

Alice Pulliero

DISCURSO E PODER

Uma Análise da Cooperação Brasileira
para o Desenvolvimento Internacional
(2003-2010)



Atena
Editora
Ano 2023

Alice Pulliero

DISCURSO E PODER

Uma Análise da Cooperação Brasileira
para o Desenvolvimento Internacional
(2003-2010)



Atena
Editora
Ano 2023

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva da autora, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos a autora, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
 Prof^a Dr^a Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
 Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de LisboaProf. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
 Prof^a Dr^a Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
 Prof^a Dr^a Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
 Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
 Prof^a Dr^a Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
 Prof^a Dr^a Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau
 Prof^a Dr^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
 Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
 Prof^a Dr^a Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
 Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
 Prof^a Dr^a Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^a Dr^a Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campina
 sProf^a Dr^a Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
 Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 aProf^a Dr^a Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
 Prof^a Dr^a Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
 Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
 Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^a Dr^a Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia / Universidade de Coimbra
 Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
 Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Discurso e poder: uma análise da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2003-2010)

Diagramação: Fernanda Jasinski
Correção: Soellen de Britto
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: A autora
Autora: Alice Pulliero

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
P982	Pulliero, Alice Discurso e poder: uma análise da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2003-2010) / Alice Pulliero. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2023. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-1206-9 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.069232203 1. Análise do discurso. 2. Ideologia. 3. Poder. I. Pulliero, Alice. II. Título. CDD 404.41
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DA AUTORA

A autora desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao conteúdo publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

Este livro é baseado na dissertação de mestrado apresentada pela autora em 2015 como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O discurso é não apenas o que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é a coisa para a qual e pela qual a luta existe, o discurso é o poder a ser tomado.

Michel Foucault (A Ordem do Discurso)

Este trabalho propõe uma análise da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), no período 2003-2010, com foco em seu aspecto discursivo. Situando a cooperação brasileira no contexto mais abrangente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), este trabalho explora como pronunciamentos oficiais específicos sobre a Cobradi permitem entrever usos estratégicos da cooperação internacional e possíveis mecanismos de poder articulados, bem como as implicações potenciais dessas disputas discursivas sobre a identidade nacional brasileira.

Para esse fim, o presente trabalho estrutura-se da seguinte maneira: o primeiro capítulo apresenta o referencial teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica como base ontológica, epistemológica e metodológica desta pesquisa em seu propósito de analisar a dimensão discursiva da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, tendo como base três conceitos-chave: “discurso”, “ideologia” e “poder como hegemonia”.

O segundo capítulo conforma uma análise da conjuntura, apresentando a trajetória da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento através de uma perspectiva transformacional abrangente, considerando o contexto pós-Segunda Guerra Mundial e as transformações ocorridas ao longo das últimas décadas até o início dos anos 2000. Tal análise conjuntural expressa uma interpretação particular sobre os desdobramentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, destacando a evolução do contexto geopolítico e do pensamento sobre desenvolvimento como fatores relevantes nesse processo.

O terceiro capítulo versa sobre a cooperação internacional no caso específico do Brasil, apresentando um breve panorama histórico, bem como o arcabouço institucional, levantamentos oficiais e princípios orientadores presentes em posicionamentos institucionais do país no período 2003-2010, os quais conformam uma construção discursiva baseada em princípios de solidariedade, horizontalidade, não condicionalidade, ausência de interesses comerciais, entre outros, no que consiste no foco deste trabalho.

O quarto capítulo realiza a análise de oito pronunciamentos oficiais do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por meio das categorias analíticas da Análise de Discurso Crítica “interdiscursividade”, “dissimulação”, “legitimação” e “unificação”, tendo como foco principal o significado representacional dos textos selecionados.

As considerações finais retomam os argumentos desenvolvidos nos capítulos anteriores à luz dos conceitos de *system-affecyting state* (KEOHANE, 1969) e *soft power* (NYE, 1990), reconhecendo o discurso brasileiro como contra-hegemônico frente ao padrão tradicional da Cooperação Norte-Sul, operando no sentido de reiterar e fortalecer a identidade do Brasil como potência média, como líder e porta-voz dos países do Sul, o que atesta para o uso estratégico do discurso - e, portanto, da prática - da cooperação internacional para o desenvolvimento como ferramenta de inserção internacional.

INTRODUÇÃO	1
FUNDAMENTOS TEÓRICOS	5
Discurso	6
Ideologia.....	9
Poder.....	10
Aspectos metodológicos	14
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DA CONJUNTURA	17
Cooperação internacional no contexto geopolítico bipolar	18
Teorias da modernização.....	21
Dependência, periferia e questões sociais	23
O paradigma neoliberal.....	26
Cooperação internacional em um contexto geopolítico multipolar.....	29
O paradigma do desenvolvimento sustentável	31
COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: VISÃO GERAL.....	37
Evolução histórica da cooperação internacional brasileira.....	38
Cobradi: informações dos relatórios oficiais (2003-2010)	42
Cooperação técnica	46
Cooperação científica e tecnológica.....	48
Cooperação educacional	49
Cooperação humanitária	49
Apoio e proteção a refugiados	50
Operações de manutenção da paz	51
Gastos com organismos internacionais	52
Princípios orientadores da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.....	53
COBRADI: ANÁLISE DO DISCURSO BRASILEIRO	60

Interdiscursividade	61
Dissimulação	67
Legitimação	70
Unificação	77
Comentários gerais	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	87
SOBRE A AUTORA	91

INTRODUÇÃO

Transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no sistema internacional, principalmente no final do século XX, apontam novos desafios e oportunidades para diversos atores em uma conjuntura complexa. No início do século XXI, temas como meio ambiente, direitos humanos e questões culturais ganharam projeção global e passaram a ocupar o centro de discussões e negociações internacionais a respeito do desenvolvimento. Nesse quadro, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID, considerada instrumento eminente de promoção do desenvolvimento, vem ampliando e diversificando suas formas de atuação no cenário mundial.

O termo cooperação, concebido como ação coordenada de atores independentes em busca de benefício mútuo (DAI; SNIDAL, 2010), refere-se, neste trabalho, à CID como prática internacional voltada à promoção do desenvolvimento principalmente a partir do contexto pós-Segunda Guerra Mundial. A prática da CID é também chamada assistência ou ajuda internacional ao desenvolvimento, dependendo do contexto e da perspectiva dos atores que a mencionam. Ao longo do tempo, tais ações deram origem ao que se pode chamar de Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, definido como rede relativamente articulada de instituições públicas e organizações da sociedade civil que promovem ações de CID (PINO, 2006).

No Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, o termo “doador” tradicionalmente refere-se aos países desenvolvidos que empreendem ações em favor de países em desenvolvimento, os chamados “recipiendários”. Esses termos referem-se ao chamado modelo tradicional de cooperação para o desenvolvimento, baseado em relações de poder assimétricas e verticalizadas entre países considerados desenvolvidos e países considerados em desenvolvimento, entre “doadores” e “recipiendários”. Esse modelo tradicional, chamado cooperação Norte-Sul, é considerado, neste trabalho, como padrão hegemônico de cooperação internacional a partir de uma perspectiva que enfatiza o surgimento de modelos concorrentes, o que caracteriza um contexto de luta hegemônica entre padrões distintos de cooperação¹.

Durante o período que compreende o pós-Segunda Guerra Mundial até o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, é possível afirmar que a dinâmica internacional, de maneira geral, esteve condicionada à lógica de disputa hegemônica entre o oeste capitalista e o leste socialista. Nesse período, a cooperação internacional era componente estratégico na busca por áreas de influência tanto capitalista quanto socialista. No início dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, muitos analistas apostaram no que seria

1 O conceito de “hegemonia” de Antonio Gramsci é compreendido como liderança e dominação exercidas com base no consentimento mais do que no uso da força e sempre atingidas parcial e temporariamente em um equilíbrio instável, o que caracteriza o conceito de “luta hegemônica”.

o fim da chamada ajuda internacional, uma vez que a motivação central da comunidade de países considerados “doadores”, definida por interesses políticos e estratégicos em uma lógica bipolar, perderiam importância em um novo contexto geopolítico (MAVROTAS, 2010). No entanto, o início deste século testemunhou não o declínio, mas uma reestruturação da agenda da cooperação internacional em um novo momento no qual o conflito Leste-Oeste² cedeu espaço para o contraste Norte-Sul³.

Além das mudanças geopolíticas, a cooperação internacional passou a refletir e reforçar novas questões prioritárias da agenda internacional, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - e seus sucessores Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, questões climáticas, direitos humanos, crescente protagonismo de países emergentes, entre outras. A multipolaridade passou a figurar, então, como elemento característico das relações entre os diversos países, o que permitiu o estabelecimento de novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento.

Dentro da perspectiva Norte-Sul, cujas raízes remontam à Conferência de Bandung em 1955, é possível identificar, em tempos recentes, a ascensão de países emergentes, incluindo o Brasil, os quais vêm registrando crescimento econômico elevado e melhorias nas condições de vida de suas populações. No contexto da “ascensão do Sul”, o Brasil conquistou avanços significativos nas áreas econômica e social, figurando entre as 10 maiores economias do mundo e apresentando sucesso em programas de redução da pobreza e inclusão social que se tornaram exemplo no mundo, permitindo, por exemplo, que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva fosse condecorado pela ONU, em 2010, com o título de “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome”. Esse quadro, aliado a uma política exterior com renovado interesse na diversificação e adensamento das relações internacionais do Brasil, possibilitou maior atuação do país no cenário internacional, incluindo uma expansão da política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

De acordo com os relatórios oficiais brasileiros, a chamada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi refere-se aos recursos da administração pública federal direcionados ao cumprimento de responsabilidades assumidas internacionalmente em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais (IPEA; ABC, 2013). As ações empreendidas pela Cobradi são executadas através de distintas modalidades, como cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional, cooperação humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais (IPEA; ABC, 2013). Diversas instituições do governo federal, como Ministérios, agências

2 A perspectiva Leste/Oeste refere-se ao conflito entre os países capitalistas, liderados pelos EUA, e os países socialistas, liderados pela URSS, durante o período da Guerra Fria.

3 A perspectiva Norte/Sul refere-se ao contraste entre países considerados desenvolvidos (Norte) e países considerados em desenvolvimento (Sul).

governamentais e institutos de pesquisa, encontram-se diretamente envolvidas nas ações da cooperação brasileira.

No início dos anos 2000, a cooperação internacional empreendida pelo Brasil aumentou substancialmente. Os recursos voltados à Cobradi passaram de aproximadamente 384,2 milhões de reais, em 2005, para mais de 724 milhões, em 2009 (IPEA; ABC, 2010), chegando a 1,6 bilhão em 2010 (IPEA; ABC, 2013), o que promoveu grande visibilidade à cooperação brasileira tanto do ponto de vista interno quanto internacional. Essa ampliação da atuação brasileira foi voltada principalmente a países da América Latina e da África.

De acordo com Amado Cervo (2010), a América Latina é tradicionalmente uma prioridade na política exterior brasileira. Em relação ao continente africano, houve momentos específicos em que o Brasil demonstrou maior interesse na aproximação com a África, como durante o período da chamada Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), ou no chamado Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Ernesto Geisel (1974-1979). Depois do processo de redemocratização iniciado na década de 1980, é possível afirmar que a retomada do interesse em aprofundar as relações com os países africanos aconteceu durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por meio de abertura de embaixadas, negociações comerciais e projetos de cooperação.

A ampliação da atuação brasileira no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento deu-se acompanhada de uma construção discursiva do governo, a qual destaca princípios orientadores que fundamentam sua atuação, como solidariedade, horizontalidade, atuação conforme demanda dos países parceiros, respeito à soberania, bem como ausência de condicionalidades e de interesses comerciais (LEITE et al.), afirmando o compromisso brasileiro com a promoção do desenvolvimento sustentável com justiça social. Assim, a chamada “cooperação solidária” do Brasil ganhou atenção tanto na mídia quanto na Academia, suscitando posicionamentos diversos na opinião pública e nas produções científicas.

Reconhecendo a linguagem como dimensão da vida social, e por isso a importância da análise linguística no estudo sobre fenômenos sociais, a presente pesquisa tem como foco o momento discursivo que integra a prática da cooperação internacional brasileira. Tendo como base o referencial teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica – ADC, abordagem que considera tanto o aspecto semiótico quanto o aspecto social dos eventos discursivos, este trabalho propõe uma análise situada da Cobradi em um contexto social e histórico.

A Análise de Discurso Crítica compreende o discurso como dimensão das práticas sociais, ou seja, compreende a linguagem como parte constitutiva da vida social. O discurso, como manifestação da linguagem, é influenciado pelas práticas sociais e, ao mesmo

tempo, tem efeitos sobre elas. Nesse sentido, a linguagem é concebida como instrumento de poder. Considerando o discurso como momento da prática social, a dimensão discursiva da Cobradi ganha nova perspectiva analítica, tornando-se componente significativo das práticas da cooperação brasileira.

A vertente da ADC desenvolvida por Norman Fairclough e utilizada neste trabalho assume uma perspectiva transformacional da sociedade, tendo como base três conceitos-chave: “discurso”, “ideologia” e “poder como hegemonia”. Em ADC, o conceito de discurso apresenta dois significados: de maneira mais abstrata, significa o momento discursivo que integra as práticas sociais; de maneira mais concreta, significa uma maneira particular de representar aspectos do mundo. Em relação à ideologia, a ADC apresenta uma concepção crítica, concebendo a ideologia como sentido a serviço do poder. O poder, em ADC, é concebido como hegemonia, como dominação instável e temporária estabelecida, mantida ou transformada com base na construção de consensos e adesões, mais do que por meio do uso da força.

Esta pesquisa parte da percepção de que existem lutas hegemônicas travadas pelo Brasil no e pelo discurso sobre a Cobradi, no que se refere a uma aparente investida contra-ideológica do governo brasileiro no esforço de reposicionamento do significado de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no contexto geopolítico mundial. Nesse sentido, dentro de uma perspectiva transformacional da sociedade em termos de luta hegemônica, esta pesquisa compreende “poder” como instrumento de desestabilização e busca explorar como alterações de significado da CID podem servir a estratégias da atuação brasileira no cenário internacional.

Em conformidade com a postura crítico-realista da Análise de Discurso Crítica, este trabalho reconhece a natureza seletiva e parcial da análise de discurso, admitindo seu caráter interpretativo, o qual permite transformar aspectos do mundo em representações por meio das quais é possível descrever, entender e interpretar tais aspectos. Seu caráter científico reside no processo de compreensão e explanação do material empírico segundo um arcabouço teórico particular (RAMALHO; RESENDE, 2011).

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Atualmente, diversas áreas do conhecimento reconhecem que mudanças no uso linguístico estão relacionadas a processos sociais e culturais mais amplos, considerando a importância da análise linguística como método para o estudo da reprodução e da transformação social (FAIRCLOUGH, 2001). A chamada “virada linguística” no pensamento social e filosófico, cujas origens remontam aos trabalhos de diferentes intelectuais como Ferdinand de Saussure e Ludwig Wittgenstein, passou a conferir uma dimensão central à linguagem nos estudos sobre fenômenos sociais.

Com o objetivo de desenvolver uma teoria social da linguagem, Norman Fairclough (2001) propõe uma síntese de métodos de análise desenvolvidos na linguística com teorias sociais, tendo como base o Realismo Crítico de Roy Bhaskar. De acordo com Fairclough (2001), a Análise de Discurso Crítica – ADC, enfatiza como o discurso é moldado por relações de poder, bem como os efeitos constitutivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença (FAIRCLOUGH, 2001).

