

Smart Power Brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional¹

Danielle Ayres Pinto (UNICAMP)²

Lucas Ribeiro Mesquita (UNICAMP)³

Resumo: *O artigo pretende observar a construção do smart power brasileiro no pilar do desenvolvimento global analisando o instrumento da cooperação internacional como indutor deste processo. Trabalhamos com a hipótese de que a cooperação internacional é a ferramenta utilizada pela diplomacia nacional para projetar o poder brasileiro além de produzir bens públicos no cenário internacional. A cooperação internacional brasileira atualmente está focada em quatro áreas de atuação: a assistência humanitária, a concessão de bolsas de estudos para estrangeiros, a cooperação técnica, científica e tecnológica (CTC&T), e as contribuições às organizações internacionais (OIs) e bancos regionais (BRs). Nesse sentido, a idéia deste estudo é entender se o Brasil é um ator protagonista do sistema internacional, e se essa participação através dos meios de cooperação para o desenvolvimento trouxe para este Estado influência internacional, e também auxiliou a produzir no espaço internacional os chamados bens públicos globais. Nossas conclusões caminham na direção de que o aumento percebido dos recursos aplicados pelo governo federal são exemplos inequívocos da crescente importância que o governo federal, através da política externa, atribui a cooperação internacional, a qual fortalecer a projeção do poder brasileiro, além de permitir ao país novas gamas de ações decorrentes da cooperação.*

Palavras-chave: *Política Externa Brasileira, Cooperação para o Desenvolvimento, Smart Power, Bens Públicos Globais.*

¹ Versão do Paper apresentado no 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da ABRI. 12 a 13 de Julho – Brasília.

² Doutoranda em Ciência Política – área de Relações Internacionais na UNICAMP, mestre e graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra – Portugal. Atualmente professora do curso de Relações Internacionais do IESB-PREVE/Bauru, lecionando as disciplinas de Política Externa Brasileira e Teoria das Relações Internacionais.

³ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisador Vinculado à Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (DCP/UFMG). Bolsista da CAPES

Abstract: *This article aims to observe the construction of Brazilian smart power in development pillar analyzing the instrument of international cooperation as an inducer of this process. We hypothesized that international cooperation is used by national diplomacy to design its smart power and produce public goods in the international arena. The Brazilian international cooperation is currently focused on four business areas: humanitarian assistance, the provision of scholarships for foreigners, technical cooperation, science and technology (CTC & T), and contributions to international organizations (IOs) and regional banks (RBs). In this sense, the idea of this study is to understand whether Brazil is a leading actor in the international system, and that this participation through the means of development cooperation has brought to this state international influence, and also helped produce the so-called international space assets global public. Our findings highlight the perceived increase of the funds invested by the federal government are clear examples of the growing importance that the federal government, through foreign policy, assigns on international cooperation, which strengthen the Brazilian power projection, and to permit country new ranges of actions arising from the cooperation.*

Keywords: *Brazilian Foreign Policy, Development Cooperation, Smart Power, Global Public Goods.*

1. INTRODUÇÃO

A maior participação do Brasil no cenário internacional, exemplificada pela diversificação do comércio exterior brasileiro, o retorno ao universalismo na formação das parcerias internacionais, a aposta política no multilateralismo, as tentativas de reformas das instituições internacionais, bem como uma postura de líder regional sul-americano, mudaram a atuação da diplomacia nacional, impondo novas formas de conceber uma política externa mais politizada e mais aberta a novos atores.

Nesse contexto, como lembra Silva, Spécie e Vitale (2010), as políticas públicas nacionais, particularmente a política externa, enfrentam

novos desafios para que possam responder aos princípios de atuação externa e à posição que o Brasil tem ocupado no cenário mundial. Entre o conjunto de desafios, destaca-se a percepção de um novo arranjo no processo decisório para formulação e execução da política externa brasileira (PEB), evidenciado pela “horizontalização”, ou “descentralização horizontal” deste processo, dentro do próprio Poder Executivo, a partir do momento em que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil deixa de atuar isoladamente na condução desta política, e de certa forma passa a concorrer, ou cooperar, com outras instâncias na produção da política.

Um dos principais reflexos da horizontalização da PEB é a utilização da cooperação internacional para o posicionamento do Brasil como uma liderança no cenário internacional. Nas palavras do diretor da Agência Brasileira de Cooperação

“essa cooperação representa uma ferramenta de política externa porque projeta internacionalmente o país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado, melhora as relações bilaterais, facilitando o diálogo e a busca de consensos em muitas áreas e fóruns internacionais” (FARANI apud MATEOS, 2011, p. 49).

Compreender o porque do Brasil ser capaz de se firmar no cenário internacional como uma potência em ascensão é questão que assombra várias pesquisas no campo. Alguns tentam explicações via considerações sistêmicas, avaliando as mudanças nos pólos de poder internacional, que permitiram a emergência de novas potências, outras atribuem ao personalismo dos líderes da política externa, outras atribuem a mudança do padrão normativo dentro do Itamaraty. (ALBUQUERQUE, 2005; CASTRO E CASTRO, 2009; FLEMES, 2010; HAKIM, 2010; POMAR, 2010, GARCIA, 2011)

É caro lembrar a mudança de comportamento e de percepção da política externa sobre o sistema internacional, a qual possibilitou atuar com mecanismos diferentes, e utilizar de ferramentas não tradicionais para conduzir e executar uma política externa ativa e solidária. Com isso, o artigo procura discorrer sobre o papel da cooperação para a construção e projeção do poder brasileiro no cenário internacional, baseado nos pilares do conceito de smart power, principalmente àqueles relativos a consolidação do desenvolvimento global. Para tal serão observados os dados relativos a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, os quais consolidam o papel do Brasil como um produtor de bens públicos globais.

Cabe aqui algumas breves considerações sobre o tratamento das informações. Não buscaremos aqui realizar o mapeamento da cooperação internacional brasileira, nem um extenso levantamento da cooperação intra burocrática envolvida no processo da cooperação internacional brasileira. Os dados empíricos aqui apresentados serão utilizados de forma descritiva, como forma de oferecer um ponto de partida para o desenvolvimento da agenda de pesquisa. O que realmente almejamos é pensar como a mudança na concepção da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva (2002-2010) permitiu, e incentivou o uso da cooperação internacional para projetar o Brasil no cenário internacional, através principalmente da produção dos bens públicos globais, e quais foram os resultados dessa cooperação para o Brasil.

Partindo dessa explanação, a hipótese sob a qual buscaremos trabalhar seria a de que quando observado a participação brasileira durante o governo Lula no cenário internacional, percebemos um protagonismo importante do país, o qual se comporta como um influente player do sistema internacional, com a utilização da cooperação

internacional para promover bens públicos internacionais e consolidar a projeção do seu poder no sistema internacional.

2. SMART POWER: UMA NOVA DINÂMICA DE PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Um primeiro conceito importante a se debater quando se fala em política externa é a construção do poder do Estado, e de como a projeção deste poder representa uma importante ferramenta para se conseguir uma influência e relevância internacional. Logo, poder vai estar diretamente relacionado com o conceito de hegemonia. De acordo com o cientista político Norberto Bobbio, o conceito clássico de hegemonia pode ser entendido como:

“A potência hegemônica que exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção” (BOBBIO ET AL., 1998, p.579).

Complementando este conceito, Bobbio vai dizer que hegemonia não é uma norma jurídica, e sim uma influência interestatal que não necessita de uma regulação para que exista e seja aplicada.

