fora do continente europeu. Como assinala Lancaster (2007, p. 27): "[...] Foreign aid had commenced".

O Plano Marshall serviu, do ponto de vista da segurança, para que os EUA garantissem que os europeus estivessem sobre o seu guarda-chuva hegemônico, o que viria posteriormente a se materializar com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O plano trazia consigo uma condicionalidade informal, mas fundamental para que os países recebessem a assistência, os países deveriam combater o avanço comunista. "Ao longo de 1948, o Secretário de Estado Marshall e outros enfatizaram publicamente que, se os comunistas chegassem ao poder através do voto, a ajuda norte-americana seria encerrada [...]" (CHOMSKY, 2003, p. 425).

Neste período, o Estado soberano como padrão político na ordem capitalista nascente expandiu-se gradualmente com as descolonizações, que teriam lugar nas décadas seguintes, marcando o fim do período dos impérios coloniais. O embate bipolar da Guerra Fria cumpriu importante papel na conformação da estratégia do desenvolvimento, não à toa, durante esse período, a história do desenvolvimento se confunde muito com a do conflito Leste-Oeste (Escobar 2008). E o desenvolvimento era a grande estratégia para promover a rivalidade dos dois modelos em disputa e, ao mesmo tempo, expandir os projetos da civilização industrial. Para

Escobar (2008, p. 69), "la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética confirió con ello legitimidad a la empresa de la modernización y el desarrollo; y extender la esfera de influencia política y cultural se convirtió en un fin en sí mismo".

Desta forma, o tradicional "Discurso sobre o estado da União" do presidente estadunidense Harry S. Truman (1945-1953), pronunciado em 20 de janeiro de 1949, viria a dar as linhas gerais da política externa a ser levada a cabo durante seu o segundo mandato na presidência dos EUA. Os três primeiros pontos, explica Rist (2002, p. 84), já haviam sido deixados saber: a continuidade do apoio à ONU; a continuidade do Plano Marshall e a criação de uma organização de defesa comum, a OTAN. O sonho do presidente Truman, mesmo não se tratando de uma tarefa fácil, logo ganhou respaldo universal das principais lideranças internacionais e, evidentemente, das Nações Unidas, órgão ainda nos seus anos recentes de existência, que foi responsável por um dos documentos mais influentes da época, cujo trecho segue abaixo:

> Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico. (UNITED NATIONS, 1951, p. I *apud* ESCOBAR 2007, p. 20)

Como é possível aferir pelo trecho, o relatório endossa o evangelismo do desenvolvimento, evidenciando a necessidade imperiosa de restruturação das sociedades subdesenvolvidas. O "Ponto IV" não fazia, a princípio, parte do discurso, ele foi adicionado no sentido de responder aos países pobres, expandindo a assistência técnica, que até então já era concedida a alguns países latino-americanos. O novo ponto se mostrou uma ideia original e algo que destoava dos três pontos originais. Tão logo o discurso foi proferido, o "Ponto IV" ganhou grande atenção da imprensa, ainda que seus próprios formuladores não soubessem explicar muito além do que se tratava.

O termo "subdesenvolvido" também aparece logo no início do "Ponto IV", ainda que não se tratasse da primeira vez que o termo foi utilizado, já tendo aparecido, em 1942, num artigo da Organização Internacional do Trabalho, esta foi a primeira vez que ele foi empregado como

sinônimo de "regiões economicamente atrasadas". Mesmo o termo "desenvolvimento" não era novo, já tendo sido empregado por grandes pensadores como Marx, Leroy-Beaulieu, Lenin, Schumpeter e outros. Porém, em todos estes casos, ele aparecia como um fenômeno intransitivo, ainda que empregado de distintas formas no campo econômico e social. A inovação do termo subdesenvolvimento está, precisamente, ao inserir a ideia de transição possível no desenvolvimento, no sentido de haver um estágio final. O desenvolvimento, então, viria de uma mudança exercida por um agente distinto/externo, e o subdesenvolvimento passa a ser um estado que existe sem causa aparente cujo sentido deve ser o de se desenvolver.