A Análise de Discurso Crítica não constitui abordagem única e estável dos estudos discursivos. Ao contrário, existe uma variedade de abordagens que se identificam sob esse termo, o que sugere seu caráter heterogêneo, instável e aberto aos diálogos interdisciplinares. Embora exista essa diversidade, as diferentes vertentes da ADC utilizam análises sistemáticas de textos como método de pesquisa e também compartilham de uma perspectiva crítica sobre contextos situados que envolvem questões de poder (RAMALHO; RESENDE, 2011).

O Realismo Crítico concebe o mundo como sistema aberto e em constante mudança (RAMALHO; RESENDE, 2011). Tal concepção é socialmente situada, mas não socialmente determinada, enfatizando a possibilidade de transformação social. A perspectiva transformacional do Realismo Crítico compreende que sociedades criam indivíduos e indivíduos afetam sociedades. No entanto, ações e condições não se confundem, de maneira que as estruturas são irreduzíveis aos agentes que as transformam. Isso significa que, em um determinado corte sincrônico, a sociedade não é criação dos seres humanos, mas condição pré-existente, embora diacronicamente a sociedade seja resultado da ação humana.

Desse modo, a concepção crítico-realista de relação entre estrutura e agência assume que as estruturas sociais são, ao mesmo tempo, condição e resultado da agência humana, sendo que a agência humana reproduz e transforma as estruturas. Assim, estrutura e agência são causalmente interdependentes (RAMALHO; RESENDE, 2011). A partir de uma perspectiva crítico-realista, a vertente da ADC desenvolvida por Fairclough e

considerada neste trabalho fundamenta-se nos conceitos de “discurso”, “ideologia” e “poder como hegemonia”, os quais serão apresentados a seguir.

1. DISCURSO

O termo “discurso” possui dois significados em ADC. O primeiro está relacionado ao conceito de “prática social”. De acordo com Chouliaraki e Fairclough (1999), práticas sociais são maneiras habituais, situadas no tempo e no espaço, pelas quais as pessoas utilizam recursos materiais e/ou simbólicos para agir e interagir no mundo. São entidades intermediadoras entre o potencial abstrato das estruturas e a sua realização em eventos concretos. Desse modo, recontextualizando elementos do Realismo Crítico, a ADC concebe a vida social em três níveis distintos: estruturas sociais, práticas sociais e eventos sociais.

As estruturas sociais são entidades abstratas, como a estrutura econômica, a estrutura de classes, o sistema de parentesco, o sistema internacional, a linguagem, etc, as quais definem um potencial, um conjunto de possibilidades. De acordo com a abordagem teórico-metodológica da ADC, os eventos sociais não são efeito simples ou direto das estruturas sociais abstratas. A relação entre o que é estruturalmente possível e o que realmente acontece, ou seja, entre estruturas e eventos, é mediada por entidades intermediárias, chamadas práticas sociais. As práticas sociais, definidas anteriormente como maneiras habituais, situadas no tempo e no espaço, pelas quais as pessoas utilizam recursos materiais e/ou simbólicos para agir e interagir no mundo, podem ser compreendidas como articulação de diferentes elementos sociais, os quais são associados a determinadas áreas da vida social, como, por exemplo, a prática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID.

Os elementos articulados nas práticas sociais são: ação e interação; relações sociais; pessoas (com suas crenças, valores, atitudes, histórias e etc.); mundo material e discurso (no singular) (FAIRCLOUGH, 2003). A prática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, por exemplo, envolve interação e concertação política entre dois ou mais países; estabelecimento de relações consideradas verticais ou horizontais entre eles; autoridades políticas com posicionamentos definidos sobre cooperação internacional e sobre desenvolvimento de acordo com suas crenças, valores e história; transferências de recursos materiais que variam desde doações de remédios e equipamentos até a construção de imóveis; bem como pronunciamentos oficiais de autoridades políticas sobre a promoção do desenvolvimento através da cooperação internacional. De acordo com a ADC, todos esses momentos são influenciados mutuamente.

A Análise de Discurso Crítica parte, então, da concepção de discurso como momento constitutivo das práticas sociais, ou seja, da linguagem como parte irredutível da

vida social. Nesse sentido, a ADC considera que o discurso, como elemento das práticas sociais, apresenta efeitos constitutivos sobre os outros elementos, ao mesmo tempo em que é moldado por eles. O discurso da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi, por exemplo, tem efeitos sobre as interações do Brasil com outros países; sobre o tipo de relação que é estabelecida entre eles; sobre valores, crenças e conhecimento das autoridades políticas envolvidas nas negociações; bem como sobre a transferência de recursos materiais a outros países. Ao mesmo tempo, todos esses elementos causam efeitos nos pronunciamentos oficiais de autoridades políticas brasileiras sobre a promoção do desenvolvimento através da cooperação internacional. Desse modo, o discurso consiste em componente da prática social e tal prática é moldada e transformada pelo discurso. Isso pressupõe uma relação interna e dialética entre discurso e prática social, entre linguagem e sociedade. Assim, a linguagem deve ser compreendida ao mesmo tempo como sistema semiótico e como sistema social.

Disso decorre a concepção da ADC sobre a relação entre estrutura e agência social, retomada do Realismo Crítico. De acordo com Fairclough (2003), os agentes sociais não são totalmente livres, pois são restringidos socialmente. No entanto, ao mesmo tempo, suas ações não são totalmente determinadas. Os agentes sociais têm seus próprios poderes causais, os quais não são redutíveis aos poderes causais das estruturas e práticas. Desse modo, os agentes sociais produzem textos e estabelecem relações entre elementos textuais. Esse processo é restringido pelas estruturas, por exemplo pela gramática da língua, mas ainda assim existe espaço para certa liberdade de produção textual, o que permite possíveis transformações.

De acordo com Fairclough (2001), os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as constituem. Diferentes discursos constituem entidades-chave (como, por exemplo, o conceito de desenvolvimento e de subdesenvolvimento) de diferentes modos e posicionam os sujeitos sociais de diversas maneiras (como, por exemplo, os países considerados “doadores” e os considerados “recipiendários” no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento) e esses efeitos sociais do discurso são enfatizados na Análise de Discurso Crítica. Outro foco importante consiste na mudança histórica: como diferentes discursos são combinados em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso (FAIRCLOUGH, 2001). Desse ponto de vista, questões sociais são, em parte, questões de discurso: o poder de classes e as relações raciais e de gênero são, em parte, uma questão de discurso. O discurso pode contribuir tanto para estabelecer ou sustentar relações de dominação quanto para contestá-las e superá-las.

Considerando a primeira concepção de “discurso” como o momento discursivo das práticas sociais, é necessário aprofundar o referencial teórico-metodológico da ADC

para compreender a segunda definição do termo “discurso”. A ADC recontextualiza o conceito de “ordem do discurso” de Michel Foucault. No nível intermediário das práticas sociais, a linguagem, manifestada em discurso, aparece como ordens do discurso: combinações particulares de práticas discursivas, as quais, conjuntamente, constituem o momento discursivo das práticas sociais. Ordens do discurso são articulações socialmente estruturadas de práticas discursivas, as quais constituem a faceta discursiva de um campo social (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Desse modo, em ADC, a linguagem corresponde ao nível das estruturas, as ordens de discurso correspondem ao nível das práticas sociais e os textos correspondem ao nível dos eventos sociais.

Os elementos articulados na ordem do discurso não são elementos de estruturas linguísticas, como substantivos e sentenças (FAIRCLOUGH, 2003). As práticas discursivas que conformam a ordem do discurso são gêneros, discursos (no plural) e estilos: maneiras particulares de agir e interagir, de representar e de identificar aspectos do mundo, respectivamente. De acordo com a ADC, o discurso (no singular), como momento discursivo da prática social, aparece principalmente de três maneiras: gêneros (modos de agir e de interagir), discursos (modos de representar) e estilos (modos de ser e de identificar).

Um modo de agir e interagir é através da fala ou da escrita. Assim, o discurso aparece primeiro como parte da ação (FAIRCLOUGH, 2003). É possível distinguir diferentes gêneros como diferentes modos de agir e interagir discursivamente, como uma entrevista, um romance ou um pronunciamento oficial. Em segundo lugar, o discurso aparece nas representações, como na representação do mundo material ou de outras práticas sociais, sendo possível distinguir discursos diferentes que podem representar a mesma dimensão da vida social através de posições e perspectivas diversas (FAIRCLOUGH, 2003), como, por exemplo, diferentes perspectivas sobre desenvolvimento. Em terceiro lugar, o discurso aparece acompanhado de “linguagem corporal”, pronúncia e outros traços fonológicos, vocabulário e etc., os quais constituem maneiras particulares de ser e de identificar(-se). Diferentes estilos conformam diferentes maneiras de identificar discursivamente a si e aos outros, como, por exemplo, maneiras particulares de identificar um médico, um paciente ou uma autoridade política.

Dessa forma, como afirmam Ramalho e Resende (2011), gêneros discursivos são maneiras relativamente estáveis de agir e interagir discursivamente na vida social. Discursos (no plural) são maneiras relativamente estáveis de representar aspectos do mundo de pontos de vista particulares. Estilos são maneiras particulares de identificar, discursivamente, a si e a outrem. De acordo com a ADC, (inter)ação, representação e identificação constituem os três principais significados do discurso. Essas maneiras de agir e interagir, de representar e de identificar discursivamente conformam o momento discursivo da prática social, o discurso (no singular). Sendo assim, o termo discurso possui

dois significados: mais abstratamente, significa o momento da prática social referente à manifestação da linguagem; mais concretamente, significa um modo particular de representar aspectos do mundo (RAMALHO e RESENDE, 2011).

2. IDEOLOGIA

De acordo com Fairclough (2003), um dos efeitos causais dos textos mais importantes para a Análise de Discurso Crítica consiste em seu efeito ideológico: seu efeito na instauração, manutenção ou transformação de ideologias. Na perspectiva da ADC, ideologias são representações de aspectos do mundo, as quais contribuem para estabelecer, sustentar ou modificar relações sociais de poder, dominação ou exploração. Essa perspectiva crítica, que compreende a ideologia como uma modalidade de poder, contrasta com diversas concepções descritivas, as quais consideram a ideologia apenas como crenças, posições, atitudes e valores de grupos sociais, sem referência às relações de poder e de dominação entre tais grupos (FAIRCLOUGH, 2003).

John Thompson (1990) sustenta uma concepção crítica de ideologia, argumentando que o sentido pode servir para estabelecer e sustentar determinadas relações de dominação. A ideologia é, assim, compreendida como “sentido a serviço do poder” (THOMPSON, 1990). Tal perspectiva volta-se para os contextos sociais nos quais as ideologias são empregadas e articuladas, questionando a maneira como essas formas simbólicas são mobilizadas para estabelecer, sustentar ou transformar relações de poder. Compartilhando da concepção crítica de ideologia, Fairclough (2003) afirma que representações ideológicas podem ser identificadas em textos. Nesse sentido, ao afirmar que ideologias são representações que podem contribuir para relações de poder e dominação, o autor sugere que a análise textual deva ser enquadrada na análise social, considerando os textos em termos de seus efeitos nas relações de poder. Corroborando tal perspectiva, Ramalho e Resende (2011) afirmam que a ideologia constitui um instrumento de lutas de poder, de maneira que disputas de poder são, em parte, tentativas de instaurar, sustentar e universalizar discursos ideológicos particulares.

Com base na concepção crítica de Thompson, Ramalho e Resende (2011) apresentam modos gerais de operação da ideologia ligados a estratégias de construção simbólica, como legitimação, dissimulação e unificação. De maneira simplificada, a legitimação consiste em um modo de representar relações de poder como sendo justas e dignas de apoio. A dissimulação consiste em ocultar, negar ou obscurecer relações de poder. A unificação consiste em construir simbolicamente uma forma de unidade que reúne elementos diversos em uma unidade coletiva, independentemente das divisões que possam separá-los.

Retomando uma perspectiva dialética, Fairclough (2001) argumenta que os sujeitos são posicionados ideologicamente, mas também são capazes de agir criativamente para realizar suas próprias conexões entre as diversas práticas e ideologias a que são expostos, da mesma maneira que são capazes de reestruturar as práticas e as estruturas condicionadoras. Fairclough (2001) compreende que as ideologias são significações/construções da realidade, as quais são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação. O equilíbrio entre o sujeito como efeito ideológico e o sujeito como agente ativo é uma variável dependente das condições sociais, da mesma maneira que a estabilidade relativa das relações de dominação (FAIRCLOUGH, 2001).

Pensando a questão da ideologia no contexto internacional, especialmente o posterior à Segunda Guerra Mundial, parece possível afirmar que o discurso dominante sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID está intimamente relacionado ao discurso dominante sobre desenvolvimento, os quais têm sido empregados e articulados de maneiras diversas no sentido de legitimar determinadas relações assimétricas de poder, como, por exemplo, o chamado padrão tradicional de cooperação Norte-Sul, caracterizado pelo estabelecimento de relações verticalizadas entre países considerados desenvolvidos e países considerados em desenvolvimento. Tendo em vista, conforme argumentado, que a estratégia de legitimação consiste em um dos modos de operação da ideologia, parece possível compreender os discursos dominantes sobre CID e sobre desenvolvimento como ideológicos, como sentidos a serviço do poder.

3. PODER

Conforme mencionado, a Análise de Discurso Crítica – ADC é voltada a contextos situados que envolvem questões de poder, preocupando-se com efeitos ideológicos que determinados textos possam ter sobre relações sociais, ações e interações, conhecimentos, crenças, atitudes, valores e identidades: sentidos a serviço de projetos particulares de dominação e exploração, que sustentam distribuição desigual de poder (RAMALHO & RESENDE, 2011).

Nessa perspectiva, a concepção de poder retoma o conceito de “hegemonia” de Antonio Gramsci, como dominação exercida com base no consenso mais do que no uso da força. Ao contrário de abordagens que concebem o poder como força de coação unilateral da estrutura sobre o indivíduo, na perspectiva da ADC o poder é temporário, estando sempre em equilíbrio instável, o que caracteriza o conceito de “luta hegemônica” (RAMALHO; RESENDE, 2011). De acordo com o pensamento gramsciano, a política é concebida como luta pela hegemonia, com ênfase na importância da ideologia para o

estabelecimento de consensos, ou ao menos de adesões, para a manutenção das relações de poder. (FAIRCLOUGH, 2003).

Para Gramsci, a hegemonia é a capacidade de direcionar, liderar, conquistar alianças. É a capacidade de fornecer uma base social para o Estado (GRUPPI, 1978). Desse ponto de vista, a hegemonia opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e sobre o modo de conhecer (GRUPPI, 1978). Assim, a hegemonia é entendida não apenas como direção política, mas também como direção moral, cultural e ideológica (GRUPPI, 1978).

Reconhecendo a importância do conceito gramsciano de hegemonia no processo de desconstrução do paradigma determinista do marxismo clássico (na medida em que considera os aspectos morais, culturais e ideológicos para além da luta de classes sociais), Ernesto Laclau e Chantal Mouffe voltam-se para o momento da articulação política sob a perspectiva de hegemonia e compreendem que o caráter aberto e incompleto do social é condição de toda prática hegemônica (ALVES, 2010). De acordo com Fairclough (2001), tal conceito de hegemonia harmoniza-se com a concepção de discurso da ADC e fornece um modo de teorização da mudança social em relação à evolução das relações de poder. Essa abordagem permite um foco sobre a mudança discursiva, tendo em vista sua contribuição aos processos mais amplos de mudança social e, ao mesmo tempo, considerando os efeitos de tais processos na mudança discursiva.