Com o desenvolvimento da relação entre os Estados no âmbito internacional, o conceito de hegemonia vai sofrer modificações, não em seu cerne, que trata de exercer um poder de liderança, mas sim, na maneira como essa liderança será alcançada e exercida. Segundo João Gomes Cravinho (2002, p.243), hegemonia é o “conjunto de pressões que define os limites aceitáveis para decisões autônomas e que produz, por conseguinte padrões repetidos de comportamento no plano

internacional”. A ideia do autor é que a hegemonia se exerce não só no plano militar e econômico, mas também, em um conjunto de forças que não são mensuráveis como as ideias, as ações e as experiências do ator hegemônico, que produzem uma liderança mas sem desestabilizar o sistema internacional. Como argumenta Triepel (apud BOBBIO ET AL.,1998), é uma espécie de influência particularmente forte, exercida sem o recurso às armas e à força, e por isso alicerçada em um certo grau de legitimidade.

Essa duas idéias de hegemonia podem ser relacionadas, respectivamente, com as duas principais teorias clássicas das relações internacionais, o realismo e o liberalismo. Todavia a hegemonia que impõe sua vontade aos outros Estados, não é o tipo de inserção internacional que se visa neste estudo para o Brasil no século XXI, muito pelo contrário, a idéia é perceber a construção de uma nova dinâmica internacional que privilegie a cooptação de aliados através do multilateralismo e da projeção de ganhos absolutos⁴. É uma hegemonia baseada em padrões multidimensionais (GOODIN ET AL., 2005), na tentativa de influenciar os parceiros, sem a utilização coerciva da força militar, e sim, levando em conta fatores econômicos e de soft power, que se pode classificar como a projeção das ideias e cultura de um Estado.

Assim, a perspectiva teórica deste artigo não se propõe a apresentar uma proposta de modificação do status quo da ordem mundial, que vê o mundo como anárquico e onde o objetivo do Estado é lutar pela sua sobrevivência, ou seja, manter o seu poder soberano e sua integridade regional, como defendido pelo realismo (WALTZ, 1979). Contrário a

⁴ Consideram-se ganhos absolutos a distribuição equitativa de ganhos no relacionamento entre os Estados, ou seja, a simetria entre os benefícios gerados pela cooperação. Os ganhos relativos seriam o inverso, ou seja, desproporcionalidade entre esses ganhos, sendo que um Estado ganharia mais com a cooperação do que o outro.

isso, a busca é por uma ordem que se baseia na cooperação e na interdependência (PECEQUILO, 2004). Uma visão neo-institucionalista que acredita que regras, normas e instituições ⁵ são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional (KEOHANE; NYE JR., 1989).

No sentido da construção do poder internacional de um Estado através da cooperação e interdependência com outros Estados no espaço internacional, o denominado *smart power*, vai surgir como uma alternativa que irá mesclar dois tipos de poderes, o chamado *hard power* com o *soft power*. Esses dois poderes irão sustentar os recursos de poder do Estado em três categorias ⁶: a) estrutural, b) institucional e, c) situacional (PECEQUILO, 2004). Em conjunto, essas categorias de recurso de poder irão formar o que chamamos de *smart power*, como pode ser observado pela tabela abaixo:

Tabela 1
Classificação dos recursos de poder do Estado

	<i>Hard Power</i>	<i>Soft Power</i>	<i>Smart Power</i>
Estrutural	X		X
Institucional		X	X
Situacional		X	X

Fonte: AYRES PINTO, 2009.

⁵ Segundo o institucionalismo histórico e seus teóricos, instituições podem ser definidas como: “de modo global, como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas” (Hall e Taylor, 2003: 196), ou seja, não são somente regras formais, jurídicas, de controle da estrutura, mas também, convenções de comportamento que moldam a estrutura.

⁶ A categoria estrutural é referente ao que Keohane (1984) classifica como recursos de poder tradicionais, que são o território, as forças armadas, a população, e a localização geográfica; já o institucional é a criação de normas e organismos que possam reger a relação entre os Estados de forma cooperativa, e por último, o fator situacional que é a habilidade do Estado em projetar suas ideias e princípios para os outros atores (Pecequillo, 2004).

O smart power é entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômico de um Estado, e vai procurar desenvolver outras áreas, no intuito de complementar as duas primeiras vertentes. O desenvolvimento dessas áreas deve se focar em cinco pontos principais: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica; e) inovação e tecnologia (ARMITAGE; NYE JR., 2007, p.5).

Para compreendermos a ideia de projeção de poder do Brasil tendo a cooperação internacional como ferramenta, as áreas do smart power que nos concentraremos serão: o desenvolvimento global e a diplomacia pública.

2.1 DESENVOLVIMENTO GLOBAL

Esta área está diretamente relacionada com a capacidade de ação do Estado na promoção do desenvolvimento (econômico, político e social) de outros Estados. Para isso, o desenvolvimento interno do Estado que pretende por em prática estratégias de construção do smart Power, são imprescindíveis. O exemplo interno de desenvolvimento deve ser o foco de ação internacional.

Neste sentido, o desenvolvimento global visa não somente a doação de recursos financeiros de um Estado para outros mais necessitados, mas a preocupação na qualidade dessa ajuda, e na real eficácia que ela terá para modificar situações desfavoráveis. Outro ponto importante, é essa ajuda não ser tida como somente uma contribuição estatal oficial, mas na verdade na preocupação de se criar uma rede de engajamento em torno do propósito de promover o desenvolvimento global, por exemplo: que instituições como fundações, universidades,

corporações, organizações religiosas, ONG, entre outras participem do processo de ajuda externa ao desenvolvimento.

Todavia, promover o desenvolvimento global também passa por questões mais delicadas e menos práticas do ponto de vista da ação externa no terreno. Isso significa que promover o desenvolvimento global passa por questões como perdão de dívidas dos Estados, liberação justo do comércio entre os países, fim da exploração de mão-de-obra barata, etc.

Como comentam Nye Jr e Armitage (2007) o ponto principal da promoção do desenvolvimento global é dar aos Estados mais necessitados e aos seus cidadãos a capacidade de alcançarem suas aspirações, sem estarem privados de questões básicas como saúde, alimentação, educação, salários justos, acesso a tecnologia, entre outros.

2.2 DIPLOMACIA PÚBLICA

A Diplomacia Pública talvez seja a área com maior dificuldade de se definir dentro da abordagem sobre uma estratégia do smart power. A diplomacia pública é muito mais do que somente a atuação transparente dos organismos diplomáticos oficiais de um Estado, é todavia, uma diálogo de um Estado com a opinião pública interna e internacional.

A ideia é que diplomacia pública existe em tudo que faz e diz o Estado e a sua sociedade, significa como a imagem do país é passada aos outros de maneira não oficial, mas sim através das redes de relações criadas por organizações não governamentais e cidadãos que formam a sociedade de tal Estado, e de como sua interação com outras sociedades molda suas maneiras de se auto-reconhecerem.

Aqui vale uma importante ressalva, diplomacia pública não é a mera propaganda que um Estado faz sobre suas ações, é uma atitude centrada na percepção cognitiva dos indivíduos sobre as atitudes reais de um Estado, e qual o peso que então passam a dar a cultura, valores e procedimentos praticados por esse Estado.