O Norte precisaria voltar-se para o Sul para empreender um novo embate, desta vez, a "guerra contra a pobreza" (ESCOBAR, 2007). A nova definição de subdesenvolvido, afirma Rist (2002, p. 95), afiança os Estados independentes, mas também todos os demais que caem nessa definição, medida em termos tecnocráticos e quantitativos, ao recebimento da cooperação internacional. No caso dos Estados Independentes, o binômio lhes provia um novo *telos*, todos agora caminhariam pela "trilha do desenvolvimento", ao final todos seriam agraciados com respeito e prosperidade.

O paradigma do desenvolvimento incluía toda humanidade, o que fazia sua legitimação parecer ser "natural". O novo vocabulário mostrou-se muito útil também na justificação do processo de descolonização. Os Estados Unidos não se posicionavam contra o colonialismo somente por sua tradição anticolonialista, o interesse estava, evidentemente, no acesso ao mercado dos novos Estados que viriam a surgir do desmantelamento dos impérios coloniais. Por sua vez, o "programa do desenvolvimento" permitia a criação, por parte dos EUA, de um novo "imperialismo anticolonial", que estabelecia novas formas de dominação e intervenção (RIST, 2002, p. 90).

Como podemos ver, a cooperação para o desenvolvimento resguarda traços coloniais, embora seja um produto do pós-Segunda Guerra, desde o começo ela está estruturada numa lógica assimétrica no relacionamento entre os Estados. A CID, ressalta Lacerda (2014), ao mesmo tempo em que é uma renovação do repertório das relações internacionais, ela também é manutenção de traços do modelo de intervenção, ainda que de modo implícito na forma como se apresenta enquanto política. A constituição da cooperação, inicialmente como CNS, também descaracteriza a relação de intervenção, de forma que ela dilui a conotação intervencionista da

relação anterior metrópole/colônia, para a posterior numa "sociedade de Estados soberanos" em que todos compartilhariam do mesmo status.

> A manutenção da assimetria Norte-Sul, que ecoa a lógica colonial, traz em seu bojo o problema da definição a respeito do agente ativo do processo de cooperação, aquele que ocupa o papel de doador e o problema da definição do agente passivo, aquele que ocuparia o papel de destinatário, em suma, sobre quem ocupa a posição ativa e, consequentemente, quem ocupa a posição passiva neste processo, quem são aqueles que precisariam da Cooperação e quem são aqueles aptos a fornecê-las (LACERDA, 2014, p. 49).

A diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos justificaria a possibilidade de intervenção, em vista de que a "sociedade internacional" não poderia permanecer passiva diante da situação de miséria de alguns países. Mas uma "intervenção" por outros meios que os anteriores, não mais assentada no projeto imperial do passado. Assim, a política de CID se constituiu num substituto da intervenção direta da forma como se dava a relação entre as antigas colônias e suas metrópoles - o que não significa o fim das intervenções. A cooperação, da forma como surge e se institucionaliza, em sua modalidade Norte-Sul (CNS), serviria também para manter a influência, beirando a ingerência, na maior parte dos casos, do Norte com o Sul.

A busca por representar o desenvolvimento como apenas um conjunto de medidas técnicas, ao longo da história, teve como objetivo deslocar a técnica para um campo ideologicamente neutro, posicionando o crescimento produtivo, a importância da diversificação e intensificação dos intercâmbios internacionais à margem do debate político. É como se o conceito, na sua gênese, fosse despolitizado, como se a técnica não carregasse consigo modos de organização social e econômica de onde foram elaborados. Desse modo, o desenvolvimento, como um conjunto de técnicas, dará origem a "políticas de cooperação para o desenvolvimento", que assumirão caráter revolucionário ou conservador, a depender das interpretações tomadas e das realidades existentes. O crescimento econômico aliado à cooperação internacional seria apresentado como única solução possível para a questão do outro lado do binômio, o subdesenvolvimento, caracterizado pelo simples estado de carência, que produz um novo tipo de população: os "subdesenvolvidos".