Segundo Fairclough (2001), hegemonia é liderança e dominação no âmbito econômico, político, cultural e ideológico. É o poder exercido sobre uma sociedade, mas sempre atingido parcial e temporariamente em um equilíbrio instável. É a construção de alianças e a integração de classes subalternas mediante concessões ou meios ideológicos para ganhar seu consentimento, mais do que exercer sua simples dominação. Hegemonia é um foco de luta constante para construir, manter ou romper alianças e relações de dominação, assumindo formas econômicas, políticas e ideológicas (FAIRCLOUGH, 2001).

A concepção de luta hegemônica em termos de articulação, rearticulação e desarticulação de elementos está em harmonia com a concepção de discurso da ADC (FAIRCLOUGH, 2001). Tal concepção é condizente com a concepção dialética da relação entre estruturas e eventos discursivos, considerando as estruturas discursivas como ordens de discurso (configurações de elementos mais ou menos instáveis). Desse modo, é possível considerar uma ordem de discurso como a faceta discursiva do equilíbrio contraditório e instável que constitui uma hegemonia, sendo que a articulação e a rearticulação de ordens do discurso fornecem um marco delimitador na luta hegemônica (FAIRCLOUGH, 2001). Ao mesmo tempo, a prática discursiva, a produção, a distribuição e a interpretação de textos constituem uma faceta da luta hegemônica, contribuindo para a reprodução ou a

transformação não apenas da ordem de discurso existente, mas também das relações sociais (FAIRCLOUGH, 2001).

Desse modo, a ADC considera que existem maneiras distintas de instaurar, manter e se contrapor à hegemonia, dentre elas, a luta travada no e pelo discurso. Para grupos particulares se manterem temporariamente em posição hegemônica, é necessário estabelecer e sustentar liderança moral, política e intelectual na vida social (RAMALHO; RESENDE, 2011). Assim, existe disputa de poder na estruturação de textos e ordens de discurso (FAIRCLOUGH, 2001). A luta hegemônica entre forças políticas pode ser vista, parcialmente, como a disputa para universalizar visões e representações de mundo particulares, o que está intimamente relacionado ao conceito de ideologia discutido anteriormente. Assim, o poder exercido por determinado grupo depende, em parte, da sua capacidade de gerar práticas discursivas que o sustentem. Por isso, o destaque cada vez maior do discurso nas transformações sociais relaciona-se com uma preocupação para controlar o discurso: causar mudanças nas práticas discursivas como parte da engenharia da mudança social e cultural (FAIRCLOUGH, 2001).

Tal perspectiva é condizente com a abordagem teórica de Joseph Nye Jr. sobre as formas de poder exercidas no âmbito internacional. Nye (2004) concebe o poder como habilidade de influenciar o comportamento de atores a fim de obter resultados almejados. De acordo com Nye (2004), existem diversas formas de afetar o comportamento alheio, como coerção através de ameaças, indução por meio de recursos financeiros ou pela persuasão e cooptação. A estratégia de coerção por meio do uso da força é chamada de *hard power*, em contraste com estratégia persuasiva do chamado *soft power*. Quando combinados, o *hard power* e o *soft power* conformam o *smart power*, estratégia de atuação internacional considerada mais eficiente, na medida em que envolve tanto coerção quanto persuasão.

O conceito de *soft power* foi introduzido na literatura das Relações Internacionais por Nye no começo dos anos 1990. Apesar de Nye não basear seu arcabouço teórico nas contribuições de autores neo-Gramscianos, nem ser um expoente da Teoria Crítica nas Relações Internacionais, Nye resgatou o conceito de hegemonia de Gramsci para desenvolver seu conceito de *soft power*:

Following the insights of the Italian thinker Antonio Gramsci, [...] the most critical feature for a dominant country is the ability to obtain a broad measure of consent on general principles – principles that ensure the supremacy of the leading state and dominant social classes – and at the same time to offer some prospect of satisfaction to the less powerful (NYE, 1990, p. 32).

De acordo com Zahran e Ramos (2010), a influência de Gramsci no pensamento de Nye é facilmente percebida. Hegemonia, assim como *soft power*, opera através de

consenso sobre um conjunto de princípios gerais que garantem a supremacia de um grupo e, ao mesmo tempo, propicia algum grau de satisfação aos outros grupos restantes. Ambos os conceitos fazem referência a princípios, ideias, valores e instituições compartilhados, consentidos ou considerados legítimos por diversos grupos, mas que ao mesmo tempo constituem recursos de poder, influência e controle de um grupo sobre outros (ZAHNAN; RAMOS, 2010).

Nessa lógica, Nye afirma que um Estado encontra menos resistência na busca por seus interesses próprios quando seu poder é considerado legítimo por outros Estados. Segundo Zahn e Ramos (2010), tal perspectiva é condizente com o conceito gramsciano de hegemonia, como dominação exercida com base no consenso mais do que no uso da força. Nye (2011) afirma que o poder de atração e persuasão de um país é socialmente construído e baseado em três recursos fundamentais: sua cultura, onde pareça atrativa; seus valores políticos, quando cumpridos interna e externamente; e sua política externa, quando considerada legítima e reconhecida como autoridade moral.

O arcabouço teórico sobre soft power reconhece que a política global envolve “luta verbal” entre narrativas competitivas (NYE, 2011) e chama atenção para a questão da legitimidade nas relações internacionais. De acordo com Nye (2011), a legitimidade é uma realidade do poder, sendo que as lutas competitivas sobre a legitimidade influenciam a capacidade de persuasão no âmbito internacional.

Tal perspectiva parece concordar com o conceito de legitimidade proposto por Jürgen Habermas, com ênfase na disputa para alcançar consenso e na validação discursiva. Segundo Habermas, a legitimidade refere-se ao reconhecimento de determinada ordem política como correta e justa, digna de aceitação. Tal concepção destaca o fato de que a legitimidade é uma reivindicação de validade contestável, dependendo do seu reconhecimento (HABERMAS, 1979). Habermas argumenta que, em sociedades organizadas na forma de Estado, é possível constatar uma necessidade de legitimação dos instrumentos de poder, visto que o poder político só adquire força socialmente integradora à medida que a disposição sobre os meios de sanção não recai apenas na repressão absoluta, mas também na autoridade de uma ordem jurídica. Por isso, as leis necessitam do reconhecimento intersubjetivo dos cidadãos, sendo legitimadas como justas, e a cultura assume a tarefa de justificar por que a ordem política vigente merece reconhecimento. (HABERMAS, 2012).

Conforme mencionado, com base na concepção crítica de Thompson, a abordagem teórico-metodológica da Análise de Discurso Crítica afirma que a legitimação consiste em um modo de operação da ideologia por meio da representação de relações de poder como sendo justas e dignas de apoio. Sendo assim, parece possível abordar os processos de legitimação utilizados na esfera internacional, relacionados ao conceito de soft power,

como sentidos ideológicos, ou seja, como sentidos a serviço de lutas hegemônicas.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

De acordo com os fundamentos da ADC, este trabalho é desenvolvido com base em três conceitos-chave: “discurso”, “ideologia” e “poder como hegemonia”, assumindo uma perspectiva transformacional da sociedade. Tal perspectiva reconhece o caráter seletivo e parcial das pesquisas em ADC, as quais são inseridas em um paradigma necessariamente interpretativo. Além disso, este trabalho reconhece seu caráter limitado do ponto de vista da Linguística, enfatizando a análise do significado representacional em detrimento do significado acional e identificacional dos textos selecionados, através de categorias analíticas que permitem uma análise voltada ao aspecto social dos eventos discursivos. Tal abordagem compreende a linguagem como parte constitutiva da vida social e como instrumento de poder. Considera que o discurso tem efeitos sobre as práticas sociais e, ao mesmo tempo, é influenciado por elas, por isso analisa os eventos discursivos e práticas sociais inseridos em um contexto socio-histórico (MAGALHÃES, 2004).

Conforme mencionado, os procedimentos metodológicos deste trabalho envolvem a realização de três análises: primeiramente, a análise da conjuntura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Em seguida, a análise da prática particular da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Finalmente, a análise discursiva da cooperação brasileira, por meio de categorias analíticas. Em relação à análise discursiva, parte imprescindível de pesquisas em ADC consiste na análise de textos como material empírico, envolvendo dois processos: compreensão e explanação. A compreensão refere-se a descrições e interpretações particulares do texto. A explanação refere-se à interface entre conceitos e material empírico, ou seja, é o processo pelo qual propriedades de textos específicos são explanados segundo um arcabouço teórico particular (RAMALHO, RESENDE, 2011). A partir dessas definições epistemológicas e metodológicas, a presente pesquisa considera que a análise textual de pronunciamentos oficiais do governo brasileiro, como material empírico, é capaz de gerar conhecimento a respeito de lutas hegemônicas travadas pelo Brasil no e pelo discurso sobre a Cooperação Brasileira para Desenvolvimento Internacional – Cobradi.

Tendo em vista, conforme mencionado, o aumento substancial das ações de cooperação internacional empreendidas pelo Brasil, bem como o renovado interesse do governo brasileiro no estreitamento das relações com países africanos no período 2003-2010, foram selecionados para análise textos de pronunciamentos oficiais do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizados por ocasião de visitas a países africanos ou em encontros com autoridades africanas no Brasil. Desse modo, este trabalho utiliza

dados de natureza formal como material empírico e portanto consiste em uma pesquisa documental.

Os textos desses pronunciamentos foram buscados na “Resenha de Política Exterior do Brasil”, publicação semestral do Ministério das Relações Exteriores – MRE, a qual compila textos de pronunciamentos oficiais do Chefe de Governo e do Chanceler brasileiros. Considerando que se trata de publicação semestral, foram reunidas inicialmente as 16 edições referentes ao recorte temporal 2003-2010: Números 92 a 107. Posteriormente, em cada uma das edições, foram identificados os pronunciamentos realizados em países africanos ou em encontros com autoridades africanas no Brasil. Ao todo, foram identificados 84 textos. Desses, foram selecionados oito, cada um deles referente a um ano específico de governo (2003-2010), os quais conformam o corpus deste trabalho. Os textos selecionados para análise foram aqueles que apresentaram maior foco no tema da cooperação internacional e do desenvolvimento:

- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da reunião ministerial Brasil-Angola, em Luanda, em 3 de novembro de 2003 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 93, 2º semestre de 2003, Ano 30, ISSN 0101 2428);
- Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na leitura de comunicado conjunto, em Libreville, Gabão, em 27 de julho de 2004 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 95, 2º semestre de 2004, Ano 31, ISSN 0101 2428);
- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente da República dos Camarões, Paul Biya, em Iauendê, no dia 10 de abril de 2005 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 96, 1º semestre de 2005, Ano 32, ISSN 0101 2428);
- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Argelina Democrática e Popular, Abdelaziz Bouteflika, em Argel, Argélia, em 9 de fevereiro de 2006 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 98, 1º semestre de 2006, Ano 33, ISSN 0101 2428);
- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de audiência com Embaixadores africanos, Brasília, 25 de maio de 2007 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 100, 1º semestre de 2007, Ano 34, ISSN 0101 2428);
- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de descerramento de placa alusiva à visita às instalações do escritório regional da Embrapa na África. Acra, Gana, 20 de abril de 2008 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 102, 1º semestre de 2008, Ano 35, ISSN 0101 2428);

- Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encontro com o Presidente de Serra Leoa, Ernest Bai Koroma – Brasília-DF, Palácio Itamaraty, 19 de agosto de 2009 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 105, 2º semestre de 2009, Ano 36, ISSN 0101 2428);
- Pronunciamento do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante almoço oferecido à Presidente da Libéria, Ellen Johnson Sirleaf – Palácio Itamaraty, Brasília, 7 de abril 2010 (Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 106, 1º semestre de 2010, Ano 37, ISSN 0101 2428);

Este trabalho tem como foco principal de análise o significado representacional dos textos selecionados, questionando quais discursos sobre cooperação internacional e sobre desenvolvimento são articulados nos pronunciamentos brasileiros (interdiscursividade); como o discurso brasileiro opera no sentido de ocultar relações de poder (dissimulação); como representa relações de dominação como sendo justas (legitimação); e como constrói simbolicamente uma forma de unidade coletiva independentemente das possíveis contradições que possam fragmentar tal unidade (unificação).

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DA CONJUNTURA

O conceito de cooperação está presente em diversas áreas do conhecimento, permeando tanto estudos de fenômenos biológicos, quanto estudos de fenômenos sociais e internacionais. Em meio à diversidade de perspectivas, este trabalho volta-se à prática da cooperação na esfera internacional, concebida como ação coordenada de atores independentes em busca de benefício mútuo (DAI; SNIDAL, 2010). Assim compreendida, a cooperação internacional não é um fenômeno recente. Já na Antiguidade, a formação de alianças, principalmente militares, consistia em práticas correntes, como a Liga de Delos ou a Liga do Peloponeso, formadas por cidades-estado autônomas da Grécia Antiga com o objetivo de defesa mútua.

A despeito da existência de ações coordenadas e da formação de alianças entre governos soberanos em períodos historicamente remotos, a concepção contemporânea de cooperação internacional, abordada neste trabalho, refere-se ao contexto pós-Segunda Guerra Mundial, sendo caracterizada pelo objetivo de promoção do desenvolvimento. As raízes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID, também chamada ajuda internacional ou assistência para o desenvolvimento, remontam ao início do século XX, momento em que as potências ocidentais começaram a voltar suas atenções às colônias e a outros países considerados pobres (KANBUR, 2003).

Em 1929, a Inglaterra promulgou o Colonial Development Act, dispondo que recursos do governo britânico poderiam ser usados para promover o desenvolvimento em suas colônias. Os Colonial Development and Welfare Acts de 1940 e 1945 foram além, incluindo elementos sociais. Em 1948, o Overseas Resources Development Act instaurou a Colonial Development Corporation, com o objetivo de desenvolver projetos comerciais nas colônias britânicas. Em relação ao continente americano, a chamada “Política de Boa Vizinhança”, implementada pelo governo norte-americano de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), visava a uma maior aproximação dos EUA com a América Latina por meio de investimentos financeiros e transferência de tecnologia.

No entanto, o grande marco da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, envolvendo Estados independentes em busca do desenvolvimento, refere-se ao Programa para a Recuperação da Europa (PRE), mais conhecido como Plano Marshall, anunciado em junho de 1947 com o objetivo de promover a recuperação econômica da Europa e conter a disseminação do comunismo. A resposta soviética apareceu alguns meses depois, quando foi introduzido o Plano Molotov, o qual oferecia assistência russa a seus satélites, estabelecendo pouco tempo depois o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecon).

A década de 1940 foi também marcada pela Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas – Conferência de Bretton Woods, em 1944, a qual definiu o estabelecimento do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, atualmente parte do Grupo Banco Mundial. Houve, ainda, a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945, com o objetivo de manter a paz e promover a cooperação internacional na solução de problemas econômicos, sociais e humanitários.

A partir de então, o cenário mundial testemunhou um aumento significativo tanto do volume de recursos quanto dos atores envolvidos em cooperação internacional, incluindo iniciativas oficiais de governos, como Assistência Oficial ao Desenvolvimento – AOD, além de Organismos Internacionais e Organizações Não- Governamentais. Esse processo levou ao estabelecimento gradativo do que se passou a chamar de Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), definido como rede relativamente articulada de instituições públicas e organizações da sociedade civil que promovem ações de CID (PINO, 2006).