Para elucidarmos melhor essa questão dois bons exemplos de diplomacia pública são: a) o intercâmbio educacional entre jovens e; b) o tratamento exemplar dado aos imigrantes em um país. O intuito com esses exemplos é demonstrar que esse tipo de diplomacia inclui uma troca de idéias, de informações entre pessoas passadas através da educação e da cultura, com o aumento do alcance das novas tecnologias, etc. Esses tipos de relações aproximam os indivíduos, quebrando tabus, estereótipos e criam uma confiança, não só no outro mas também na sua cultura e sociedade natal. (ARMITAGE; NYE JR., 2007)

Como afirma John Zogby segundo Nye Jr e Armitage (2007, p. 47) “Uma diplomacia pública “inteligente” é aquela que mostra respeito com outros Estados e um desejo de entender as necessidade e questões relevantes deste país”.

Assim, essa área apesar de complexa é um fonte importante de poder, do chamando soft power, de um Estado e não pode ser negligenciada pela entidades governamentais, é preciso que políticas públicas fortaleçam essas ações e que estas passem a ter um peso significativo na agendas de política externa de um país.

3. A PROVISÃO DOS BENS PÚBLICOS GLOBAIS

Inicialmente é necessário compreender a própria mudança da noção de poder que impera no cenário internacional. Como indicam

Ayres Pinto (2011) e Nye (2011) pensar o poder no século XXI, está para além de uma tarefa pura de manutenção de uma força superior que leva os atores no espaço internacional a se submeterem a um líder poderoso e coercivo. O poder hoje centra-se principalmente na complexidade da relação destes atores do espaço internacional, e da capacidade de cada um em produzir o que podemos chamar de bens públicos internacionais.

Nesse sentido, Nye faz uma afirmação sobre essa nova configuração do poder internacional, utilizando o conceito de smart power “Uma narrativa para o smart power no século XXI, não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É principalmente, sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e “ascensão dos outros atores”.” (NYE JR., 2011, p. 208).

A nova concepção de poder no cenário internacional proposta por Nye, nos leva a um questionamento: Como deve um estado projetar poder em um cenário que não se baseia somente em artefatos coercitivos e econômicos? Utilizaremos como uma possível resposta a afirmação do Brasil como um país capaz de se posicionar no cenário internacional através da produção dos bens públicos globais e regionais, em função da sua atual capacidade de coordenar dentro da política externa, atores nacionais para serem indutores da cooperação internacional e da produção do bem público global, entre eles ministérios, bancos, agências, empresas, setores da sociedade civil, os quais em outro momento estavam mais preocupados com a consolidação econômica e política nacional⁷.

⁷ Apesar de se tratar de um tema em ascensão na política externa brasileira não nos ataremos a analisar o processo de cooperação intra burocrática no tema da cooperação.

Inserimos nesse ponto a discussão sobre os bens públicos, e suas características que o permitem ser caracterizados como globais. Os bens públicos surgiram nas discussões sobre a provisão do bem comum (commom good), os quais possuem em sua concepção duas qualidades principais: seus benefícios tem que ser não rivais (nonrivalrous) e não exclusivos (nonexcludable).

Como pensar então os bens públicos para o ambiente internacional? Kaul et al., (1999) defendem que trabalhar com o conceito de bens públicos globais em um mundo com a proliferação de regimes internacionais e do processo de globalização se torna crucial para compreender as dinâmicas das políticas públicas em um ambiente de crescente abertura econômica e interdependência entre os países, e para que possa ocorrer é necessário repensá-lo por uma perspectiva global que o caracterize como um bem público. (KAUL et al., 1999)

Englobando as características referentes aos bens públicos, os de definição globais, seriam bens produzidos pelos Estados, os quais teriam em sua especificidade beneficiar mais de um grupo de Estados, mantendo a noção de não-excluibilidade e de não-rivalidade em sua provisão (KAUL et al., 1999). A principal inflexão na discussão sobre a provisão de bens públicos internacionais seria o interesse do Estado em provê-lo, considerando a característica anárquica do cenário internacional, os problemas dilemas da cooperação internacional (comportamento free-rider e pelo dilema do prisioneiro.)

Outro ponto de dificuldade na provisão dos bens públicos internacionais é que embora o Estado desempenhe freqüentemente um papel importante neste processo, é necessário que os atores internos

Esses exemplos são somente para ilustrar que atualmente a política externa se utiliza dessa coordenação para executar os projetos internacionais do país.

estejam igualmente preparados para atuar na provisão desses. Como pontua Kaul (1999), em escala nacional, o papel do Estado é o de intervir para facilitar a ação coletiva que permita frear a produção de males públicos ou impulsionar a produção de bens públicos. Em escala internacional, o Estado não tem equivalente. No entanto, a cooperação em torno da produção de bens públicos globais é possível. O Estado pode estabelecer uma regulamentação e controles para evitar a deteriorização desses bens, porém são os atores internos (atores privados, negócios e empresas, sociedade) que fornecem os mecanismos necessários para que esse bem seja produzido.

De acordo com Kaul et al. (1999), em complementaridade a noção de não-exclusibilidade e de não-rivalidade, para se identificar um bem público global são necessárias três dimensões de análise, a abrangência de países, de grupos sócio-econômicos e gerações. O primeiro ponto é observar se a provisão não está direcionada exclusivamente a um grupo de países, caso contrário, o bem público pode ser caracterizado com regional, mas o que não implica na perda da sua importância, só em função da sua abrangência que é reduzida.

O segundo ponto parte da identificação dos grupos recebedores dos benefícios. Mesmo que em sua definição só bens públicos possuam a característica da não exclusibilidade, esse benefício pode estar ao alcance de parcelas de população, ou países que possam ter acesso a tal bem. O acesso a internet por exemplo, pode não ser considerado um bem público internacional, uma vez que para seu uso, pré condições são necessárias, as quais em muitas vezes não ao alcance de todos. Por isso um bem público global deve conter em sua essência a possibilidade de acesso para todos, independentemente de pré-condições de acesso.

Finalmente, um bem público global deve ter seus benefícios não focados somente em uma geração. Embora impactam em sua essência nas gerações que recebem seus benefícios, as melhorias contidas em sua ação devem perdurar para gerações futuras.

4. HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A seguinte parte do artigo possui um objetivo duplo, de forma bem sucinta, conceituar o termo cooperação técnica internacional, e apresentar a evolução dessa no sistema internacional e brasileiro. O conceito cooperação é mais um dos inúmeros termos que não possuem consenso na literatura especializada, em função principal da “ausência de definições inequívocas decorrente da vastidão conceitual ou teórica com que se abordam diferentes agentes e agências de cooperação, governamentais ou não governamentais, seus objetivos e pressupostos, entre outros elementos”. (LIMA, 2007).

De forma geral adotaremos as conclusões de Sánchez (2002), que faz uma análise mais voltada para os propósitos e resultados da cooperação. Para o autor a cooperação

“teria como propósitos assegurar a paz e promover desenvolvimento e justiça, mantendo, dessa forma, uma ordem social e política legítima. A cooperação internacional estaria fundamentada em ações que governos e organizações da sociedade civil de países distintos planejam e executam objetivando fomentar um progresso mais equilibrado e justo no mundo” (SÁNCHEZ, 2002)

Oliveira e Luvizotto (2011) estabelecem quatro tipos conceituais para a cooperação internacional, a saber: a) cooperação internacional

vertical, b) cooperação técnica tout court, c) cooperação internacional horizontal e d) cooperação internacional descentralizada. Focaremos nas três primeiras definições.