Como afirma Curado (2014, p. 27), tanto a teoria da modernização[5] quanto a teoria do "desenvolvimento não capitalista" não são apenas fruto de sua época, mas também fazem parte de um contexto de clivagem política e ideológica. EUA e URSS enxergavam a CID como um instrumento efetivo da política externa, uma agenda que sob a chancela do desenvolvimento elevaria o alcance e a aceitação de seus programas políticos e ideológicos pelos países em desenvolvimento recém-emancipados. O desenvolvimento também é uma crença comum nas duas abordagens. A cooperação soviética[6] não se diferenciava tanto da cooperação estadunidense no período, os dois países exportavam seus modelos, narrativas históricas, desenhos institucionais, normas, práticas e regras. Em suma, EUA e URSS, através da cooperação, no embate bipolar da Guerra Fria, criavam "periferias sistêmicas" que reproduziam seus modelos, garantindo maior grau de penetração de seus interesses em cada um (CURADO, 2014),

A principal crença subjacente à expansão do campo da cooperação é de que o desenvolvimento da ciência e tecnologia nos países do Sul não traria somente progresso material, mas sentido e significado (capitalistas), em linha com as teorias da modernização, pois a tecnologia contribuiria para a expansão dos ideais de modernidade. Para Escobar (2007), tais visões de mundo acreditam que os processos de modernização econômicos produzem mutações sociais, que levam a reivindicações de participação política e que, assim, produzem mudanças

[5]Walt. W. Rostow em seu célebre texto "As Etapas do Crescimento Econômico: Um Manifesto Não-comunista", publicado em 1960, responde uma questão fundamental que se colocava em sua época: "Como criar o caminho para o desenvolvimento?". Ele mostra como os países do Terceiro Mundo, em referência aos países avançados, poderiam se desenvolver e como a via comunista não deveria ser o meio para tanto. A teoria de Rostow (1978) foi uma das mais controversas e debatidas no campo do desenvolvimento econômico: para alguns se trata de um "manifesto não comunista"; para outros, a abordagem de Rostow utiliza dados de grande agregados, também utilizados por outros economistas proeminentes como Kuznets e Nurkse (SARMENTO, 2012).

[6] Embora a ideia do progresso econômico fosse compartilhada pelos dois lados do conflito bipolar (Estados Unidos e União Soviética), a cooperação Leste-Sul, isto é, dos países ligados à URSS, tinha como objetivo o "desenvolvimento não capitalista", que seria atingido através da transição ao socialismo, por meio da planificação econômica e do controle estatal. A possibilidade da via soviética permitiu que os países que optassem pelo "desenvolvimento não capitalista" tivessem acesso a financiamentos, tecnologias e outros tipos de assistência. Para capitalistas e socialistas, o desenvolvimento é um processo de transformação, ele é evolucionista e mecanicista, preza em ambas as correntes a industrialização, e o Estado como vetor do desenvolvimento. Dada a visão processual comum do desenvolvimento, tornava-se difícil classificar em "modernistas" e "não capitalistas" muitas experiências dos países, se fosse considerado somente uma análise sobre economia política, naquele período. Portanto, a Guerra Fria produziu duas importantes consequências internacionais que são relevantes para entender a consolidação do desenvolvimento. A União Soviética também organizou a sua própria política de cooperação para o desenvolvimento, apresentando-se como um contraponto, embora em menor escala, à cooperação Norte-Sul do CAD. Entretanto, para o interesse deste artigo, não nos debruçaremos sobre a cooperação Leste-Sul, pois a nossa preocupação é mostrar como, justamente, a CID, surge e torna-se um instrumento de política externa devido a crença em torno do desenvolvimento econômico, compartilhada pelos dois lados do conflito bipolar.