Este capítulo apresenta a trajetória da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID através de uma perspectiva particular, destacando a evolução do contexto geopolítico e do pensamento sobre desenvolvimento. Em relação ao contexto geopolítico, é possível afirmar que a luta hegemônica entre os EUA e a URSS durante a Guerra Fria desempenhou papel relevante no direcionamento da CID desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1990. Nesse sentido, este trabalho considera que o fim da Guerra Fria contribuiu para a reestruturação da CID no início do século XXI, na medida em que possibilitou novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento.

Além do contexto geopolítico mundial, é possível afirmar que a evolução do pensamento sobre desenvolvimento está intimamente relacionada à trajetória da CID (KANBUR, 2003), pois deu origem a maneiras diversas de representar o desenvolvimento, como o discurso da modernização, o discurso do desenvolvimento com justiça social, discurso neoliberal ou o discurso do desenvolvimento sustentável. A evolução do contexto geopolítico mundial e a evolução do pensamento sobre desenvolvimento serão analisadas a seguir.

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO CONTEXTO GEOPOLÍTICO BIPOLAR

Durante o meio século em que a Ordem Mundial esteve dividida entre a influência dos países capitalistas e socialistas, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento representou importante instrumento na disputa de poder entre os EUA e a URSS. Nesse

período, os conflitos armados e não armados, as medidas econômicas, as iniciativas de cooperação e não cooperação entre os diversos países do mundo estão, em grande medida, relacionados à hostilidade entre as duas potências hegemônicas. Desse modo, é possível afirmar que o conjunto de acontecimentos históricos ocorridos desde o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, até a dissolução da URSS, em 1991, pode ser analisado a partir do contexto mundial da Guerra Fria, sendo que a trajetória da CID faz parte desse quadro mais amplo.

Não houve, nesse período, enfrentamento direto entre os EUA e a URSS. A hostilidade entre as superpotências manifestava-se por meio de propaganda, medidas econômicas e uma política geral de não cooperação entre si. Ambas reuniram aliados: a URSS atraiu para sua órbita grande parte dos países do Leste Europeu, os quais passaram a ter governos chamados de esquerda, como Polônia, Hungria, Romênia, Bulgária, Iugoslávia, Albânia, Tchecoslováquia e Alemanha Oriental. Além do Leste Europeu, foi estabelecido um governo reconhecido como comunista na Coreia do Norte e Mao Tse-Tung saiu vitorioso na Revolução Chinesa de 1949. De maneira semelhante, os EUA contavam com o apoio da maioria dos países da Europa Ocidental, bem como do Japão e da Turquia, os quais receberam grande volume de recursos financeiros dos EUA para recuperar a economia e construir um bloco anticomunista (LOWE, 2011).

Em resposta a esse processo de bipolarização mundial, mais de vinte países asiáticos e africanos reuniram-se em Bandung, na Indonésia, em 1955, com o objetivo de promover a cooperação econômica e cultural entre os países que desejavam manter-se neutros tanto em relação à esfera de influência dos EUA quanto da URSS, conformando, assim, um movimento contra-hegemônico. Liderada principalmente pelos chefes de governo da Índia, Jawaharlal Nehru, da Indonésia, Sukarno, e do Egito, Gamal Abdel Nasser, a Conferência de Bandung marcou o início do Movimento dos Países Não Alinhados, denunciando o colonialismo e o neocolonialismo. Bandung adotou a concepção de Terceiro Mundo em referência aos países considerados subdesenvolvidos, bem como o conceito de conflito Norte-Sul, no qual o Norte representa os países desenvolvidos e o Sul os países em desenvolvimento, opondo-se ao conflito hegemônico entre Leste e Oeste característico da Guerra Fria. De maneira geral, a Conferência de Bandung marcou o início das demandas coletivas do então chamado Terceiro Mundo, tanto na esfera política, em relação à descolonização, quanto na esfera do desenvolvimento, voltando-se para as organizações internacionais.

Em relação à atuação das Nações Unidas nesse contexto, a ONU mostrou certa dificuldade para solucionar diversos problemas da comunidade internacional, principalmente os decorrentes da Guerra Fria, como o levante na Hungria, em 1956, e a crise na então Tchecoslováquia, em 1968, conhecida como Primavera de Praga. Tal conjuntura estava

relacionada à possibilidade de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança, podendo ser usado para evitar ações em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão, dispostos no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Ainda assim, é possível afirmar que a ONU apresentou mais sucesso do que sua antecessora, a Liga das Nações, em seus esforços de manutenção da paz, principalmente em crises que não envolveram diretamente os interesses das grandes potências, como a guerra civil no Congo (1960-1964) e a disputa entre Holanda e Indonésia pela então Nova Guiné Ocidental, em 1962 (LOWE, 2011).

Desse modo, parece possível afirmar que a ONU mostrou mais êxito em assuntos sobre os quais havia maior consenso, como a questão do desenvolvimento. Em relação às ações realizadas no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), destaca-se o estabelecimento das comissões econômicas regionais. Na década de 1940 e 1950, foram estabelecidas quatro comissões: a Comissão Econômica para a Europa (ECE), a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Comissão Econômica para a África (ECA). Posteriormente, na década de 1970, foi criada também a Comissão Econômica e Social para o Oeste Asiático (ESCWA).

Ainda no âmbito das Organizações Internacionais, a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em 1960, significou a instauração de uma instância de concertação política entre os países capitalistas industrializados, com o objetivo declarado de promover a estabilidade e o crescimento econômico internacional. Em sua composição original, a OCDE reuniu os 18 países membros da então Organização Europeia para a Cooperação Econômica – OECE, além dos EUA e Canadá. Com o passar do tempo, outros países aderiram à OCDE, conformando a principal instância de articulação entre os países desenvolvidos considerados “doadores” tradicionais no chamado modelo de cooperação Norte-Sul, compreendido neste trabalho como modelo de atuação hegemônico no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Considerando uma perspectiva transformacional da sociedade em termos de luta hegemônica, é importante destacar, já no final dos anos 1950, uma certa mudança na concepção assistencialista da cooperação internacional, pelo menos no âmbito da ONU. Em 1959, a Resolução 1383 da Assembleia Geral das Nações Unidas substituiu o termo “assistência técnica” por “cooperação técnica”:

The General Assembly,

Noting that the technical assistance programmes of the United Nations after ten years of operation have become, thanks to the constantly increasing number of countries actively participating in their execution, programmes of international technical co-operation,

1. Considers that, in the present circumstances, the term “technical co-operation” would more accurately describe the nature of the assistance provided by the United Nations and the specialized agencies under the technical assistance programmes;

2. Express the wish that the term “technical assistance” may be replaced by the term “technical co-operation” to designate both the United Nations regular programme of technical assistance and the Expanded Programme of Technical Assistance, and requests the Economic and Social Council to consider the possibility of such a change and to report thereon to the General Assembly at its fifteenth session.

841st plenary meeting,
20 November 1959.
(ONU, 1959)

A mudança do termo “assistência técnica” para o termo “cooperação técnica” no âmbito das Nações Unidas pode ser compreendida como resultado de luta hegemônica sobre a prática da cooperação internacional travada no e pelo discurso. Tal mudança sugere uma crítica à perspectiva assistencialista da cooperação internacional, indicando um posicionamento favorável das Nações Unidas ao estabelecimento de relações menos assimétricas no âmbito da cooperação internacional. No entanto, essa mudança não foi incorporada a todas as instâncias de articulação e concertação política referentes à CID. Na OCDE, por exemplo, foi mantido o termo “ajuda”.

Nesse contexto geopolítico marcado pela Guerra Fria, é possível identificar o surgimento de diversas abordagens teóricas referentes ao pensamento sobre desenvolvimento. De maneira simplificada, essas diversas abordagens foram agrupadas, neste trabalho, em três correntes principais: teorias da modernização, teorias de orientação marxista e teorias neoliberais.

1.1 Teorias da modernização

O período pós-Segunda Guerra Mundial foi influenciado pela doutrina keynesiana, voltada à defesa da intervenção estatal na economia, principalmente nos setores em que a iniciativa privada não contava com incentivos, bem como à defesa de medidas protecionistas e antiliberais, com vistas à promoção do pleno emprego. Assim, parece possível afirmar que, nesse período, o pensamento hegemônico estava voltado basicamente para o crescimento econômico, com ênfase na intervenção do Estado no processo de desenvolvimento (AFONSO & FERNANDES, 2005).

O Sistema de Bretton Woods, que passou a vigorar em meados da década de 1940, foi fundamentado no pensamento keynesiano intervencionista, defendendo a implementação de políticas econômicas fiscais e monetárias com o objetivo de garantir

estabilidade, crescimento e emprego. Nesse quadro, o conceito de desenvolvimento estava, basicamente, reduzido à ideia de crescimento econômico e industrialização. No contexto de incentivo ao aumento da produção, por exemplo, foi criado o padrão Produto Interno Bruto – PIB, indicador econômico que consiste na soma de todos os bens e serviços finais produzidos em determinada região durante determinado período de tempo.

Tal perspectiva era refletida nos e reforçada pelos discursos hegemônicos sobre desenvolvimento e cooperação internacional. Em 1949, o pronunciamento de posse do presidente norte-americano Harry Truman afirmou, em seu famoso “Ponto Quatro”, que a assistência técnica já concedida a países da América Latina seria expandida aos países “pobres” do mundo. De acordo com Gilbert Rist (2008), o “Ponto Quatro” de Truman inaugurou a chamada “era do desenvolvimento”:

Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development (...) Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge. (TRUMAN, 1949).

Segundo Rist (2008), essa foi uma das primeiras vezes em que o termo subdesenvolvimento foi usado em um contexto com tamanha visibilidade. O conceito de subdesenvolvimento surgiu, então, como sinônimo de economicamente atrasado. Isso significou uma mudança no próprio conceito de desenvolvimento, o qual passou a ter um sentido de transitividade, como resultado de ações realizadas por agentes. Nesse sentido, passava a ser possível a ideia de promover o desenvolvimento de uma região.

The appearance of the term 'underdevelopment' evoked not only the idea of change in the direction of a final state but, above all, the possibility of bringing about such change. No longer was it just a question of things 'developing'; now it was possible to 'develop' a region. Thus 'development' took on a transitive meaning (an action performed by one agent upon another) which corresponded to a principle of social organization, while 'underdevelopment' became a 'naturally' occurring (that is, seemingly causeless) state of things. (RIST, 2008, p.73)

De acordo com Rist (2008), essa nova concepção alterou a maneira como o mundo era visto. Até então, as relações Norte/Sul estavam inseridas no padrão de oposição entre colonizador/colonizado. A nova dicotomia entre desenvolvido/subdesenvolvido passou a ter uma relação diferente, na qual o subdesenvolvimento não significava o oposto de desenvolvimento, mas seu estágio inicial. Foi esse o momento em que as teorias da modernização ganharam força, considerando o desenvolvimento como modelo unilinear

de transição da sociedade tradicional para a sociedade industrial. Acreditava-se que a experiência dos países industriais poderia ser transferida nos mesmos moldes aos países considerados subdesenvolvidos, como sustentava a perspectiva evolucionista da teoria dos estágios de crescimento proposta por Walt Whitman Rostow (1956) (MOREIRA; CRESPO, 2012).

Nesse quadro, a finalidade da chamada ajuda internacional consistia em preencher as lacunas de recursos domésticos dos países considerados subdesenvolvidos, a fim de acelerar seu crescimento. De um lado, o subdesenvolvimento parecia existir sem uma causa, como estado de pobreza e escassez, produzindo vítimas oprimidas pela fome e por doenças. De outro lado, o desenvolvimento era caracterizado pela opulência, pelo bem-estar crescente e infinito. Através dessa perspectiva, a relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento mantinha uma lacuna entre as diversas partes do mundo, o que justificava a possibilidade, ou até mesmo a necessidade de intervenção internacional (RIST, 2008).

Nessa lógica, julgava-se necessário um esforço internacional e coletivo, predominantemente assistencialista, a fim de “ajudar” os países considerados subdesenvolvidos. Intervenções eram, então, justificadas para estimular a produção e a acumulação com o objetivo de promover a integração desses países na economia mundial. De acordo com Rist (2008), a definição de subdesenvolvimento como escassez, ao invés de resultado de circunstâncias históricas, contribuiu para que a chamada política do desenvolvimento fosse associada à ajuda internacional. Desse modo, parece possível compreender os discursos sobre cooperação internacional e sobre desenvolvimento como instrumentos de legitimação de intervenções internacionais, ou seja, como ideológicos, como sentidos a serviço de disputas de poder.

Nesse quadro, além das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas mencionadas anteriormente, foram estabelecidas novas instâncias, como o Programa Ampliado de Assistência Técnica, também no âmbito do ECOSOC, em 1949; o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico – SUNFED, em 1958; a Corporação Financeira Internacional – IFC, pelo Banco Mundial em 1956; além de bancos de desenvolvimento regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1959, o Banco Africano de Desenvolvimento, em 1964, e o Banco Asiático de Desenvolvimento, em 1966.

1.2 Dependência, periferia e questões sociais

A partir de meados da década de 1960 até os anos 1980, o debate sobre desenvolvimento tornou-se mais complexo, voltando-se para o conceito de dependência

(BOWNE, 1997). Têm início as discordâncias sobre os benefícios da interdependência, assim como as discussões sobre as diferenças nos parâmetros de desenvolvimento do Norte e do Sul. Nesse momento, as teorias econômicas passaram a considerar a ideia de crescimento acompanhado de redistribuição. As teorias da dependência, de inspiração estruturalista e neomarxista, argumentam que a dominação econômica exercida pelos países industrializados sobre os países considerados subdesenvolvidos representa obstáculo maior ao desenvolvimento do que as próprias condições internas de tais países. Sendo assim, as relações de interdependência passaram a assumir um caráter de desigualdade. (MOREIRA; CRESPO, 2012).

Tal abordagem está intimamente relacionada ao pensamento desenvolvimentista latino-americano, principalmente aos trabalhos de Raul Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel, os quais integraram a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Esses autores fundamentaram-se na ideia de deterioração dos termos de troca dos produtos primários em relação aos produtos manufaturados, em um contexto no qual o mundo estaria dividido entre centro e periferia. Desse modo, os estruturalistas advogavam em favor da transformação estrutural das economias consideradas subdesenvolvidas através da industrialização por substituição de importações. Nessa perspectiva, o Estado deveria assumir papel central no processo de diversificação do setor industrial.

Esses autores, conhecidos como dependentistas, refutaram a perspectiva evolucionista dos estágios de crescimento de Rostow, chamando a atenção para os mecanismos nacionais e internacionais de acumulação das economias centrais e demonstrando que tal processo não poderia ser reproduzido nos países da chamada periferia. Desse modo, os dependentistas consideravam a perspectiva histórica de inserção dos países chamados periféricos na economia mundial e no sistema capitalista (RIST, 2008).

Na década de 1970, Immanuel Wallerstein propôs a perspectiva do “sistema-mundo”, abordagem sistêmica do desenvolvimento que mantém certa relação com as teorias da dependência. Nessa perspectiva, identifica-se a existência de um centro, uma periferia e uma semiperiferia, sendo que o nível de desenvolvimento dos diferentes países é visto como resultado de contingências históricas e das dinâmicas de acumulação de capital em nível mundial (MOREIRA; CRESPO, 2012).