A cooperação técnica internacional vertical data do final da Segunda Guerra, principalmente pela criação do Banco Mundial e do FMI, servindo como mecanismo auxiliar do desenvolvimento, e sendo incentivadas pela ONU com o intuito de reconstruir os países afetados pelo conflito e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados. Esse tipo foi caracterizada pelo seu caráter assistencialista e pautada na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, o que induz a uma condição de subalternidade entre as partes. Devido a tal característica, esse tipo, apesar de ser utilizada por alguns países e organizações, passou a ser condenada pela comunidade internacional, gerando críticas aos seus resultados.

Em decorrência dos impactos negativos do primeiro tipo de cooperação, iniciou um novo tipo de cooperação a cooperação técnica tout court. Já em 1959, a Assembleia Geral da ONU procurou rever o conceito de “assistência técnica”, substituindo a expressão por “cooperação técnica”, termo que era propício para definir uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes, nesse sentido a definição de instrumentos e mecanismos adequados para a implementação da cooperação internacional foram objeto de atenção especial desde o início. (ABC, 2011)

Nesse tipo, de acordo com os autores tornou possível tratar os países em via de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de seus problemas, como agentes intervenientes no processo de

cooperação internacional, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. Desde então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, transformaram-se também em agentes do processo cooperativo. (OLIVEIRA e LUVIZOTTO, 2011, p.14)

Em decorrência do acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento, e da possibilidade de intercâmbio dessas, a ONU, durante a década de 70 cunhou e fomentou a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) ou cooperação horizontal, em contraponto à cooperação Norte – Sul. O terceiro tipo surge para os autores como “como evolução da mudança conceitual explicitada acima, e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em via de desenvolvimento” (OLIVEIRA e LUVIZOTTO, 2011, p.14), e representaria uma mudança no mecanismo de interação entre os países; de exclusivo para a cooperação Norte-Sul para o eixo Sul-Sul, deixando de ser exclusivamente vertical ou técnica para incorporar características horizontais.

Por essa perspectiva a cooperação internacional “configura-se como um instrumento auxiliar de promoção do desenvolvimento nacional e um importante mecanismo de estreitamento das relações entre países” (ABC, 2012) e

“(...) passa a ser encarada sob suas duas vertentes principais: como instrumento de política externa e como auxiliar de promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, a política brasileira de cooperação técnica internacional se realiza pela combinação dos elementos básicos das duas vertentes, ou seja, da recebida e da prestada, e será eficiente na proporção que assegure o alcance dos principais objetivos de uma e de outra”

(Warwar 2005, apud OLIVEIRA e LUVIZOTTO, 2011).

O desenvolvimento do conceito e dos resultados demandou da estrutura burocrática nacional um adequamento à crescente demanda pela cooperação internacional. Os primeiros registros da cooperação brasileira remetem a década de 1950, iniciado pelo Sistema de Cooperação Técnica Internacional e da criação da primeira comissão responsável pelo tema, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com a função de estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida por países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de transferência de tecnologia sob a forma de cooperação, além de analisar a participação do Brasil em programas de assistência técnica da ONU e, eventualmente, da OEA (MRE, 2008).

Com o crescente aumento do volume de programas e projetos de cooperação que a CNAT, foi necessário redesenhar o atual arranjo institucional responsável pelo tema, o que em 1969 levou a uma ampla reforma institucional do Sistema, centralizando, via decreto, as competências básicas de cooperação técnica internacional (negociação externa, planejamento, coordenação, fomento e acompanhamento) na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores, arranjo que perdurou até 1984, quando acompanhando os projetos de reformulação das instituições nacionais para um modelo gerencial mais eficaz, o sistema foi novamente reformulado culminando na criação em 1987, por meio do Decreto Nº 94.973, e ligada a Fundação Alexandre Gusmão, a Agência Brasileira de

Cooperação, a qual unificou funções técnica e de política externa. (ABC, 2012).

Acompanhando a necessidade da política externa brasileira, em 1992, a ABC estendeu seu escopo de atuação, administrando políticas de desenvolvimento com organismos internacionais, além de desenvolver sua ação em coordenação com o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores. Em 1996, a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto nº 2070/96, passando a constituir-se em órgão da Administração Direta, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento. (ABC, 2008; 2012)

Atualmente, em função da combinação do crescimento, fortalecimento e atuação internacional dos movimentos sociais brasileiros, a consolidação democrática, a reformulação e a consolidação de políticas sociais e o reconhecimento internacional destas, conjugada com a maior estabilidade econômica e financeira brasileira, a estrutura brasileira voltada para cooperação se consolida com “mais de uma centena de instituições brasileiras do governo federal, entre ministérios e entidades vinculadas, coordenadas em sua maioria pela ABC (IPEA, 2010, p. 16)

Os rearranjos no sistema brasileiro de cooperação refletem a nosso ver, no caminho da política externa brasileira. Nas palavras do embaixador Ruy Nogueira (apud ABC, 2008)

“O Brasil mudou de perfil em termos de cooperação internacional nos últimos dez anos, deixando de ser um país onde predominavam as relações verticais

Norte-Sul para ampliar as relações horizontais com nações também em desenvolvimento, no chamado eixo Sul-Sul. Essa mudança, que afeta a maneira como o Brasil é visto tanto pelas outras nações quanto pelos próprios brasileiros, reflete as transformações ocorridas na nossa política externa e no desenvolvimento do País” (NOGUEIRA, apud ABC, 2008).

A criação de uma agência de coordenação da cooperação internacional brasileira possibilitou mudanças na própria concepção da política pública, uma vez que permitia que governos atuassem e razão da crescente diplomacia da solidariedade, na qual a cooperação internacional é instrumento singular para a redução das assimetrias do sistemas internacionais, em função principalmente de ser uma política capaz de produzir bens públicos globais e regionais. O próximo passo para entender a produção dos bens públicos pelo Estado brasileiro é compreender a mudança na postura da política externa brasileira, que passa a adotar preferências no cenário internacional voltadas para a redução das desigualdades internacionais.

5. A POLÍTICA SOLIDÁRIA DO GOVERNO LULA⁸

Se durante o governo Collor a quebra do Estado desenvolvimentista se iniciou, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidente da República representou no seio do Estado brasileiro o fim da utilização do aparato estatal, e inclusive da política externa, para o

⁸ A intenção dessa parte do artigo é situar o leitor nas mudanças de concepções na política externa brasileira durante o período pós-redemocratização. Nesse sentido a comparação com outros governos busca somente contextualizar a política externa do governo Lula, e não realizar um trabalho extenso de comparação entre a utilização da cooperação internacional entre os períodos, visto inclusive a escassez de dados confiáveis dos governos anteriores.

fim do desenvolvimento nacional. De acordo com Lafer (2001, p. 113), a globalização e seus efeitos na dinâmica do sistema internacional levaram o desenvolvimento no relativo distanciamento de uma inserção na economia mundial gerenciado pelo Estado, viabilizado pela lógica do nacionalismo de fins se tornou inoperante encerrando a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do governo Getúlio Vargas.

O grande tema da política externa brasileira na era FHC passa a ser a inserção do país em um sistema marcado pela lógica da globalização, na qual o papel do Estado brasileiro deveria ser revisto. De acordo com Lafer e Fonseca (1997) o Estado no primeiro pós-Guerra Fria era apresentado como um ator orientado racionalmente por valores da comunidade internacional, na qual se confirmava a tendência obsoleta do Estado, o qual perdia os elementos de atuação no âmbito nacional.