que culminarão na democracia. De forma simplificada, a teoria identifica um padrão de sociedade "tradicional" e outro de "moderna", a modernização seria o processo de passagem de um padrão a outro. O conceito de "transferência de tecnologia" torna-se o grande chavão do período, reivindicado nos projetos de desenvolvimento. Como se a transferência dependesse somente de fatores técnicos e fosse capaz de suprir algo que faltava à sociedade receptora, ignorando fatores sociais e culturais. A transferência de tecnologia era considerada neutra, necessária e benéfica aos países. A ciência e a tecnologias viriam a se tornar o novo índice da civilização a partir daquele momento (ESCOBAR, 2007).

A COOPERAÇÃO COMO AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA

Como vimos, embora a busca pelo desenvolvimento esteja no cerne da cooperação, e apareça sempre como uma força motriz deste tipo de relação, a CID não pode ser dissociada dos seus objetivos de política externa. Ela faz parte do aparato a disposição dos formuladores de política externa e pode ser mobilizada de diversas formas, com objetivos muito além do desenvolvimento, mesmo quando se apresentando como puramente desenvolvimentistas. Não sem sentido, há países pobres que importam mais do que outros países pobres, há países que merecem mais se desenvolver do que outros. Este tipo de escolha é eminentemente política, uma decisão de política externa, e é desta forma que tratamos aqui.

Neste artigo, quando nos referimos à política externa, estamos partindo da definição de Christopher Hill, em "*The Changing Politics of Foreign Policy*" cuja definição é: "[...] "[...] the sum of official external relations conducted by an independente actor (usualy a state) in international relations" (2003, p. 3). Seu conceito de política externa representa uma superação das visões centradas no Estado como agente unitário e racional, agregando também outros atores atuantes nas relações internacionais. O Estado não deixa de ser considerado um ator fundamental, ele ainda é detentor do monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território, característica definidora enquanto um Estado soberano. A definição de Hill (2003), ao abandonar o ceticismo realista, enxerga os eventos internacionais sujeitos a influência de muitos atores, o que supera o Estado como ator central na política externa. Ao fazê-lo, Hill amplia o escopo da própria política externa, pois a sua politização quebra o modelo de Estado como único ator no processo de formulação.

Conforme avançam os processos de democratização das relações entre Estado e Sociedade, a temática internacional torna-se mais presente nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, processo que configura em uma nova "*politics*" da política externa (MILANI, 2014). Quando os demais ministérios se engajam internacionalmente sem a participação do ministério das relações exteriores, aumenta o fluxo de demandas e interações de outros órgãos públicos, que podem tanto convergir nos objetivos quanto produzir dissensos, protestos e denúncias, por exemplo, no campo da CID. É preciso salientar que tal como não há consensos no ambiente externo sobre o que é a cooperação internacional para o desenvolvimento, no ambiente doméstico os interesses dos atores quanto à cooperação também nem sempre são consensuais, o que leva a tensões e conflitos. O que pode se agravar ainda mais em caso de não haver uma política pública institucionalizada de cooperação que conte com espaços democráticos para debates, arbitragem de litígios e das escolhas políticas.

A maior parte das teorias que buscam explicar a cooperação, ainda que avancem muito no que se propõem, perdem de vista um elemento primordial: o impacto da política doméstica na CID. Afinal, estamos falando de gastos oriundos do orçamento público, que são objeto de interesse do poder executivo e legislativo, passando pelo escrutínio do último como parte do orçamento do Estado. Os gastos também estão abertos ao debate público, aos grupos de pressão, que abarcam de ONGs a empresas transnacionais.