Ainda na década de 1970, surgiu a abordagem das “necessidades básicas”, a qual exerceu influência significativa nas Organizações Internacionais e Não- Governamentais. O marco inaugural das “necessidades básicas” foi o pronunciamento do então Presidente do Banco Mundial em 1972, Robert McNamara, defendendo o crescimento econômico acompanhado de justiça social. Nesse sentido, mostrava-se necessário não apenas aumentar o volume de assistência ao desenvolvimento, mas também garantir que os recursos alcançassem as populações consideradas mais pobres. Tal abordagem é voltada

para a satisfação das necessidades humanas essenciais, considerando alimentação, habitação, educação e emprego (RIST, 2008).

Tendo em vista o momento de reivindicação dos países pertencentes ao então chamado Terceiro Mundo, em 1964, foi estabelecida a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD como órgão permanente da ONU. Ainda naquele ano, durante a primeira sessão da UNCTAD, foi estabelecido o Grupo dos 77 (G-77) composto por 77 países em desenvolvimento com o objetivo de articular e promover seus interesses econômicos.

Em 1965, a resolução 2029 da XXª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas unificou o Programa Ampliado de Assistência Técnica com o SUNFED e deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a fim de aumentar a efetividade das ações empreendidas e atender às demandas crescentes dos países em desenvolvimento. Em 1974, foi realizada uma sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de discutir problemas relacionados a bens primários e desenvolvimento. Durante essa sessão, foi estabelecida a “Nova Ordem Econômica Internacional”, baseada em princípios de equidade, igualdade, interdependência, interesses comuns e cooperação entre os Estados (RIST, 2008).

Nesse quadro, as conferências realizadas pela ONU no final da década de 1960 e na década de 1970, as quais colocaram em discussão questões sociais e ambientais, abriram novas perspectivas. Questões relativas à pobreza, ao aumento da população mundial, à migração, aos direitos humanos e ao meio ambiente começaram a entrar na agenda internacional do desenvolvimento. No entanto, de acordo Bowne (1997), a comunidade internacional acabou deixando de lado as preocupações ambientais por pelo menos mais uma década, pois não eram nesse momento prioridade dos países do Norte e eram consideradas ameaças ao crescimento econômico dos países do Sul.

Nesse período, destacaram-se a Conferência Internacional sobre Direitos Humanos (Teerã, 1968); a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972); a Conferência Mundial de População (Bucareste, 1974); a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I (Vancouver, 1976); a Conferência Mundial contra o Racismo (Genebra, 1978); a Conferência das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (Viena, 1979), entre outras.

Além disso, o acúmulo de experiências dos países em desenvolvimento consideradas positivas e passíveis de serem transferidas a outros países com problemas semelhantes deu origem ao conceito de Cooperação Técnica Entre Países em Desenvolvimento (CTPD) ou “cooperação horizontal” no âmbito das Nações Unidas. Em 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada na Argentina, elaborou o chamado Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), com diretrizes

e recomendações acerca da CTPD, também chamada Cooperação Sul-Sul.

De maneira geral, durante os anos 1960 e 1970, manteve-se a expansão da cooperação internacional tanto bilateral quanto multilateral, principalmente depois que a Europa e o Japão tiveram suas economias reconstruídas e as Instituições Financeiras e Organizações Internacionais voltaram suas atenções aos países em desenvolvimento (KANBUR, 2003). Sob o paradigma das “necessidades básicas”, a doutrina do desenvolvimento mantinha o apoio a iniciativas estatais e iniciava as discussões sociais, enfatizando a necessidade do crescimento econômico acompanhado de redistribuição.

Apesar da diversidade de perspectivas em relação ao pensamento sobre desenvolvimento, ao longo dos anos 1950, 1960 e 1970, o modelo hegemônico da cooperação internacional caracterizava-se, em primeiro lugar, pelas relações assimétricas entre os países “doadores” e os países “recipiendários”, conformando a lógica Norte/Sul de assistência condicionada, na qual os países “doadores” impunham condicionalidades aos países “recipiendários” geralmente garantindo benefícios econômicos próprios. Em segundo lugar, direcionava recursos a projetos setoriais específicos (principalmente assistência técnica para desenvolvimento industrial e agricultura), ao invés de planos de desenvolvimento mais amplos, o que implicava em restrições na utilização dos recursos (KANBUR, 2003). Além disso, o padrão de relacionamento entre os diversos países da comunidade internacional, incluindo a cooperação internacional, continuava inserido na lógica da Guerra Fria, refletindo a luta hegemônica entre EUA e URSS por áreas de influência capitalistas e socialistas.

1.3 O paradigma neoliberal

Os anos 1980 e principalmente os 1990 foram turbulentos para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O período teve seu início marcado pelas consequências das crises do petróleo de 1973 e 1979 e terminou com o colapso da URSS. Foi também a década dos governos conservadores de Ronald Reagan, nos EUA, e Margaret Thatcher, no Reino Unido. Nesse contexto, houve uma ruptura em relação às abordagens estatistas keynesianas vigentes até então e o pensamento liberal ortodoxo de defesa do livre-mercado ganhou força. As estratégias de substituição de importações foram criticadas pelas instituições financeiras internacionais e os países em desenvolvimento acabaram altamente endividados. Nesse momento, iniciava-se o período de ajustes estruturais (KANBUR, 2003).

As graves crises econômicas, principalmente na América Latina, bem como a estagnação, a fome e a miséria na África colocaram em cheque a eficácia da cooperação internacional. Os países em desenvolvimento encontravam-se altamente endividados

ao Banco Mundial e ao FMI, sendo que na época esses problemas foram atribuídos não somente às desvantagens da interdependência, mas também ao fracasso político por parte dos países tomadores de empréstimo.

A crise do México de 1982, momento em que o país se mostrou incapaz de cumprir com seus compromissos internacionais, resultou na disseminação gradual dos programas de ajustes estruturais, os quais eram vistos como necessários para restabelecer o equilíbrio e a harmonia do sistema internacional (RIST, 2008). Em 1989, as teorias econômicas dominantes deram origem às diretrizes do chamado Consenso de Washington, considerado um marco nas políticas econômicas mundiais. O Consenso de Washington, de caráter neoliberal, propagava medidas de estabilização, privatização e liberalização das economias mundiais.

Nesse contexto, iniciativas internacionais para o desenvolvimento foram, em grande medida, reduzidas a questões humanitárias e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) passaram a ter maior atuação. Tomando como base os principais “doadores” mundiais, os quais fazem parte do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, os dados estatísticos disponibilizados pela Organização apontam que, entre 1993 e 1997, os fluxos totais de Assistência Oficial ao Desenvolvimento – AOD tiveram uma queda significativa em valores reais.

Os recursos provenientes dos países do CAD/OCDE destinados à AOD no ano de 1960, 1970, 1980 e 1990 foram respectivamente US\$36,62 bilhões; US\$40,78 bilhões; US\$61,18 bilhões e US\$80,40 bilhões. Porém, os valores começaram a baixar no ano de 1993, chegando a US\$67,93 bilhões em 1997. O gráfico a seguir mostra os valores reais, bem como o percentual referente ao PIB, dos recursos destinados à AOD pelos países do CAD/OCDE desde 1960 até 2009.



Assistência Oficial ao Desenvolvimento CAD/OCDE 1960-2009

Fonte: OCDE, 2014

Os dados sugerem que na década de 1960, apesar da diminuição em relação à porcentagem do PIB dos países doadores, a AOD manteve seu nível estável em valores reais. A partir do início da década de 1970 até o começo dos anos 1990, houve um aumento significativo dos fluxos de AOD, sendo que alguns países do CAD/OCDE atingiram a meta estabelecida pela ONU de 0,7% do PIB (OCDE, 2011). No entanto, houve um declínio significativo ao longo da década de 1990 e seu restabelecimento a partir dos anos 2000.

Uma interpretação possível para esses dados é que, tendo em vista a recuperação dos países europeus beneficiários do Plano Marshall no pós-Segunda Guerra Mundial, as Organizações Internacionais e os países desenvolvidos voltaram suas atenções aos países em desenvolvimento, principalmente em resposta ao aumento das demandas de maior equidade e justiça social advindas do então chamado Terceiro Mundo, em um contexto geopolítico marcado pelas disputas por áreas de influência capitalistas e socialistas, bem como por políticas econômicas intervencionistas. Desse modo, percebe-se um aumento expressivo da AOD até o início dos anos 1990.

O declínio da AOD no início dos anos 1990 parece estar intimamente relacionado ao fim da Guerra Fria e à emergência do Consenso de Washington. Sem a ameaça provocada pelo bloco dos países socialistas, os EUA e outros principais “doadores” mundiais puderam realinhar suas estratégias geopolíticas sob uma nova configuração internacional. Além disso, o modelo neoliberal preconizado pelas diretrizes do Consenso de Washington relacionadas à disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, economia de mercado, privatização e desregulamentação prejudicaram as iniciativas estatais voltadas ao desenvolvimento internacional. Desse modo, a queda do Muro de Berlim e o estabelecimento do padrão Consenso de Washington significavam uma nova configuração mundial, na qual a AOD parecia ocupar um espaço cada vez menor.

No entanto, a crise asiática iniciada em julho de 1997, devido à queda de valor da moeda tailandesa Bath, marcou o início das críticas ao Consenso de Washington. A crise iniciada na Tailândia logo se espalhou para a Malásia, a Coreia, as Filipinas e a Indonésia, atingindo toda a região asiática, a América Latina e a economia mundial (STIGLITZ, 2002). Diante disso, diversos economistas posicionaram-se de forma crítica ao padrão neoliberal, dentre eles Dani Rodrik e Joseph Stiglitz, dando início ao chamado pensamento “pós-Consenso de Washington”.

De acordo com Stiglitz (2002), comparando o que aconteceu na Malásia e na China, dois países que optaram por não seguir os programas do FMI, com o restante do Leste Asiático, os efeitos negativos das políticas neoliberais tornaram-se evidentes. A Malásia foi duramente criticada pela comunidade financeira internacional durante a crise por adotar políticas de controle de capital. No entanto, a Malásia conseguiu recuperar sua economia de maneira mais rápida e eficiente do que, por exemplo, a Tailândia, que seguiu as receitas

propostas pelo FMI.

A década de 1990 observou, então, duas inflexões importantes no que se refere à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O final da Guerra Fria marcou uma alteração fundamental na geopolítica mundial em direção à multipolaridade. O declínio do Consenso de Washington, pós-crise asiática, marcou uma mudança crucial no pensamento sobre desenvolvimento, resgatando princípios de intervenção estatal na condução do desenvolvimento e incluindo definitivamente as questões sociais e ambientais na agenda internacional.

Apesar da aparente propensão ao declínio da CID, o início do século XXI comprovou o inverso do panorama esperado. Os anos 2000 mostraram um novo impulso das iniciativas para o desenvolvimento, tanto no âmbito de ações governamentais, quanto de Organizações Internacionais e Não-Governamentais. Em relação aos países do CAD/OCDE, houve um aumento surpreendente da AOD, evidenciado pelo montante de US\$119,78 bilhões destinados à cooperação internacional em 2009. Nesse sentido, os acontecimentos da década de 1990 parecem apontar para uma reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no início do século XXI.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM UM CONTEXTO GEOPOLÍTICO MULTIPOLAR

O fim da Guerra Fria significou, de certa forma, o triunfo do capitalismo. Para muitos, uma nova era de otimismo seria inaugurada e abriria espaço para o esperado momento de paz, harmonia e avanço rumo à democracia e à prosperidade (LOWE, 2011). No entanto, a nova configuração mundial revelou-se bastante diferente, evidenciando os desafios de manter a paz e a estabilidade econômica em nível mundial.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, em Nova York, logo lembraram que os conflitos do sistema internacional ainda faziam-se presentes. Além disso, a crise financeira internacional de 2008/2009, iniciada com a quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, bem como a crise da dívida pública Europeia, cujo marco foi o resgate da economia grega em 2010, acarretaram o estabelecimento de políticas de austeridade que impuseram dificuldades a grande parte dos países desenvolvidos.

Paralelamente, foi possível identificar a emergência de países em desenvolvimento como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), refletindo a chamada “ascensão do Sul”. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os países do Sul têm estimulado o crescimento econômico mundial e contribuído para o crescimento de outras economias em desenvolvimento, de maneira que, em um mundo cada vez mais interligado,

“o Sul precisa do Norte, mas cada vez mais o Norte precisa do Sul.”¹

Segundo dados do Banco Mundial² referentes ao ano de 2013, a China ocupava o segundo lugar no ranking das maiores economias do mundo, com um PIB de aproximadamente 9,25 trilhões de dólares. O Brasil encontrava-se na sétima posição, com aproximadamente 2,25 trilhões e a Índia estava em décimo lugar, com aproximadamente 1,88 trilhões. Em relação aos indicadores sociais, o Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 afirma que o Brasil, a China e a Índia reduziram de forma drástica a porcentagem de suas populações em situação de pobreza extrema, ou seja, população que vive com menos de 1,25 dólares por dia. Segundo o relatório, o Brasil passou de 17,2% da população, em 1990, para 6,1%, em 2009; a China passou de 60,2%, em 1990, para 13,1%, em 2009; e a Índia passou de 49,4%, em 1983, para 32,7%, em 2010.

Nesse quadro, os países do Sul têm ampliado sua atuação internacional, o que se reflete também no campo da cooperação. A cooperação internacional entre os chamados países do Sul, apesar de ter suas origens na Conferência de Bandung e de ter sido objeto de atenção da ONU já na década de 1970, ganhou novas proporções no início do século XXI. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD, também chamada Cooperação Sul-Sul, é fundamentada no princípio de horizontalidade, em oposição ao padrão tradicional reconhecidamente verticalizado da chamada Cooperação Norte-Sul.

Além do fortalecimento da CTPD, a nova arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento vem abrindo espaço para a chamada Cooperação Trilateral, a qual envolve um país desenvolvido ou Organização Internacional, um país em desenvolvimento de renda média e um país considerado de menor desenvolvimento econômico relativo – PMDERs, como por exemplo o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana Tropical em Moçambique – ProSAVANA, programa coordenado de maneira integrada pela Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC e o Ministério da Agricultura de Moçambique.

Além do surgimento de novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, a nova conjuntura pós-Consenso de Washington passou a considerar que os objetivos do desenvolvimento são muito mais amplos do que os considerados até então (STIGLITZ, 1998). A chamada “década perdida” de 1980 propiciou uma retomada das discussões sobre o desenvolvimento através de uma nova perspectiva, a do desenvolvimento sustentável (RIST, 2008). Dois acontecimentos merecem destaque nesse momento: a publicação do relatório das Nações Unidas *Our Common Future*, em 1987, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

1 PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013** A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. PNUD, 2013 p.07.

2 Disponível em <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

2.1 O paradigma do desenvolvimento sustentável

Em 1983, por iniciativa da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, presidida pela norueguesa Gro Harlem Brundtland, e composta por especialistas ambientais e antigos funcionários de alto nível da ONU. Em 1987, a Comissão finalizou o relatório *Our Common Future*, documento extenso contendo uma lista de ameaças ao equilíbrio do meio ambiente, como desmatamento, efeito estufa, buracos na camada de ozônio, questões demográficas, cadeia alimentar, abastecimento de água, energia, extinção de espécies animais, dentre outras. Além de elencar ameaças e desafios ao meio ambiente, o relatório redefiniu a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, propondo uma mudança global através do desenvolvimento sustentável:

In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations (CMMAD, 1987).