Cardoso (1996) defendia que a globalização significava o aumento do peso das variáveis externas na agenda econômica, e a redução do espaço para as escolhas nacionais, e com isso a “diluição entre o “interno” e o “externo” levava ao questionamento da hipótese de autonomia da política externa em relação à política interna”. (LAFER, 2001)

Embora o discurso de FHC sobre a globalização fosse, segundo Velasco (1999) ambíguo, esse, no entender do então presidente, projetava o Brasil para o limiar de uma nova era. A inserção brasileira, portanto, deveria abandonar os discursos terceiro mundistas, e se inserir na lógica da globalização, que em resumo seria alterar as ações da diplomacia nacional, agora mais voltada para o jogo das grandes potências econômicas – EUA, União Europeia e Japão – participando ativamente dos mecanismos multilaterais do sistema internacional, com a intenção

de projetar o poder brasileiro, e transformá-lo em um ator capaz de influenciar a formação da agenda internacional.

A adaptação da agenda e da postura no cenário internacional foi posteriormente conceituada como sendo uma atuação baseada no conceito da autonomia pela participação (FONSECA Jr, 1998). O novo modelo de política externa renovava a atuação brasileira no cenário internacional, buscando a maior participação dentro dos espaços decisórios. A nova conduta brasileira, segundo Vigevani et. al. (2003) era fundamental em um sistema desfavorável, na qual a própria lógica de poder era indefinida, nesse sentido era preciso não realizar uma adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articular-se com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros.

O posicionamento do Brasil em relação ao sistema internacional deveria ser à luz de uma adaptação criativa intencionada a adequar-se as complexas e crescentes mudanças na nova ordem mundial, de forma assertiva, evitando a passividade na lógica do jogo internacional, procurando participar efetivamente dos regimes internacionais (LAFER, 2000; CARDOSO, 2001; LAMPREIA, 1998)

A adesão a regimes internacionais, os quais em momentos anteriores da história diplomática foram colocados em xeque pela diplomacia nacional, ilustra a mudança comportamental da política externa brasileira. A assinatura do TNP, e o compromisso com outras temas globais como meio ambiente, direitos humanos, serviram para o fortalecimento do soft power brasileiro. A diplomacia brasileira se propôs buscar a aproximação pela convergência nos regimes

internacionais, creditando a tal postura, não a uma situação de subordinação, ou de perda de autonomia, mas sim como catalisador da nova postura que era proposta para o Brasil na nova dinâmica de poder internacional.

Para Vigevani et al (2003, p.7), atuar dentro do sistema para a solução de divergências foi objetivo constante do governo FHC. As incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes da sociedade internacional em diferentes cenários surgiram como realidades diante das quais não haveria outra forma de superação a não ser pelo entendimento. Assim, a política externa viria contribuir para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, ajudando a superar os problemas sociais

O modelo encontrou respaldo em um Itamaraty que vivenciava uma virada ideológica do domínio dos ideais “terceiro-mundistas/estrutural-desenvolvimentista” para o discurso internacionalista, que se consolidou ao longo do governo Fernando Henrique.

Na virada do milênio a política externa corrigia seus rumos para um sistema internacional condicionado por assimetrias e por uma distribuição desigual do poder. De acordo com Cervo (2002), o quadro desfavorável do cenário internacional para a ação brasileira sob os auspícios do neoliberalismo 'forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico” (CERVO, 2002 p.474)

O Estado logístico é o paradigma no qual o Estado, segundo Cervo (2002), cumpre o papel de fortalecer o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a

a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.

Em meados do ano 2000, a postura brasileira já evidenciava a mudança de postura. Em entrevista, o Ministro Lampreia (apud SILVA, 2008) admitia que havia sido descartada a ideia de transformar o Brasil em uma potência mundial, com peso em decisões estratégicas tomadas globalmente. A mudança no comando da chancelaria brasileira para administração de Celso Lafer, representava a necessidade de reacomodar a política externa no cenário internacional, e manter o paradigma liberal vigente na condução da política externa brasileira.

A mudança na conduta foi algo contestado acerca da política externa. Segundo Cervo (2002) ao ensaiar o paradigma logístico, o neoliberal que se tornou cético abriu a porta para seu sucesso, que adotou esse padrão com o fim de promover a inserção interdependente do país. Nesse ponto o autor sugere que não ocorreu uma mudança paradigmática em relação ao último período da política externa da FHC.

Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que a política externa de Lula, em comparação com a de FHC, apresentou, como sugeriu Lafer, “mudanças dentro da continuidade”. Ainda segundo os autores, a administração de Lula não se afastou do princípio desenvolvimentista e autonomista da política externa, mas adotou uma política que pode ser analisada como uma política de ajustes e de mudanças de programas. Se aceita a afirmação de que ocorram mudanças de ideias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas, mas esses não se diferem dos históricos padrões de ação da política externa brasileira. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007)

Aqui cabe uma breve consideração. Embora o discurso fosse proferido sob a égide da mudança pela continuidade, sabemos que em política, geralmente o discurso não corrobora a prática. Como sugerem Velasco e Stuart (2003) a novidade na política externa do governo Lula não consistia na eleição de objetivos explícitos radicalmente distintos dos que prevaleciam até então. Para os autores no plano discursivo parecia existir uma continuidade sensível entre os dois governos; mas tal aparência não deveria alimentar equívocos: a prática diplomática seria completamente diversa. A diferença existente seriam expressas pela nova ênfase nos aspectos estritamente políticos da conduta diplomática, pela defesa mais incisiva dos interesses nos fóruns multilaterais e pela disposição de traduzir em atos as intenções proclamadas no discurso da diplomacia. (VELASCO e STUART; 2003)

A ascensão do Partido dos Trabalhadores representou a construção de novas prioridades da política externa, que se caracterizaria por uma política externa “ativa e ativa” com a ampliação da capacidade do País de influenciar as questões mundiais e pressionar a correlação de forças entre as nações, de modo a buscar “um mundo mais justo e equilibrado do ponto de vista econômico, social e político” (DA SILVA, 2004).

Segundo Miyamoto (2011) “ativa e altiva seriam, portanto, as duas faces da moeda, as marcas que deveriam, a partir daquele momento, caracterizar a conduta brasileira no plano internacional” (MIYAMOTO, 2011). A postura brasileira, segundo Miyamoto (2011), a base sobre a qual se sustentaria a política do Estado brasileiro para ocupar ampliar suas influências no mundo seria marcada pela atuação em frentes diversas, do cenário internacional, sem a preocupação de se fazer submisso às pressões e exigências das grandes potências e das agências

multilaterais, seria, destarte, escapando do entorno geográfico sul-americano.

Lima e Hirst (2006) atestam que a inclusão da agenda social como tópico majoritário da política externa brasileira, foi uma das mais importantes variações. Caracterizada por Faria e Paradis (2011) como a dimensão humanista e solidária da política externa brasileira, essa agenda merece um destaque em especial. Para os autores, essa dimensão da política externa estaria associada entre outros fatores, a) à ideologia do partido no poder, (b) à própria trajetória do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, somada (c) à intensificação da diplomacia presidencial no seu mandato, (d) ao sucesso de alguma das políticas sociais do seu governo, (e) às insuficiências do neoliberalismo, (f) à construção de uma nova agenda do desenvolvimento e (g) à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pelo governo brasileiro.