Como coloca Milani (2012), o contexto doméstico da CID importa, pois cada vez mais as agendas de cooperação para o desenvolvimento estão ligadas às demais políticas públicas, o que mobiliza vários atores desde governos subnacionais, militares, organizações da sociedade civil, outros ministérios do governo, entre outros. Novos atores que antes não apareciam na cooperação ganham mais espaço, o maior interesse dos meios de comunicação e o maior interesse do público forçam o campo da política externa a se abrir. Para o autor, o alargamento do campo da política externa depende mais diretamente dos impactos distributivos internos frutos da ação externa dos Estados, que tornam os resultados assimétricos entre os diversos segmentos sociais. Por exemplo, ações como a adesão a acordos comerciais bilaterais ou multilaterais impactam de forma distinta grupos da sociedade.

Assim como o ambiente internacional muda, o ambiente doméstico também muda, a política externa é formulada de forma a se adaptar as novas circunstâncias que surgem,

característica comum a uma política pública. Portanto, a agenda da política externa dos países é formulada levando-se em consideração determinantes domésticos e internacionais que todos governos enfrentam em menor ou maior grau. Tanto no Norte como no Sul, a política externa e suas agendas de CID estão conectadas às demais políticas públicas. Por isso, compreendemos que a diversidade de temas e atores que compõem as agendas da política externa, que perpassam tanto o doméstico quanto o externo, refletem a política externa como política pública. Consideramos, a partir de Milani e Pinheiro (2013, p. 21), o fato de que, ainda que atores da sociedade civil, entidades governamentais, empresas e movimentos sociais exerçam forte influência sobre o conteúdo da política externa, esta é, em última instância, de responsabilidade do governo que a implementa. Mas os posicionamentos e as preferências do executivo não definem sozinhos a agenda de CID. Ao afirmarmos que a política externa é política pública, estamos reconhecendo que sua formulação e implementação fazem parte das coalizações, negociações, disputas e acordos entre diversos setores da sociedade, que expressam a dinâmica da própria política (MALACALZA, 2014).

Os diversos usos possíveis da cooperação na política externa mobilizam muitos debates. Segundo Pankaj (2005), no próprio campo do desenvolvimento verifica-se uma clara polarização entre os que são pró CID e aqueles que são anti-CID. Os que se posicionam favoráreis à cooperação argumentam que devido a falta de capital, da baixa troca comercial e ao reduzido conhecimento técnico, todas grandes deficiências no desenvolvimento dos países mais pobres, eles não seriam capazes de gerar internamente esses recursos. Logo, ao menos nos primeiros estágios, a cooperação serviria para resolver esses gargalos. Por outro lado, aqueles que se posicionam contrários à CID, argumentam que a cooperação não leva necessariamente ao crescimento e ao desenvolvimento, pois os problemas dos países tem uma dimensão maior do que simplesmente restrições cambiais. E na ausência de um esforço interno, até mesmo os recursos não seriam propriamente utilizados (PANKAJ, 2005).

Essa polarização reflete, de forma geral, variadas interpretações teóricas da CID. Os que mobilizam argumentos idealistas a fim de defender a cooperação a partir da crença de que ela promove paz e prosperidade através da relação cordial entre “doador” e “receptor”. E aqueles que, a partir de uma perspectiva realista, enxergam a cooperação para o desenvolvimento como uma ferramenta de política externa que promoveria os interesses nacionais do país “doador” na

sua relação com as demais partes na cooperação (PANKAJ, 2005). Já para o campo mais crítico, ela teria como propósito o fortalecimento da relação de dominação entre centro do capitalismo e periferia, um modo dos desenvolvidos dominarem e explorarem aqueles não desenvolvidos. Uma relação que reforçaria o papel de exportador de matérias primas dos países em desenvolvimento. Já para os liberais internacionalistas, a cooperação internacional trata-se de um meio de fortalecer a interdependência e a globalização (LANCASTER, 2007).