Se a Conferência de Estocolmo de 1972 colocou em discussão o meio ambiente humano, a Comissão Brundtland passou a considerar o meio ambiente e o desenvolvimento de forma conjunta (RIST, 2008). Tendo em vista que o próprio desenvolvimento, baseado historicamente na produção industrial, consiste na principal causa de degradação ambiental, ao mesmo tempo que a ideia de conter o desenvolvimento implicaria a renúncia do alcance a condições de vida decentes a grande parte da população mundial, o relatório *Our Common Future* significou a aparente conciliação entre dois conceitos radicalmente opostos: meio ambiente e desenvolvimento.

O Relatório Brundtland recomendou às Nações Unidas a organização de uma Conferência para tratar das questões levantadas pela Comissão. Em junho de 1992, foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, dando início à chamada Cúpula da Terra. Mais de 170 países participaram da Conferência, a maior parte deles representada por chefes de Estado ou de Governo. Houve, também, a significativa participação de Organizações Não-Governamentais.

A Conferência, também chamada Rio 92, resultou em cinco documentos: A Declaração do Rio (Carta da Terra), a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção das Nações Unidas sobre Biodiversidade, a Declaração sobre Florestas e a Agenda 21. A Cúpula da Terra foi sem precedentes para uma Conferência das Nações Unidas, tanto em termos de tamanho quanto em termos de escopo. A Rio 92 representa o grande marco do paradigma do desenvolvimento sustentável, colocando

como prioridade as questões ambientais na agenda internacional do desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, as discussões sobre o desenvolvimento humano também ganharam força. Segundo Rist (2008), desde os grandes debates da década de 1970 sobre a Nova Ordem Econômica Internacional e as necessidades básicas, não havia existido novos avanços na concepção de desenvolvimento humano, principalmente no contexto de ajustes estruturais da década de 1980. A iniciativa de relançar o debate partiu do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que inaugurou a série de relatórios anuais sobre desenvolvimento humano em 1990, projeto liderado pelo paquistanês Mahbub ul-Haq.

People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth (PNUD, 1990, p.9).

Tal perspectiva coloca o ser humano como prioridade, considerando a qualidade de vida das pessoas como objetivo central do desenvolvimento:

Human development is a process of enlarging people's choices. In principle, these choices can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible. But human development does not end there. Additional choices, highly valued by many people, range from political, economic and social freedom to opportunities for being creative and productive, and enjoying personal self-respect and guaranteed human rights (PNUD, 1990, p.10).

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1990 introduziu o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, como indicador alternativo ao Produto Interno Bruto – PIB. O Relatório de 1991 estabeleceu uma série de prioridades sociais para alocação de recursos, como educação básica, assistência médica, abastecimento de água, etc. Essas iniciativas culminaram, posteriormente, no estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Esse novo sentido de desenvolvimento é refletido e ao mesmo tempo reforçado no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Em meio a diversos acontecimentos, alguns elementos-chave sugerem de forma marcante esse processo de transformação: a publicação do relatório *Shaping the 21st Century* pelo CAD/OCDE, em 1996; a publicação do estudo realizado pelo Banco Mundial *Assessing Aid*, em 1998; a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada no âmbito da ONU em 2002; bem como o estabelecimento do Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da

Ajuda no âmbito da OCDE, em 2003.

O documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* representa um marco para a construção de um novo momento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O documento apresenta novas prioridades, sugerindo uma concepção mais abrangente do papel da CID em um momento de mudanças globais. O relatório afirma que os países industrializados têm um dever moral de responder à pobreza extrema e ao sofrimento humano que atingem grande parte da população mundial. Nessa meta, o documento considera que a ajuda internacional pode ser eficaz, desde que executada apropriadamente em ambientes favoráveis.

O documento reconhece a importância dos sistemas multilaterais para o fortalecimento da CID, onde todos os países devem desempenhar papel relevante, assumindo que a ajuda internacional somente terá êxito onde houver um comprometimento compartilhado entre todos os parceiros. Além disso, afirma que é preciso aumentar o volume de Assistência Oficial ao Desenvolvimento, a fim de reverter a “crescente marginalização dos pobres rumo aos objetivos de desenvolvimento humano”(OCDE, 1996). O relatório declara que todos se tornam menos seguros por causa da pobreza e miséria existentes no mundo, por isso o desenvolvimento é importante.

A visão apresentada no relatório aponta que os grandes problemas globais como degradação ambiental, migração, tráfico de drogas e epidemias ultrapassam as fronteiras territoriais. Nesse sentido, o documento propõe o estabelecimento de parceria global para o desenvolvimento, considerando o bem-estar econômico, o desenvolvimento social e a sustentabilidade ambiental. As estratégias apresentadas no relatório envolvem mudanças na concepção de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Elas têm como base o paradigma do desenvolvimento sustentável, fundamentado na combinação e integração de elementos econômicos, sociais e ambientais, de tal forma que seja garantida a apropriação local desses elementos. O documento defende um modelo de parcerias, entendido como esforço colaborativo para que os países desenvolvam capacidades de agir de forma autônoma, em contraste com a perspectiva assistencialista tradicional.

O estudo realizado pelo Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* propõe uma reavaliação da assistência para o desenvolvimento, defendendo que a ajuda internacional deve ainda desempenhar papel importante na condução do desenvolvimento, em resposta ao declínio da AOD nos anos 1990. Além disso, defende a reavaliação do conceito de desenvolvimento com base em um novo paradigma, chamando a atenção para a eficácia da ajuda internacional. Segundo o relatório, para que a assistência internacional tenha um maior efeito global, é necessário o estabelecimento de parceria entre os países “recipiendários”, as agências de cooperação internacional e os países “doadores”. Além disso, o relatório afirma que melhorias nas instituições econômicas e

políticas dos países em desenvolvimento são cruciais para um salto quantitativo na redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1998).

A Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, promovida pela ONU, foi realizada em Monterrey, México, em 2002. O resultado mais importante da Conferência foi a publicação do Consenso de Monterrey, um dos passos mais marcantes para a revitalização da cooperação internacional no início do século XXI. O Consenso de Monterrey apresenta uma série de concordâncias entre países “doadores” bilaterais e agências multilaterais a respeito dos objetivos e diretrizes da CID, reconhecendo os desafios relacionados ao financiamento do desenvolvimento, apresentando estratégias para levantamento de recursos e reforçando o engajamento dos países “doadores”.

Na Conferência, os países enfatizaram a importância do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo possível afirmar que, nesse momento, os ODM entraram na agenda da CID de forma mais eminente. Ainda, os países ressaltaram a necessidade de fortalecimento da colaboração mútua, principalmente no cenário posterior aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York. Partindo da perspectiva de que a paz e o desenvolvimento caminham juntos, os países se comprometeram a buscar sua visão compartilhada de um futuro melhor, através de esforços individuais e ações multilaterais, tendo como base os princípios de justiça, igualdade, democracia, participação, transparência, responsabilidade e inclusão.

As estratégias defendidas no Consenso de Monterrey consistem na mobilização de recursos financeiros domésticos, públicos e privados, com apoio da comunidade internacional; mobilização de recursos internacionais, tanto de Investimento Estrangeiro Direto quanto de outros fluxos privados; promoção de um sistema multilateral de comércio universal regulado, aberto, não-discriminatório e equitativo, capaz de servir de ferramenta para o desenvolvimento; aumento da Cooperação Internacional Técnica e Financeira; gestão da dívida externa de forma a favorecer os países em desenvolvimento; bem como o fortalecimento da coerência e consistência dos sistemas monetário, financeiro e de comércio internacionais para apoiar o desenvolvimento.

Em relação aos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda no âmbito da OCDE, o I Fórum foi pioneiro no delineamento dos princípios para promover a eficácia da ajuda, o que resultou na Declaração de Roma sobre Harmonização (2003), a qual reafirmou o comprometimento das instituições e países participantes em relação à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento econômico sustentado, bem como à promoção do desenvolvimento sustentável inclusivo e equitativo em concordância com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os países e instituições representados no I Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda comprometeram-se em rever suas práticas a fim de facilitar a harmonização, bem como reduzir relatórios, revisões e condicionalidades das ações de

cooperação (OCDE, 2003).

A Declaração de Roma recomenda que a assistência ao desenvolvimento seja realizada de acordo com as prioridades e o momento oportuno dos países “recipiendários”. Recomenda também que os esforços dos países “doadores” sejam voltados para a delegação de funções de maneira cooperativa, bem como para o aumento da flexibilidade do quadro de funcionários nos programas e projetos do país. Ainda, a Declaração de Roma recomenda que as consideradas boas práticas sejam promovidas, monitoradas e sustentadas por estudos analíticos que fortaleçam a capacidade de liderança dos países “recipiendários” na determinação de seus próprios caminhos para o desenvolvimento.

O II Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em 2005, teve como resultado a Declaração de Paris. Esse documento representa um novo marco na trajetória da cooperação internacional, chamando a atenção para a eficácia das práticas envolvidas e estabelecendo novos princípios de ação. A Declaração enfatiza a importância do aumento da eficácia da assistência internacional, tendo como base novos compromissos entre as partes envolvidas, assim como a adoção de indicadores de progresso. Da mesma forma que o aumento de recursos defendido em Monterrey, o aumento da eficácia da cooperação internacional foi colocada como prioridade para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Os compromissos da Declaração de Paris foram assumidos em uma perspectiva de “parceria para o desenvolvimento”: apropriação (os países “recipiendários” exerceriam liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento, assegurando a coordenação das ações realizadas); alinhamento (os “doadores” baseariam todo o seu apoio nas estratégias, instituições e procedimentos dos países parceiros); harmonização (as ações dos “doadores” seriam mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes); gestão centrada nos resultados (gerenciamento dos recursos e melhoria das tomadas de decisões com foco nos resultados); e responsabilidade mútua (os “doadores” e os “recipiendários” seriam mutuamente responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento).

O III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ocorreu em Acra, Gana, em 2008. Na ocasião, participaram países considerados “doadores” tradicionais, países em desenvolvimento, economias emergentes, instituições multilaterais e das Nações Unidas, fundos internacionais e organizações da sociedade civil. O Fórum enfatizou a necessidade de implementação dos objetivos estabelecidos na Declaração de Paris de 2005 e apontou uma série de áreas prioritárias a serem melhoradas. Nesse sentido, foi estabelecida uma agenda de compromissos para fortalecer e aprofundar a implementação da Declaração de Paris (Agenda de Ação de Acra), propondo avanços nas áreas de apropriação, parcerias e resultados.

O IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Busan, na Coreia do Sul, em 2011, representa outro marco nas discussões sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O evento reuniu mais de três mil delegados com o objetivo de fazer um balanço dos progressos alcançados pela cooperação internacional e elaborar planos coletivos para o futuro da cooperação para o desenvolvimento. O Fórum culminou na assinatura da Parceria de Busan para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, a qual estabeleceu, pela primeira vez, um acordo sobre a CID envolvendo países desenvolvidos, em desenvolvimento, emergentes, “doadores” das chamadas Cooperação Sul-Sul e Triangular, bem como a sociedade civil (OCDE, 2011).

Em 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a chamada Rio+20. Como resultado, foi elaborado o documento *The Future We Want*, recomendando o estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para a agenda pós-2015. O paradigma do desenvolvimento sustentável foi, então, consagrado pela Agenda 2030, adotada por todos os Estados membros da ONU em 2015, fornecendo um plano compartilhado para a paz e a prosperidade das pessoas e do planeta. A Agenda 2030 inclui 17 ODS, que visam erradicar a pobreza e outras privações, promover acesso à saúde e à educação, reduzir desigualdades e estimular o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que visa preservar e proteger o meio ambiente.

É nesse contexto de mudanças globais em direção à multipolaridade, à emergência de grandes economias no Sul, bem como ao estabelecimento e fortalecimento do paradigma do desenvolvimento sustentável, que o Brasil passou a ter maior destaque no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A prática da cooperação internacional no caso brasileiro será analisada a seguir.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: VISÃO GERAL

O Brasil, bem como os países em desenvolvimento de maneira geral, deu início à sua participação no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na condição de “recipiendário”. Durante o período compreendido entre 1950 até o final da década de 1980, o Brasil esteve majoritariamente enquadrado como beneficiário no modelo de cooperação Norte-Sul, comumente praticado em diversas partes do mundo através de ações empreendidas por países desenvolvidos usualmente voltadas à estruturação de instituições direcionadas à promoção do crescimento econômico de países em desenvolvimento (CORRÊA, 2010).

No decorrer do tempo, o Brasil passou a ter um modelo dualista, atuando de maneira crescente como prestador em ações de cooperação internacional sem renunciar completamente à condição inicial de beneficiário. As iniciativas do governo brasileiro de alocar recursos para ações de cooperação em benefício de outros países em desenvolvimento, cujas origens remontam à década de 1970, ganharam fôlego com o processo de redemocratização e estabilização do país, iniciados na década de 1980, bem como pelo mencionado processo de reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, possibilitado pela conjuntura internacional característica do início do século XXI e pelo alargamento do conceito de desenvolvimento.

Em relação à atuação brasileira, é possível afirmar que os princípios orientadores da cooperação internacional empreendida pelo Brasil, presentes nos posicionamentos institucionais e oficiais do país, referem-se à solidariedade, horizontalidade e parceria nas relações entre os países, respeito à soberania, atuação em conformidade com as demandas dos países parceiros, bem como à ausência de condicionalidades e de interesses comerciais. Tendo em vista o aumento significativo da cooperação internacional empreendida pelo Brasil no início dos anos 2000, a retórica do governo brasileiro sobre sua política de cooperação prestada a outros países em desenvolvimento passou a ter destaque no plano interno e internacional.

Partindo da concepção de cooperação internacional como ação coordenada de atores independentes em busca de benefício mútuo (DAI; SNIDAL, 2010) para abordar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, o presente capítulo versa sobre a cooperação internacional no caso específico do Brasil. Primeiramente, apresenta um breve panorama histórico com ênfase na cooperação técnica, modalidade com reconhecido destaque nesse contexto. Em seguida, discorre sobre o arcabouço institucional, levantamentos oficiais e elementos conceituais presentes em posicionamentos institucionais do país, os quais conformam uma construção discursiva

específica relacionada à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi. Este capítulo prioriza o período 2003-2010, no que consiste o recorte temporal desta pesquisa, compreendendo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

Conforme mencionado, o Brasil iniciou sua participação no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como “recipiendário”, como país em desenvolvimento beneficiário de iniciativas internacionais. No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA desempenharam papel protagonista nas ações de assistência econômica e tecnológica ao Brasil, sendo que o estreitamento das relações entre os dois países nesse período é resultado de processo anterior, iniciado ainda nos anos 1930 durante o Estado Novo.

Na década de 1930, o governo de Getúlio Vargas buscou tirar proveito da disputa então existente entre os EUA e a Alemanha, momento marcado pela chamada “equidistância pragmática” na política exterior do Brasil (CERVO, 2010). Nesse período, o Brasil praticou livre comércio com os EUA e comércio compensado com a Alemanha, evidenciando a ambiguidade do governo Vargas às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o que possibilitou ao Brasil obter vantagens em termos econômicos e comerciais (CERVO, 2010).

Nessa época, o aumento do intercâmbio comercial entre o Brasil e a Alemanha, bem como a possibilidade de cooperação entre o governo alemão e o governo brasileiro para a construção de uma usina siderúrgica no Brasil, considerada essencial para o desenvolvimento nacional, eram vistos com preocupação pelas autoridades norte-americanas. Nesse sentido, o governo dos EUA tomou a iniciativa de convidar o então ministro das Relações Exteriores brasileiro, Oswaldo Aranha, para realizar visita aos EUA a fim de tratar das relações entre os dois países (CERVO, 2010). A chamada missão Aranha foi iniciada em fevereiro de 1939 e resultou na assinatura de acordos bilaterais de crédito e cooperação econômica.