6. INDICADORES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

Nessa seção apresentaremos de forma descritiva os principais indicadores sobre a cooperação brasileira, os quais serviram de base empírica para a construção das nossas conclusões e sustentação da hipótese trabalhada. Utilizaremos como dados principais o levantamento realizado em conjunto pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) acerca da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional durante o período de 2005-2009, além dos dados gerados pelos relatórios de Balanço de Governo Lula.

A cooperação internacional brasileira atualmente está focada em quatro áreas de atuação, a assistência humanitária, a concessão de bolsas de estudos para estrangeiros, a cooperação técnica, científica e tecnológica (CTC&T), e as contribuições às organizações internacionais (OIs) e bancos regionais (BRs). Como apresenta o Gráfico 1, as contribuições para as organizações internacionais e bancos regionais corresponde a maior parcela dos fundos federais, seguido pela CTC&T, concessão de bolsas, e assistência humanitária.

É interessante perceber o crescimento relativo da utilização da cooperação internacional pelo Brasil, a qual no período 2005-2009 alcança uma cifra próxima a R\$ 2,9 bilhões, em valores correntes (IPEA, 2010). Ainda no Gráfico 1 percebemos a variação crescente dos valores concedidos, tendo as contribuições para OIs e Brs um crescimento de 66%, concessão de bolsas 21%, e assistência humanitária 7240% e CTC&T crescimento de 252%.

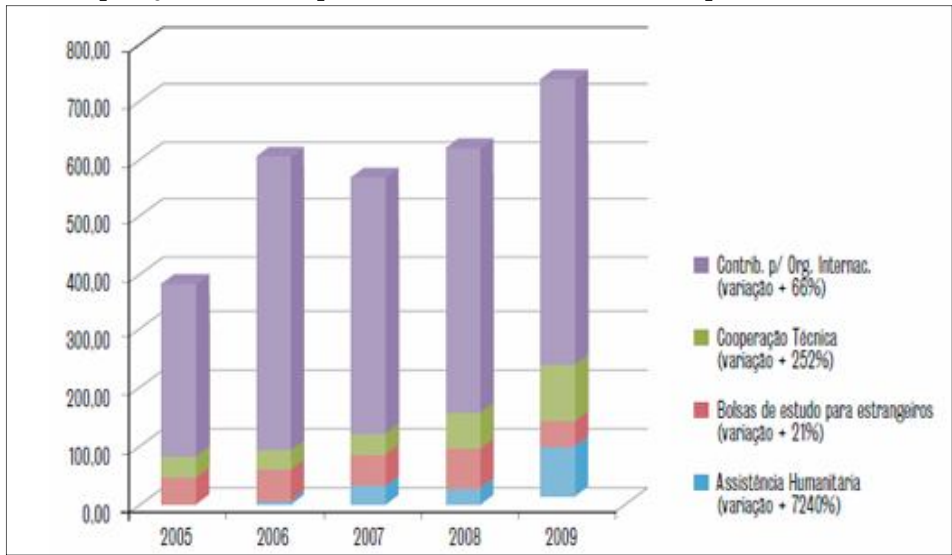
Mais expressivo é perceber que a assistência humanitária e a cooperação técnica registram aumentos absolutos durante o período em análise, passando de R\$ 28,9 milhões em 2005 (7,53% do total no ano), para R\$ 184,8 milhões em 2009 (25,51% do total no ano) (IPEA, 2010).

Ao analisar a distribuição geográfica da cooperação internacional durante os anos de 2005 e 2009 – focado na assistência humanitária e na CTC&T – percebemos um preponderância nos recursos concedidos para a América do Sul, e uma tentativa de buscar o equilíbrio entre a ajuda em relação a classificação do nível de renda dos países⁹, sendo de 2005 a 2007 o predomínio da prestação de AHI a países de renda média baixa. Nos anos que se seguem, a participação dos países de renda baixa e renda

⁹ Classificação conforme critérios adotados pelo Banco Mundial (IPEA, 2011).

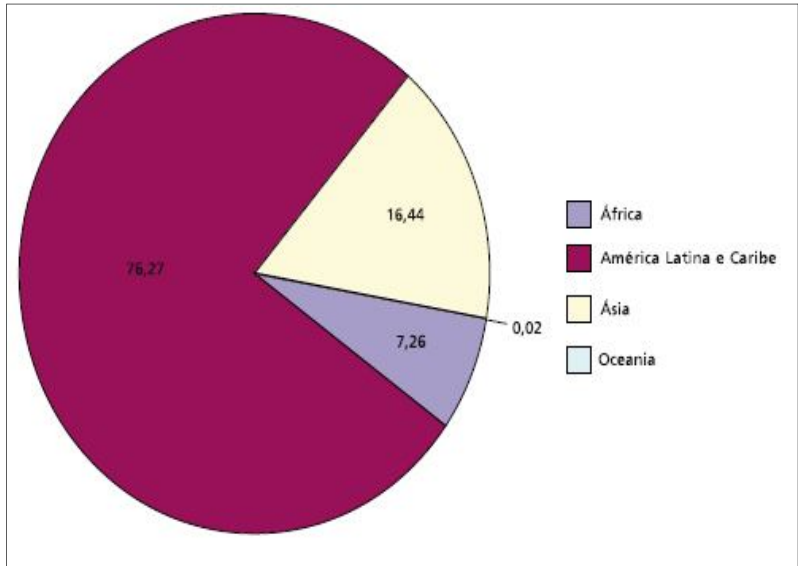
média alta ganharam importância relativa. Neste sentido, a distribuição da ajuda ficou mais equilibrada entre essas três categorias de renda.

Gráfico 1
Cooperação Brasileira para o desenvolvimento de outros países 2005-2009



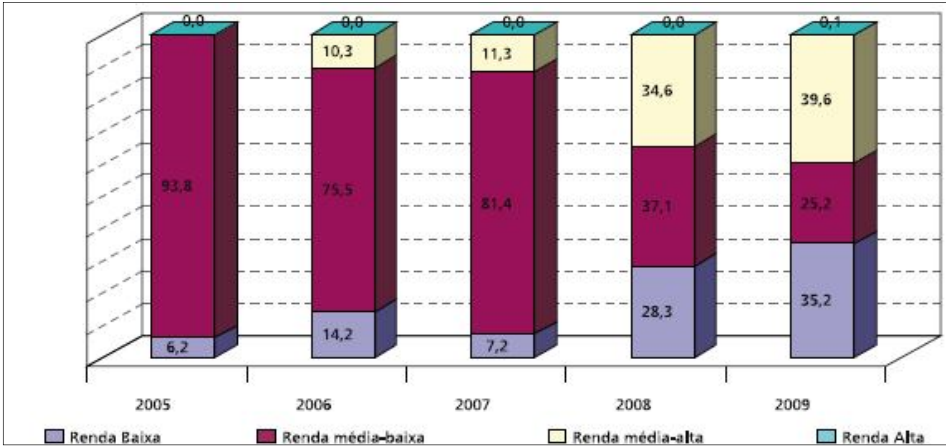
Fonte: IPEA, 2011.

Gráfico 2
Distribuição da AHI por Região (2005-2009) (em %)



Fonte: IPEA, 2010.

Gráfico 3
AHI por grupo de países segundo nível de renda (em %)



Fonte: IPEA, 2010.