Hans Morgenthau (1962) partindo de uma perspectiva instrumental, compreende que todas as ações estatais objetivam manter, incrementar e demonstrar o poder, ou seja, o realismo enxerga a CID não como ferramenta da política econômica, mas como uma variável de poder na política dos Estados. O desenvolvimento econômico, para ele, deveria servir como uma ideologia que fosse capaz de justificar os verdadeiros interesses da cooperação para o desenvolvimento: a promoção do interesse do país "doador" (MALACALZA, 2014). Não havendo um poder hierarquicamente superior que solucione as controvérsias no sistema internacional, a cooperação, ainda que fosse possível de ser estabelecida, encontraria muitas dificuldades para ter êxito e se manter.

Assim, a CID teria como objetivo central o incremento e a garantia da segurança, ela faz parte do arsenal de políticas que um país pode dispor, como agenda de política externa, para aumentar a influência política, fortalecer o comércio e os investimentos estrangeiros. Ou seja, a CID seria uma agenda de política externa que não pode ser resumida a interesses econômicos. Pois, "[...] as military policy is too important a matter to be left ultimately to the generals, so is foreign aid too important a matter to be left in the hends to the economists" (MORGENTHAU, 1962, p. 309).

George Keenan (1971), ao seu modo, apresenta a cooperação como um "interesse esclarecido", uma vez que os EUA teriam a responsabilidade, sendo uma potência mundial, de liderar o mundo. Os Estados Unidos deveriam preservar o equilíbrio internacional, a CID, seria, assim, uma política nacional ao refletir o próprio interesse de Washington na manutenção da ordem internacional, na promoção do desenvolvimento e na contenção soviética. Embora considere que ajudar os países que estão sob alguma ameaça não faça diretamente parte do interesse nacional estadunidense, mas ao acreditar na responsabilidade do país para com o mundo, seria necessário engajamanto na cooperação.

Já para Samuel Huntington (1970), a CID é claramente uma das ferramentas da política externa, e dentre muitos objetivos. Ela seria uma agenda da política externa dos Estados, que, muitas vezes, se mostra muito eficiente, mas o que não significa que seja autônoma. Ele critica justamente as tentativas de tornar a cooperação para o desenvolvimento em uma área autônoma. Huntington destaca a dimensão doméstica da cooperação para o desenvolvimento, retirando a CID do campo institucional *stricto senso* da política externa e mostrando sua dimensão como uma política que mobiliza os interesses do congresso, dos grupos de pressão e da própria sociedade, uma vez que os legisladores são seus representantes. Hungtington (1970) faz muitas ressalvas quanto ao uso da CID como ferramenta econômica, ele deixa claro o papel da cooperação como ferramenta da política externa e como o grau de proximidade do Estado parceiro com os interesses dos EUA é um fator que importa muito na definição do tipo e da quantidade de recursos que serão aplicados. Salientando o uso instrumental da cooperação como uma importante ferramenta da política externa, e como ela, em muitos casos, está imbricada com os interesses econômicos (HUNTINGTON, 1970).

Por que alguns países, na mesma condição, recebem mais recursos que outros? Parte da resposta está nos objetivos associados às políticas de cooperação que cada país empreende. E quais os motivos que levam os países a se engajarem na cooperação internacional para o desenvolvimento? Tais perguntas lançadas por Veen (2011) têm muitas respostas que vão além das explicações idealistas que situam a cooperação como forma de ajudar os necessitados do mundo, como um empreendimento nobre. Ou das mais críticas que enxergam na cooperação o expansionismo ocidental e a cooperação como uma forma de neocolonialismo. Por ser dotada de uma ampla gama de objetivos possíveis, o autor compara a CID a um avançado canivete suíço dentre os demais instrumentos de política externa.