A missão Aranha marcou o declínio da política exterior brasileira de “equidistância pragmática” (CERVO, 2010) e o início de longo período de relações consideradas especiais entre o Brasil e os EUA (ABREU et al, 1990), resultando posteriormente no acordo pelo qual os norte-americanos concederam ajuda financeira e tecnológica ao Brasil para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional. Depois da missão Aranha, foram realizadas outras missões de intercâmbio e auxílio técnico entre EUA e Brasil, como a missão Cooke em 1942, a missão Abbink em 1948 e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico em 1951.

Sendo assim, o Brasil já era beneficiário de programas de cooperação norte-americana na década de 1940. No entanto, a cooperação técnica recebida pelo país passou a ter dimensão mais expressiva a partir da década de 1950, momento marcado pela criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores – MRE. A CNAT, criada pelo Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950, e reestruturada pelo Decreto nº 54.251, de 2 de setembro de 1964, foi o primeiro órgão brasileiro instaurado para coordenar a cooperação técnica (PUENTE, 2010).

Constavam entre as competências da CNAT a realização de levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica; o estabelecimento de normas e de instrumentos de gestão referentes aos acordos; a elaboração de estudos sobre as possibilidades de contribuição brasileira para programas cooperativos, bem como sobre a participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos (BRASIL, 1950). Posteriormente foi criado, pelo Decreto Presidencial nº 45.660, de 30 de março de 1959, o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV, a fim de coordenar as ações específicas de cooperação com os EUA. O Escritório era formado por um Conselho de Coordenadores, um Diretor Executivo e cinco setores: saúde, educação, agricultura, assuntos diversos e administração geral (BRASIL, 1959). A criação, no Brasil, do Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV reflete a importância da política norte-americana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento iniciada pelo Presidente Harry Truman.

Em 1961, durante o governo de Jânio Quadros, o presidente norte-americano John Kennedy lançou a iniciativa da Aliança para o Progresso, plano de cooperação econômica de ampla repercussão na América Latina. As bases dessa iniciativa remontam à Operação Pan-Americana, proposta em 1958 pelo então presidente brasileiro Juscelino Kubitschek ao então presidente norte-americano Dwight Eisenhower, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina a fim de conter o avanço do socialismo. A Aliança para o Progresso surgiu em resposta à Revolução Cubana de 1959, acontecimento que fez voltar a atenção dos EUA para o hemisfério americano no contexto geopolítico marcado pela Guerra Fria.

A partir do estabelecimento da Aliança para o Progresso, as ações de assistência técnica norte-americana ganharam importância ainda maior no Brasil, resultando na criação do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso – CONTAP, pelo Decreto nº 56.979, de 1 de outubro de 1965, no âmbito do então Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. O CONTAP era responsável pela obtenção e gestão de recursos para o financiamento de programas e projetos de cooperação técnica, bem como ajuda de capital provenientes dos EUA no âmbito da Aliança para o Progresso (BRASIL, 1965).

Em 1968, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de apresentar propostas para a reorganização do sistema de cooperação recebida, tendo em vista o contexto da reforma administrativa brasileira realizada em 1967, cujo objetivo foi conferir maior funcionalidade à administração pública (PUENTE, 2010). Como resultado das atividades do Grupo de Trabalho Interministerial, foi estabelecido o Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969, que dispôs sobre as atividades de cooperação técnica e atribuiu ao então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a competência de estabelecer a política interna de cooperação técnica e coordenar a sua execução, inclusive no tocante à definição de prioridades e à compatibilização com o plano global de governo. Ao Ministério das Relações Exteriores coube a formulação da política externa de cooperação técnica, a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento das solicitações aos organismos internacionais e às agências de governos estrangeiros (BRASIL, 1969).

O Decreto extinguiu os três órgãos anteriores (CNAT, Escritório Técnico do Ponto IV e CONTAP) e os substituiu por um sistema interministerial composto por dois órgãos principais: a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, vinculada ao então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e a Divisão de Cooperação Técnica, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores – MRE. De acordo com Puente (2010), o processo de centralização da maior parte das funções de coordenação da cooperação técnica internacional na SUBIN, e portanto no então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, foi devido ao entendimento de que era necessário integrar a cooperação técnica internacional aos esforços de planejamento global do Governo, pois a cooperação técnica era vista como um meio de que dispunha o Estado para avançar seus projetos de desenvolvimento interno. Desse modo, além da cooperação técnica recebida do exterior, a SUBIN coordenava também atividades de cooperação técnica interna, estabelecidas entre instituições nacionais.

No início da década de 1970, as experiências brasileiras de cooperação técnica interna e de cooperação internacional recebida, bem como a intensificação das relações diplomáticas do Brasil com países latino-americanos e africanos, cujas raízes remontam à chamada Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, possibilitaram o início das ações oficiais de cooperação técnica brasileira prestada a outros países em desenvolvimento, voltando-se para a América Latina e países africanos de língua portuguesa (PUENTE, 2010). Tais ações eram coordenadas pela SUBIN em conjunto com MRE. De acordo com Puente (2010), o Brasil passava a conceber a cooperação técnica internacional como ferramenta de política exterior, além de instrumento de desenvolvimento interno. Nesse contexto, as similaridades socioeconômicas e culturais com países latino-americanos e africanos teriam contribuído para o estabelecimento de parcerias entre o governo brasileiro e outros países em desenvolvimento.

Como afirma Cervo (2010), entre 1967 e 1979 a política brasileira para a América Latina foi conduzida em três dimensões: ação nos órgãos multilaterais regionais com o objetivo de promover a cooperação dos EUA para o desenvolvimento regional, iniciativas de integração multilateral e bilateral com os países da região e o escalonamento da América Latina na estratégia de inserção mundial. Nesse contexto, foram estabelecidos projetos de cooperação com o Paraguai (hidrelétrica de Itaipu, pelo tratado de 1973), a Bolívia (compra do gás e complementação industrial, pela Ata de Cooperação de 1973), a Colômbia (estudos para binacional do carvão, em 1973), entre outros.

Em relação à política exterior brasileira para o continente africano, foi estabelecido um novo direcionamento em meados da década de 1970. A nova política passou a ser baseada no incremento da cooperação, com o objetivo de desenvolvimento mútuo; nos princípios de respeito à soberania e à autodeterminação dos Estados; bem como na repulsa ao colonialismo e à discriminação racial (CERVO, 2010). Desse modo, o Brasil reconheceu o governo independente de Guiné-Bissau, em 1974, e foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola, em 1975 (CERVO, 2010).

Nesse momento, conforme mencionado anteriormente, as discussões sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD, também chamada cooperação horizontal ou Cooperação Sul-Sul, começaram a ganhar espaço no âmbito internacional. Em 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada na Argentina, significou um marco na história da CTPD, tendo como resultado a elaboração do chamado Plano de Ação de Buenos Aires – PABA, com diretrizes e recomendações sobre o tema, contando com a participação ativa do Brasil nas discussões.

Ao mesmo tempo, a crescente graduação do Brasil nos termos de elegibilidade a recursos externos ocasionou a redução do acesso a tais recursos a partir de meados da década de 1980 (CORRÊA, 2010), sobretudo no que se refere à cooperação financeira, mas também com reflexos na cooperação técnica recebida (PUENTE, 2010). Dessa forma, constatou-se nesse momento uma redução de recursos provenientes do exterior sob a forma de cooperação recebida, ao mesmo tempo em que aumentaram as demandas de prestação de cooperação técnica. Os mecanismos da SUBIN acabavam, então, sendo utilizados para as ações de cooperação prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento, as quais consistiam principalmente em treinamentos de recursos humanos dos países recipiendários em território brasileiro, junto a instituições nacionais (PUENTE, 2010).

No decorrer do tempo, essa estrutura mostrou-se inadequada para dar conta das novas atribuições que lhe foram conferidas, apontando a necessidade de nova reformulação das instituições existentes no Brasil responsáveis pela coordenação e gestão da cooperação internacional. Nesse contexto, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação – ABC no

âmbito do Ministério das Relações Exteriores em 1987. O Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987, aprovou o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, e estabeleceu a Agência Brasileira de Cooperação como órgão integrante de sua estrutura, dotado de autonomia financeira. Nesse momento, é importante destacar o papel proeminente desempenhado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na construção institucional da ABC, tanto em relação à contratação de recursos humanos quanto à estruturação administrativa e técnica, bem como à implementação de ações de CTPD quando o Brasil apresentava dificuldades para atuar no exterior (PUENTE, 2010). A ABC tem atribuição de planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais, bem como aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações (BRASIL, 2010).

Na década de 1990, houve um aumento significativo de projetos de cooperação técnica recebida de organismos multilaterais com elevado percentual de contrapartida nacional, principalmente do PNUD e posteriormente de outros organismos internacionais. Tais projetos estavam inseridos no contexto de carências do setor público nacional devido às políticas de ajustes estruturais recomendadas pelo Consenso de Washington. Assim, esses projetos de cooperação recebida consistiam em formas alternativas para garantir a existência de recursos humanos em determinados setores através da contratação de consultorias (PUENTE, 2010).

De acordo com Puente (2010), a segunda metade dos anos 1990 apresentou um aumento considerável da cooperação técnica brasileira prestada a outros países em desenvolvimento, principalmente devido ao aumento da demanda de determinados países pelas experiências consideradas bem-sucedidas da cooperação brasileira. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as iniciativas brasileiras de cooperação técnica com outros países em desenvolvimento aumentaram em escopo e em áreas temáticas de atuação, principalmente no setor de formação profissional. No entanto, conforme mencionado, a relevância da cooperação internacional empreendida pelo Brasil começou a ter dimensão reconhecidamente mais expressiva durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), voltada prioritariamente a países da América Latina e da África.

2. COBRADI: INFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS OFICIAIS (2003-2010)

A maior atuação do Brasil em ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre os chamados países do Sul pode ser compreendida como resultado

da combinação entre a agenda de política exterior do país e suas políticas domésticas, considerando o contexto de retomada do ativismo estatal no período pós-neoliberal e de promoção do compartilhamento das chamadas “boas práticas” entre os países em desenvolvimento (LEITE *et al*, 2010).

Brazilian identity as a development cooperation actor is also a product of the interplay between Brazil's foreign policy agenda and domestic politics. The re-emergence of South–South cooperation in the 2000s has to be understood within the realm of state activism in the post-neoliberal setting (Hirst 2011; Leite 2012b; Morais de Sá e Silva 2009) and also in the context of the promotion of South–South best-practice transfers (Morais de Sá e Silva 2009) aiming at achieving the MDGs. Such shifts, which coincided with the Lula administration in Brazil, contributed to, and were also fuelled by, this administration's narratives on global distributive social justice and 'solidarity diplomacy' (Abreu 2013; Ayllón 2012; Milani 2011) (LEITE *et al*, 2010, p.18).

Conforme mencionado, é possível afirmar que o Brasil apresentou transformações relevantes em relação a questões econômicas, sociais e políticas em sua história recente. Além do fortalecimento econômico e do processo de consolidação de um regime democrático, é possível identificar resultados positivos em relação ao cumprimento de metas estabelecidas pela comunidade internacional, por vezes adotando metas ainda mais ambiciosas, como a de erradicar a fome e reduzir a pobreza extrema a um quarto do nível de 1990. Em 2012, considerando os indicadores definidos pela ONU, o Brasil já havia alcançado tanto as metas internacionais quanto as nacionais (IPEA, 2014).

Do ponto de vista internacional, o contexto de “ascensão do Sul” e a inclusão de novos temas prioritários na agenda internacional, como questões sociais e ambientais, refletidos e reiterados nos ODM e posteriormente nos ODS, contribuíram para a possibilidade de maior atuação do Brasil em ações de cooperação para o desenvolvimento, na medida em que o país foi se tornando exemplo bem-sucedido perante a comunidade internacional em ocasiões diversas. Nesse sentido, é possível afirmar que a cooperação brasileira foi favorecida tanto pelo contexto geopolítico multipolar e de emergência de determinados países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, bem como pelo processo de alargamento do conceito de desenvolvimento particularmente posterior ao paradigma do Consenso de Washington.

De acordo com relatórios oficiais, a Cobradi consiste na totalidade de recursos investidos pelo governo federal, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA; ABC, 2010).

A Cobradi corresponde aos dispêndios de órgãos da administração pública federal

brasileira na consecução de responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais. Tais gastos referem-se a atividades diversas, como disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros para capacitação de indivíduos e fortalecimento de instituições no exterior; organização ou participação em missões e operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos em conjunto com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território brasileiro; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais (IPEA; ABC, 2013).

No período 2003-2010, o governo brasileiro definia a Cobradi como parceria solidária capaz de produzir impactos positivos em populações, melhorar padrões de vida, modificar realidades e contribuir para o desenvolvimento social sustentável. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação, a missão da Cobradi consistia em contribuir para o adensamento das relações entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, a fim de ampliar intercâmbios para gerar, disseminar e utilizar conhecimentos técnicos, capacitar recursos humanos e fortalecer instituições por meio do compartilhamento de políticas públicas bem-sucedidas.

Com o objetivo de promover divulgação e transparência das ações brasileiras no campo da cooperação internacional, o então governo brasileiro, por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Agência Brasileira de Cooperação, realizou levantamentos sobre as atividades e os recursos envolvidos na cooperação internacional empreendida pelo país. O primeiro levantamento buscou identificar, quantificar e classificar a totalidade dos recursos humanos, físicos e financeiros destinados, pelo governo federal brasileiro, a outros países e organizações internacionais a fundo perdido durante o período 2005-2009 (IPEA; ABC, 2010). O segundo levantamento apresenta os gastos referentes ao ano de 2010 e caracteriza os arranjos institucionais para a sua execução (IPEA; ABC, 2013). Esses relatórios refletem e reforçam o discurso da política brasileira de cooperação internacional no período 2003-2010, reafirmando os mencionados princípios de horizontalidade, solidariedade, ausência de condicionalidades, atuação conforme demanda dos países parceiros, entre outros, em todas as esferas da cooperação brasileira.

No início dos anos 2000, a cooperação internacional empreendida pelo Brasil aumentou substancialmente. Os recursos voltados à Cobradi praticamente dobraram entre 2005 e 2009, passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente (IPEA; ABC, 2010). O Brasil, que no decorrer de sua história caracterizou-se essencialmente como país beneficiário, passou a projetar-se cada vez mais como prestador em projetos de cooperação internacional. Com isso, a Cobradi ganhou um novo *status* e passou a ter destaque tanto do ponto de vista interno quanto internacional.

Os gastos com a Cobradi em 2010 totalizaram R\$ 1,6 bilhão, o que significa um aumento nominal de 91,2% em relação ao ano de 2009, sendo que 66,3% foram gastos com cooperação multilateral e 33,7% gastos com cooperação bilateral. Esses dados evidenciam tanto o aumento expressivo dos recursos direcionados à Cobradi no período analisado, como também seu viés multilateralista.