Tabela 2
Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica – Distribuição por nível de renda dos países a cada ano (R\$ valores correntes)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Países de Renda Baixa	5.202.347,99	1.771.477,95	2.492.126,01	9.607.008,87	18.118.897,53	37.191.858,35
Países de Renda Média Baixa	7.200.456,65	8.524.496,90	8.537.096,20	13.902.787,03	33.979.707,39	72.144.544,17
Países de Renda Média Alta	6.109.923,90	9.188.411,61	10.016.501,83	15.858.260,29	18.987.666,49	60.160.764,12
Países de Renda Alta	797.262,66	1.414.920,32	505.570,59	758.549,43	1.694.640,21	5.170.943,21
Organizações Internacionais	2.131.168,70	2.291.960,16	2.688.775,28	4.731.467,09	8.982.563,31	20.825.934,54
Outros / Não-especificados	6.314.550,65	9.609.881,76	11.359.201,68	13.880.040,01	15.981.285,06	57.144.959,16
Total	27.755.710,55	32.801.148,70	35.599.271,59	58.738.112,72	97.744.759,99	252.639.003,55

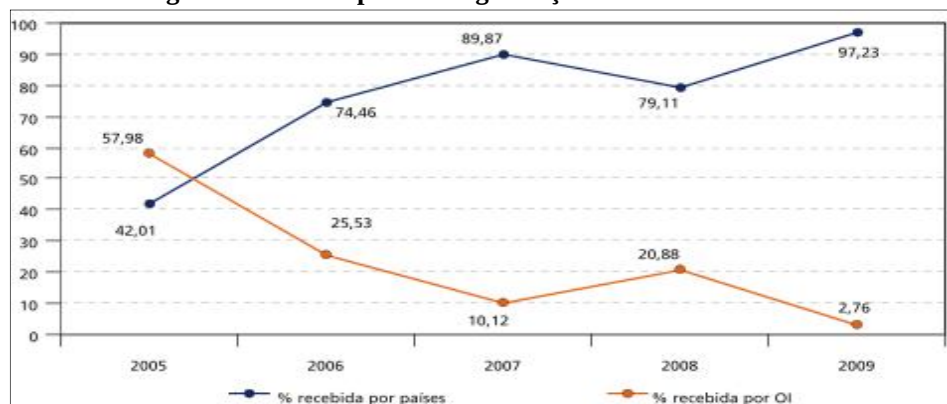
Fonte: IPEA, 2010.

Sobre a assistência humanitária os países da América Latina e Caribe ficam com 76,27%, Ásia com 16,44%, África com 7,26%, e Oceania 0,02% do valor total (IPEA, 2010). Como o gráfico a seguir demonstra essa ajuda humanitária alterou seu padrão de distribuição. Se em 2005 os recursos eram quase equilibrados – a primeira forma era preferida - entre ajuda por meio de organizações internacionais e envio

direto de assistências aos países beneficiados, essa relação se alterou até 2009, preferindo-se oferecer a assistência de maneira direta aos países.

No caso da CTC&T também encontramos uma preferência pela América Latina e Caribe, porém, nesse tipo de cooperação temos uma grande participação do continente africano como receptor de recursos financeiros. Para América Latina e Caribe o valor representa 35,72%, África 25,67%, Oceania 4,48%, cooperação via Ois 8,24%, Europa, 1,15%, América do Norte 0,87%, Norte da África 0,6%, Ásia 0,59%, e Outros e Não-Especificados 22,69%. A tabela abaixo demonstra esses valores em reais correntes.

Gráfico 3
Porcentagem destinada a países e organizações internacionais a cada ano



Fonte: IPEA, 2010.

A cooperação via Ois e Brs se destaca das outras formas de contribuições, representando três quartos da totalidade dos recursos aplicados. Esse aumento de acordo com as análises resulta de novas adesões feitas pelo país a outras organizações e se alinha à crescente relevância do Brasil junto à OMS, à Opas e à ONU, principalmente em participações em operações de Paz, e participação brasileira no Fundo de Convergência Estrutural e de Fortalecimento Institucional do Mercosul

Tabela 3
Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica por regiões (2005 – 2009) (R\$ valores correntes)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
África	9.175.787,60	3.431.599,01	4.232.961,75	16.496.816,93	31.511.939,11	64.849.104,40
América Latina e Caribe	8.794.629,51	13.564.475,75	14.109.590,86	21.128.322,18	32.639.746,54	90.236.764,84
Oceania	283.052,03	2.089.396,84	2.325.232,81	1.020.903,04	5.591.341,79	11.309.926,51
América do Norte	463.512,90	680.400,34	143.756,38	271.262,63	642.031,66	2.200.963,91
Europa	343.911,99	541.726,74	407.445,88	558.225,84	1.048.016,79	2.899.327,24
Ásia	207.330,61	217.118,80	76.255,45	337.712,43	656.321,39	1.494.738,68
Norte da África e Oriente Médio	41.766,56	374.589,30	256.051,50	313.362,57	519.750,28	1.505.520,21
Organizações Internacionais	2.131.168,70	2.291.960,16	2.688.775,28	4.731.467,09	8.982.563,31	20.825.934,54
Outros / Não-especificados	6.314.550,65	9.609.881,76	11.359.201,68	13.880.040,01	16.153.049,12	57.316.723,22
Total	27.755.710,55	32.801.148,70	35.599.271,59	58.738.112,72	97.744.759,99	252.639.003,55

Fonte: Fonte: IPEA, 2010.

(Focem) , BID e no Fundo Africano de Desenvolvimento (IPEA, 2010).

No Focem, o qual é constituído por contribuições anuais de US\$ 100 milhões, dos quais o Brasil aporta 70% (IPEA, 2010) possui como finalidade de financiar projetos para melhorar a infra-estrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-partes, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2011)

De acordo com os dados, o restante das contribuições brasileiras estaria representado na integralização de capital de fundos de bancos regionais dos quais o Brasil faz parte e não os utiliza em benefício próprio. No caso do Banco Mundial, BID, e Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), esses recursos são utilizados para contribuir com o crescimento econômico e com a redução da pobreza nos países de renda baixa (IPEA, 2011)

No Banco Mundial, via Associação Internacional de Desenvolvimento, o Brasil possui uma contribuição maior do que

inúmeros países (19ª posição) superando a China, Rússia, o México e alguns países do G20 ¹⁰. No BID, o país contribui com R\$ 412,8 milhões via Fundo de Operações Especiais o qual apoia iniciativas de redução de dívida de países altamente endividados, e no Fundo Africano de Desenvolvimento do BAD o Brasil integraliza cotas no valor de R\$ 20,4 milhões, os quais são utilizados para execução de projetos dos países mais pobres do continente africano. A tabela 4 a seguir resume a cooperação internacional brasileira via Ois e Brs.