Por exemplo, a cooperação para o desenvolvimento pode financiar institutos culturais do país doador nos países receptores, que podem ter ligações com o mesmo idioma, comum em ex-colônias, como projetos portugueses (lusofonia) e franceses (francofonia). Mas também podem ter caráter educacional de forma geral, apresentando a cultura do país, como instituto Confúcio, da China ou o Instituto Goethe, da Alemanha. Pode também estar ligadas a comunidades religiosas, com a construção de igrejas e mesquitas. A promoção da democracia também pode ser um dos propósitos da cooperação, comum na África, Ásia e América Latina, promovendo

mudanças institucionais no sistema político. Para Lancaster (2007), o objetivo de promover a democracia está ligado de forma geral ao êxito do desenvolvimento e a promoção da paz e segurança. Ele é reflexo da crença real de alguns países do elevado valor da democracia na promoção de direitos civis e políticos.

A cooperação também pode ser considerada uma forma de demonstrar a generosidade do país, que este não se preocupa somente com as vidas dentro de suas fronteiras, mas com o bem estar das demais pessoas. Há uma ideia de missão em ajudar os pobres do mundo, cujo único interesse estaria em propósitos elevados, evidente na cooperação Norte-Sul. É difícil refutar tão nobre intensão na construção de escolas, hospitais, casas e cisternas em regiões tão castigas pela pobreza e desigualdade. A imagem de que o país ajuda os necessitados do mundo é bem vista pelos seus nacionais. Para Taffet (2007), além de ser uma ferramenta de política externa, a cooperação seria também uma janela para a "alma" nacional. Isto é, a cooperação enquanto agenda de política externa reflete os objetivos dos Estados, que podem diferir do discurso oficial ou da generosidade que a população pode acreditar que realmente motiva a CID.

A cooperação com objetivos mais comerciais tem com o propósito a expansão das exportações de um país e a garantia de segurança ao acesso à importação de matérias-primas. No âmbito do CAD, este tipo de ajuda é mais evidente no Japão e nos países escandinavos. Geralmente, este tipo de cooperação se dá via financiamento de exportação e incentivos à importação de bens pelo país receptor do país doador, e normalmente ligados à projetos específicos. Esta prática é conhecida como *"tied-aid"* (cooperação ligada). A cooperação ligada é um tipo de cooperação com condições restritivas, pois aplica condições que obrigam o país que receberá os recursos a adquirir produtos e serviços do país que financia os projetos.

O estabelecimento de uma área específica da cooperação dentro dos governos, seja numa agência própria ou em sub-organismos com graus variados de independência, tem a capacidade de institucionalizar os interesses e os propósitos da cooperação, com a capacidade de influenciar a política de cooperação de forma constante mesmo com a mudança de administrações no executivo. O nível de institucionalização das agências de cooperação, e mesmo a existência ou não delas, dentro da estrutura dos governos nacionais varia enormemente, mesmo dentro do CAD/OCDE, local onde seria esperada maior harmonização entre as estruturas dos países membros. A cooperação para o desenvolvimento, entre os membros do CAD, na sua estrutura

organizacional, encontra-se de regra integrada à política externa, podendo o departamento ou a agência estar sob a responsabilidade dos ministérios das relações exteriores (MILANI, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos constatar que a crença na promoção do desenvolvimento econômico pela CID, definitivamente, não é algo consensual, mas isso não significa que ela tenha deixado de ser tão importante para os Estados. O êxito da cooperação está vinculado ao tipo de programa, aos termos e às condições que se realizam na relação entre os parceiros, às tensões geradas entre programas públicos de cooperação e os fluxos de comércio e de investimento. Também devem ser considerados os obstáculos domésticos, nos dois lados dessa relação de cooperação. Em suma, há uma gama de fatores que tentamos, ainda que de forma esquemática e concisa, dar conta neste trabalho.

Os propósitos da cooperação internacional não estão sempre claros e, com frequência, não são somente os explicitados no discurso oficial. Cada país combina os propósitos da forma como lhe serve melhor. A criação de tipologias é um exercício útil para a classificação das formas como a cooperação internacional para o desenvolvimento é empregada por cada país. Contudo, é preciso estar alerta para a perda de conexão entre a cooperação e a política externa. Outros objetivos podem estar presentes no discurso oficial dos Estados que não são apresentados para o público. A construção de modelos que permitem olhar além do que é apresentado cabe aos pesquisadores, tradicionalmente os objetivos não ditos são identificados com questões de segurança, poder e economia (riqueza), mas muitos outros são possíveis de serem identificados.

O desenvolvimento se mantém no imaginário coletivo. Apesar de todas as críticas à cooperação, não há sinal algum de que ela desaparecerá tão cedo; muito pelo contrário, ela segue se reinventando e se atualizando. Trata-se de uma adaptação e de uma atualização que produz as condições para que ela se mantenha ainda tão forte, para que a crença de que a cooperação possa promover o desenvolvimento siga viva. Resta, porém, a construir, na política, a distinção entre crença e utopia.

Dentro da perspectiva apresentada, buscamos mostrar que o desenvolvimento é o fio condutor da cooperação, e que este se trata de uma preocupação real para os Estados. Porém, aliado a ele há vários outros objetivos, que podem estar claros ou não, e que podem de fato não

ter nenhum interesse no bem-estar das populações. O debate ainda se encontra em aberto, nosso esforço até aqui foi de construir uma breve genealogia dos eventos que tornaram a cooperação para o desenvolvimento tal como ela é conhecida hoje, e os motivos pelos quais ela ainda enseja tantas disputas.

REFERÊNCIAS

CURADO, Pedro Rocha. **Os programas de "cooperação para o desenvolvimento" no contexto da Guerra Fria**. In: 2º Seminário Nacional de Relações Internacionais: Graduação e Pós-Graduação João Pessoa, 28 e 29 de agosto, 2014.

CHOMSKY, Noan. **Contendo a Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

ESCOBAR, Arturo. **La inveción del Tercer Mundo: Construcción y desconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. Foreign Aid for What and for Whom. **Foreign Policy** 1: 161-189, 1970.

KAPOOR, Ilan. **The Postcolonial Politics of Development**. New York: Routledge, 2008.

KENNAN, George. Foreign Aid as a National Policy. **Proceedings of the Academy of Political Science** v. 30, n. 3, p. 175-183, 1971.

LACERDA, Marcos. CID, Conferência de Bandung e a Questão dos Direitos Humanos. Em **Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados**, editado por Carlos Roberto Sanchez Milani, Elsa Sousa Kraychete. Salvador: EDUFBA, 2014.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics.** Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

MALACALZA, Barnabé. La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Mural Internacional** 5 (2): 163-176, 2014.

MAWDSLEY, Emma. **From Recipient to Donors:** emerging powers and the changing development landscape. Londres: Zed Books, 2012.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Letícia de Abreu Pinheiro. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; CARVALHO, Tássia C. de Oliveira. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais,** v. 1, n. 1, 11-35, 2013.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. Em **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**, editado por André de Melo Souza. Brasília: IPEA, 2014.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. **American Political Science Review** 56 (2), 1962.
MOSSE, David. The Anthropology of International Development. **Annu. Rev. Anthropol,** v. 42, p. 227–46, 2013.
OECD. CAD in Dates - **The History of OECD's Development Assistance Committee**. Paris: OECD Publications, 2006.

PANKAJ, Ashok Kumar. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies** 42 (2), 2005.
PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação,** v. 19, n. 56, p. 77-100, 2014.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Global Flows of Development Models. *Anthropological Forum* 23 (2): 121–141. Rist, Gilbert. 2002. **El Desarrollo: historia de uma creencia occidental**. Madrid: Catarata, 2013.

SARMENTO, Alexandre Dellamura. Notas sobre o take-off: a teoria rostowiana revisada. **Teoria e Evidência Econômica** - Ano 18, n. 38, p. 144-167, jan./jun, 2012.

SUMMER, Andy; MALLETT, Richard. **The Future of Foreign Aid Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

TAFFET, Jeffrey. **Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America**. New York: Routledge, 2007.

VEEN, Mauritis Van Der. **Ideas, interests and foreign aid**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.