¹⁰ O G20 é composto pelos seguintes países desenvolvidos e em desenvolvimento: Alemanha, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

Tabela 4
Contribuições para organizações internacionais e bancos regionais (2005 – 2009) (R\$ valores correntes)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$		
Organizações Internacionais	134.487.406,02	326.450.175,63	276.536.725,10	285.878.530,67	361.439.736,01	1.384.792.573,43	62,76
Bancos Regionais	164.658.243,00	183.083.788,00	168.884.913,00	171.370.670,00	133.719.392,00	821.717.006,00	37,24
Fundos de Operações Especiais (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	113.733.191,00	81.156.600,00	72.769.127,00	85.824.884,00	59.392.156,00	412.875.958,00	18,71
Fundo Africano de Desenvolvimento	1.036.889,00	6.062.988,00	5.451.986,00	4.261.286,00	3.601.136,00	20.414.285,00	0,93
Total	299.145.649,02	509.533.963,63	445.421.638,10	457.249.200,67	495.159.128,01	2.206.509.579,43	100,00

Fonte: IPEA, 2010.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento percebido dos recursos aplicados pelo governo federal são exemplos inequívocos da crescente importância que o governo federal, através da política externa, atribui a cooperação internacional, e acabam por fortalecer a projeção do smart power brasileiro, além de permitir ao país novas gamas de ações decorrentes da cooperação. Segundo Schmitz as ações de cooperação podem ser consideradas

“como investimentos que, futuramente, resultariam em ganhos de segurança, ao promover estabilidade de regiões vizinhas e de interesse nacional; em ganhos econômicos e comerciais, com a aproximação internacional como fator propulsor para negócios; e em ganhos políticos, ao possibilitar a concerto de decisões em arenas internacionais, com a inclusão de temas caros aos países do eixo sul, como o do desenvolvimento. Além disso, as trocas de experiências e a transmissão de conhecimento adquirido por meio de políticas públicas bem-sucedidas ajudam a consolidar posições comuns em diversos setores” (SCHMITZ, 2011, p.57).

Nesse sentido o pilar do desenvolvimento global do smart power brasileiro representa em sua essência aquilo proposto por Nye (2011) sobre a nova forma do poder mundial, sentido de que o Brasil para se firmar como um ator influente no cenário regional e internacional não se projeta somente pela tentativa de maximizar seu poder, ou pela manutenção do status quo. É evidente que há uma preferência do Brasil em projetos na América do Sul, o que pode ser explicada pela “opção sul americana” (GARCIA, 2008) adotada pela política externa brasileira, mas mesmo assim se observa uma participação brasileira em outras regiões do mundo, como América Latina e Caribe Ásia, África e Oceania, o que representaria uma tentativa de expandir as áreas de

influência da política externa brasileira para além das já consolidadas parcerias sul-americanas.

O Brasil hoje parece que chama para si a responsabilidade de ser um provedor de bens públicos regionais e globais, assumindo os custos da produção de um bem comum, combinando diversos recursos de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder, o que permite que esse bem público sirva como instrumento brasileiro para sua projeção de poder no cenário internacional.

Cabe perceber que os principais espaços de cooperação internacional brasileira reforçam dois grandes eixos da política externa do governo Lula, a preferência sul americana e a política de cooperação sul-sul.

Observado a lógica da projeção e da consolidação do poder, a utilização do Brasil da cooperação internacional atende à uma maior presença brasileira no cenário internacional, a qual possibilita a atuação brasileira para além das questões da cooperação internacional. Nesse sentido, a política externa brasileira é provedora dos bens públicos globais, mas a qual se insere em uma lógica de consolidação de espaços de atuação para a diplomacia no sistema internacional.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) *Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*. 2011. Disponível em:<<http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp>>. Acesso em: 12 de nov. 2011.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) *Histórico*. 2012. Disponível em:<<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>>. Acesso em: 27 de fev. 2012.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Brasil tem novo perfil nas relações internacionais*. 2008. Disponível em:

- <www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=451>. Acesso em: 27 de fev. 2012.
- ALBUQUERQUE, José Guilhon. “Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente.” *Plenarium – Política Externa. Câmara dos Deputados*. Nov. Ano II. N° 2. 2005
- ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. *A smarter, more secure America*. CSIS Commission on Smart Power. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.
- AYRES PINTO, D. J. *Mediação de conflitos internacionais e a inserção mundial do Brasil*. Coimbra, Dissertação de Mestrado, 2009
- _____. “Smart power: os pilares deste poder na política externa brasileira.” *Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI*, 2011.
- BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. Brasília: UnB Editora, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República.” *Rev. Bras. Polít. Int.* Vol.44. 2001
- CERVO, Amado; BUENO; Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Ed. Unb. 2002
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *1808-2008 Dois Séculos de História do Itamaraty*. Volume 2 (1979-2008). Brasília: FUNAG, 2009.
- CRAVINHO, João Gomes. *Visões do Mundo: As relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.
- DA SILVA, Luiz Inácio Lula. *Discurso na abertura da Reunião Ministerial*. Brasília, 10 dez. 2004. Disponível em:<<http://www.info.planalto.gov.br/download/Discursos/PR630.DOC>> Acesso em: 27 de mar. 2011
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; PARADIS, Clarisse Goulart. “Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice.” Paper apresentado na *World International Studies Committee - WISC 2011* Porto, Portugal, 17-20 August 2011.
- FLEMES, Daniel. “O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?” *Rev. Bras. Polít. Int.* 53. 1. 2010
- GARCIA, Marco Aurélio. “A Opção Sul-Americana.” *Interesse Nacional*. Abril/junho. 2008.
- GARCIA, Marco Aurélio. “Respostas da Política Externa Brasileira às

- Incertezas do Mundo Atual.” *Interesse Nacional*. ano 4, edição 13, abr-jun 2011.
- GOODIN, Robert E. *Strategic Aspect of Hegemony*. Max Planck Institute of Economics - Strategic Interaction Group, 2007. Disponível em: <http://ideas.repec.org/s/esi/discus.html> . Acesso em 20 de dezembro de 2008.
- HAKIM, Peter. “O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente.” *Política Externa*. Vol. 19 No 1. 2010
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica. Perspectiva S/A. 2010.
- IPEA. “Cooperação para o desenvolvimento.” In: IPEA, *Desafio do Desenvolvimento*. IPEA. Ano 8, nº 65. 2011.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 1989.
- LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gerson. “Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões).” In Fonseca Jr., Gerson; CASTRO, S (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 1, 2a edição. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Mônica. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities.” *International Affairs*, Vol.82, No.1, 2006, pp.21-40.
- MATEOS. Simone Biehler. “Ajuda ao próximo e ao distante.” In: *Desafio do Desenvolvimento*. IPEA. Ano 8, nº 65. 2011.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. “A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades.” *Idéias - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*. UNICAMP/SP. v. 1, n. 3. 2011.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. “Cooperação técnica internacional: aportes teóricos”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (2): 5-21 [2011].
- POMAR, Valter. *A Política Externa do Governo Lula*. Secretária de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores. 2010
- SÁNCHEZ, E.R. “Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema.”, 2002. Disponível em: www.ciberoamericana.unican.es/documentos/introcoopdes/Cooperación%20y%20desarrollo.%20Nueve%20preguntas%20sobre%20el%20tema.pdf>. Acesso em: 28 de fev. 2012.
- SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. “Mapeando a Cooperação para o

- desenvolvimento.” In: *Desafio do Desenvolvimento*. IPEA. Ano 8, nº 65. 2011.
- SILVA, André Luiz Reis da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.
- SILVA; Elaine; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. “Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira.” *IPEA Texto para Discussão nº 1489*. Brasília, maio de 2010.
- VELASCO, Sebastião. “As Ideias do Poder. Dependência e Globalização no Discurso Recente de Fernando Henrique Cardoso.” *Estudos Avançados*. Nº 37, 1999.
- VELASCO, Sebastião; STUART, Ana. “Mudança de Rumo: A Política Externa do Governo Lula. 2003”. In: VELASCO, Sebastião. *O Brasil no Mundo: Ensaio de Análise Política e Prospectiva*. Ed. Unesp. 2010.
- VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. “A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração.” *Revista Tempo Social – USP*. Vol 15, n. 2, nov.2003. p. 31-61.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.” *Contexto internacional* .vol.29. nº.2.Rio de Janeiro. Jul/Dez. 2007.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Nova Iorque: McGrawhill, 1979.