O primeiro levantamento, o qual compreende o período 2005-2009, classifica as modalidades de cooperação internacional empreendidas pelo Brasil em cinco categorias: assistência humanitária; bolsas de estudo para estrangeiros; cooperação técnica, científica e tecnológica; contribuições a organizações internacionais e bancos regionais; e operações de paz. O segundo levantamento, referente ao ano de 2010, apresenta classificação um pouco mais detalhada: cooperação técnica; cooperação educacional; cooperação científica e tecnológica; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados; operações de manutenção da paz; e gastos com organismos internacionais. As tabelas a seguir resumem o volume de recursos direcionados pelo governo brasileiro às iniciativas de cooperação internacional no período 2005-2009 e no ano de 2010, de acordo com os dois levantamentos realizados:

Modalidade	2005		2006		2007		2008		2009	
	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)
Assistência humanitária	1.185.826,34	0,31	5.524.359,06	0,91	31.804.809,29	5,59	29.744.778,97	4,83	87.042.331,20	12,02
Bolsas de estudos para estrangeiros	56.104.204,86	14,60	56.454.857,68	9,34	56.376.649,16	9,90	70.666.566,99	11,46	44.473.906,96	6,14
Cooperação técnica	27.755.710,55	7,22	32.801.148,70	5,43	35.599.271,59	6,25	58.738.112,72	9,53	97.744.759,99	13,49
Contribuições para organizações internacionais	299.145.649,02	77,86	509.533.963,63	84,32	445.421.638,10	78,25	457.249.200,67	74,18	495.159.128,01	68,35
Total	384.191.390,77	100	604.314.329,07	100	569.202.368,14	100	616.398.659,35	100	724.420.126,16	100

Cobradi 2005-2009

Fonte: IPEA; ABC, 2010

Modalidade	2010	
	R\$	(%)
Cooperação técnica	101.676.174	6,3
Cooperação científica e tecnológica	42.255.987	2,6
Cooperação educacional	62.557.615	3,8
Cooperação humanitária	284.186.759	17,5
Apoio e proteção a refugiados	1.039.225	0,1
Operações de manutenção da paz	585.063.470	36,0
Gastos com organismos internacionais	548.361.950	33,7
Total	1.625.141.181	100

Cobradi 2010

Fonte: IPEA; ABC, 2013

De acordo com o levantamento referente ao ano de 2010, as ações da Cobradi executadas pelo governo federal são mantidas com recursos do Tesouro Nacional, oriundos de fontes orçamentárias inscritas na Lei de Orçamento Anual para a consecução de responsabilidades assumidas internacionalmente. Tais ações são implementadas por meio da disponibilização de tempo e conhecimento de recursos humanos provenientes de diversos quadros técnicos brasileiros. Desse modo, os recursos direcionados pelo governo brasileiro à Cobradi envolvem gastos com servidores e colaboradores da administração pública federal (como passagens, diárias, salários e horas técnicas), além de bolsas de pesquisa e doações, bem como gastos decorrentes de compromissos e obrigações do governo federal brasileiro junto a organismos internacionais.

2.1 Cooperação técnica

A modalidade de cooperação técnica realizada pelo governo brasileiro atua na capacitação de recursos humanos e no fortalecimento de organizações e instituições no exterior. De acordo com o posicionamento institucional do governo brasileiro, os projetos de cooperação técnica direcionados a outros países em desenvolvimento se dão a partir de demandas recebidas pela Agência Brasileira de Cooperação provenientes de governos estrangeiros ou organismos internacionais através de embaixadas e delegações do Brasil no exterior, de embaixadas e escritórios de organismos internacionais no Brasil, ou de visitas e missões oficiais estrangeiras ao Brasil.

Cabe à ABC coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em nível nacional, tanto a cooperação recebida pelo Brasil quanto a cooperação prestada a outros países em desenvolvimento. A cooperação técnica brasileira é realizada por órgãos do governo federal, incluindo ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas de atuação em áreas diversas, como agricultura, educação, saúde, meio ambiente, administração pública, entre outras (IPEA; ABC, 2013).

Além das iniciativas de cooperação técnica bilateral, o governo brasileiro estabelece parcerias no modelo conhecido como “cooperação triangular” ou “cooperação trilateral”, o qual envolve, além do Brasil, um país desenvolvido ou organismo internacional em benefício de outro país em desenvolvimento. Existem arranjos dessa natureza com Japão, Alemanha, Estados Unidos, bem como com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), entre outras.

Entre as áreas de destaque da cooperação técnica internacional realizada pelo governo brasileiro, encontram-se agricultura, saúde, formação profissional e direitos

humanos. A cooperação técnica brasileira na área de agricultura vem sendo realizada principalmente pela atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, cujo processo de internacionalização foi fortemente estimulado na década de 2000 (IPEA; ABC, 2010). A atuação da Embrapa acontece através de cooperação científica, cooperação técnica e negócios tecnológicos, com maior concentração na cooperação técnica voltada à capacitação para fortalecimento institucional e treinamento de recursos humanos. Nesse quadro, destacam-se o Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique – ProSAVANA, o apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro nos países do projeto Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); o apoio ao desenvolvimento da rizicultura do Senegal; e suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique.

A cooperação técnica na área da saúde é realizada através de apoio à estruturação de serviços, de capacitações realizadas por agentes brasileiros no exterior ou de estrangeiros no Brasil, de doação de medicamentos e insumos de saúde, bem como através de formação de profissionais (IPEA; ABC, 2013). Nesse âmbito, destacam-se projetos de saúde pública relacionados a bancos de leite humano, HIV/Aids, dengue, sangue e hemoderivados, vigilância ambiental e sistemas de informação em saúde.

Em relação à educação e formação profissional, a cooperação técnica brasileira envolve iniciativas voltadas principalmente a jovens e adultos, como o projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas, realizado em Guiné-Bissau, as ações de combate ao analfabetismo e o os centros de formação profissional desenvolvidos em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem industrial – Senai. Até o ano de 2010, foram instalados centros de formação profissional em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau.

No campo dos direitos humanos, a atuação da cooperação técnica brasileira envolve ações voltadas à garantia do registro civil de nascimento e documentação básica; ao enfrentamento de violência contra crianças e adolescentes; aos direitos LGBT+; aos direitos das pessoas com deficiência; bem como à educação e cinema em direitos humanos.

2.2 Cooperação científica e tecnológica

A cooperação científica e tecnológica brasileira é realizada através do aporte de recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos para execução de programas ou projetos de pesquisa envolvendo atuação conjunta de instituições brasileiras e estrangeiras com interesses comuns. As principais áreas da cooperação científica e tecnológica brasileira no período analisado incluem pesquisas em física, tecnologia de luz síncrotron, tecnologia da informação, tecnologia mineral, área espacial, energias alternativas, recursos hídricos,

mudanças climáticas, astrofísica, astronomia e biotecnologia (IPEA; ABC, 2013).

No âmbito bilateral, o Brasil mantém acordos de cooperação científica e tecnológica em diversas regiões do mundo, com maior concentração nas Américas, principalmente com Argentina e Estados Unidos, e na Europa, especialmente com França e Portugal. Na América Latina e no Caribe, destacam-se Uruguai, Cuba, Colômbia, México, Venezuela e Chile (IPEA; ABC, 2013). No âmbito multilateral, merece destaque o direcionamento de recursos para o Mercosul, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), dentre outros (IPEA; ABC, 2013).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI detém protagonismo na modalidade de cooperação científica e tecnológica, sendo responsável pela formulação das políticas nacionais nessa área. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Financiadora de Estudos e Pesquisas – Finep, ambos vinculados ao MCTI, bem como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, são instituições de fomento centrais para atuação do governo brasileiro na área de cooperação científica e tecnológica (IPEA; ABC, 2013).

Entre o ano de 2007 e o de 2010, o CNPq priorizou alocação de recursos em parcerias estratégicas com países da América do Sul, através do Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (Prosul), e com países da África, por meio do Programa de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação com Países da África (Proáfrica). Foram também estabelecidas parcerias com os países emergentes, no âmbito do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (IPEA; ABC, 2013).

Além dessas agências de fomento, o Brasil conta com outras instituições que desenvolvem atividades de cooperação científica e tecnológica internacional, como o Instituto Butantã; a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz; a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

2.3 Cooperação educacional

A cooperação educacional empreendida pelo Brasil, de maneira geral, consiste na formação de capital humano estrangeiro, por meio de concessão de bolsas de estudo e custeio de despesas associadas, com vistas ao fortalecimento de instituições estrangeiras.

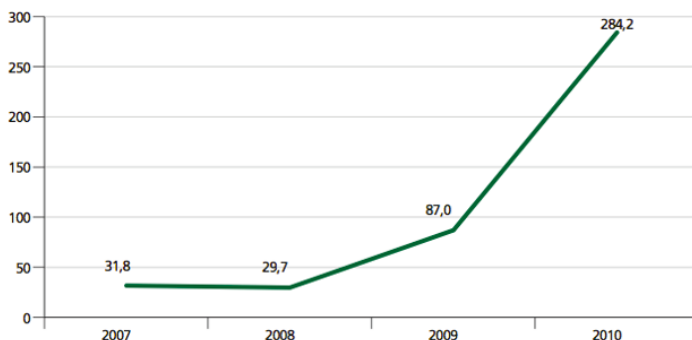
A maior parte dessa formação é oferecida em território brasileiro, em instituições de ensino e pesquisa públicas e privadas. Existem, também, ações de cooperação educacional realizadas em território estrangeiro, porém em menor dimensão (IPEA; AB, 2013).

As instituições brasileiras que desempenham papel protagonista na cooperação educacional são a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Divisão de Temas Educacionais do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores – MRE (IPEA; ABC, 2013). As ações de cooperação educacional brasileiras podem ser de caráter acadêmico, visando exclusivamente à formação acadêmica complementar de estrangeiros nos níveis de graduação e pós-graduação; ou de caráter técnico, direcionada à formação não acadêmica majoritariamente de quadros profissionais com atuação em instituições governamentais. (IPEA; ABC, 2013).

2.4 Cooperação humanitária

A cooperação humanitária brasileira é realizada por meio de ações do Governo Federal voltadas a países que se encontram em situação de calamidade, crise ou emergência e envolve o fornecimento de recursos financeiros, gêneros alimentícios, medicamentos, abrigos, equipes de resgate, dentre outros. De acordo com os relatórios oficiais, a cooperação humanitária realizada pelo Brasil envolve, além de ações de caráter emergencial, ações de caráter estruturante, com vistas a resultados de longo-prazo.

Durante o período de 2008 a 2010, os recursos direcionados pelo governo brasileiro à cooperação humanitária internacional aumentaram substancialmente, passando de R\$ 29,7 milhões para R\$ 284,2 milhões. O gráfico a seguir evidencia os recursos voltados pelo Brasil à cooperação humanitária entre 2007 e 2010:



Gastos com cooperação humanitária (2007-2010 – Em R\$ milhões)

Fonte: IPEA; ABC, 2013

De acordo com o gráfico, no ano de 2009 os recursos direcionados à cooperação humanitária tiveram um primeiro grande impulso, quase triplicando o volume de recursos em relação aos níveis de 2007 e 2008. Nesse ano, o Brasil realizou uma das primeiras grandes doações de gêneros alimentícios para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, em parceria com o Programa Mundial de Alimentos – PMA e o governo da Espanha. Em 2010 houve aumento ainda mais expressivo, mais do que triplicando o montante referente ao ano de 2009, incluindo aproximadamente R\$ 130 milhões em créditos extraordinários voltados a ações de recuperação e reconstrução do Haiti, após o terremoto de janeiro de 2010 (IPEA; ABC, 2013).

Segundo relatório publicado pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional – GTI-AHI, estabelecido no âmbito da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores – MRE, entre junho de 2006 e maio de 2009 o Brasil realizou mais de 100 ações de assistência humanitária internacional em diversas ocasiões, desde conflitos armados, como no Líbano em 2006, e catástrofes naturais, como em El Salvador e Bolívia em 2007, até situações de epidemias, como em Guiné-Bissau e Angola em 2008, bem como contribuições a organismos internacionais, como o Fundo Central de Respostas Emergenciais da ONU.

2.5 Apoio e proteção a refugiados

De acordo com a Lei nº 9.434, de 22 de julho de 1997, o Brasil reconhece como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar em outro país (BRASIL, 1997, Art. 1º).

A instituição pública brasileira com atuação mais relevante na área de refugiados é o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva vinculado ao Ministério da Justiça. Compete ao CONARE analisar pedidos de reconhecimento, decidir a cessação e determinar a perda da condição de refugiado (em primeira instância), bem como orientar e coordenar ações necessárias à proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (BRASIL, 1997).

As ações de proteção e apoio do governo brasileiro aos refugiados são realizadas através de convênios firmados entre o governo federal e ONGs, como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – CASP, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro – CARJ e o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, em Brasília. Isso permite que essas organizações firmem acordos com instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC) para viabilizar aulas de português, capacitação profissional e serviços de informática aos refugiados (IPEA; ABC, 2013). Ademais, tanto os refugiados como os solicitantes de refúgio têm direito ao acesso ao Sistema Único de Saúde – SUS e à Educação Pública.

Além do Governo Federal brasileiro, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR desempenha papel central na assistência a refugiados no Brasil, incluindo apoio jurídico e repasse de recursos através de convênios destinados à execução de programas de inserção realizados por ONGs. Nesse sentido, destaca-se o programa de reassentamento de refugiados do governo brasileiro estabelecido em parceria com o ACNUR, recebendo grupos de refugiados desde 2002. O Governo Federal brasileiro também efetua contribuições voluntárias ao ACNUR, sem condicioná-las aos refugiados instalados no país (IPEA; ABC, 2013).

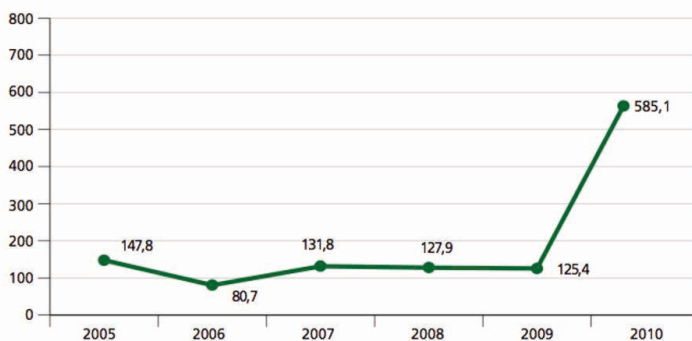
2.6 Operações de manutenção da paz

O Brasil atua em missões de paz das Nações Unidas desde 1948. Segundo dados oficiais, entre 1948 e 2010 o país mobilizou mais de 32 mil militares e policiais, incluindo tropas, observadores militares e oficiais de Estado-Maior, em diversas operações, como na África (Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão, entre outros), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia (Camboja e Timor-Leste) e na Europa (Chipre e Croácia).

O governo brasileiro cedeu tropas em cinco dessas operações: Suez (Força de Emergência das Nações Unidas – UNEF I); Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – Unavem III); Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ); Timor-Leste (Administração de Transição das Nações Unidas no Timor-Leste – UNTAET da Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste – UNMISSET); e Haiti (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti – MINUSTAH) (IPEA; ABC, 2013).

Em 2010, o governo brasileiro estabeleceu o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil – CCOPAB, denominado Centro Sérgio Vieira de Mello, com a finalidade de preparar militares e civis para atuação em operações de paz e desminagem humanitária

(IPEA; ABC, 2013). O gráfico a seguir evidencia os recursos do governo brasileiro direcionados a operações de paz no período de 2005 a 2010, mostrando o aumento substancial de R\$ 125,4 milhões, em 2009, para R\$ 585,1 milhões, em 2010, momento em que o Brasil foi convidado a deslocar um segundo batalhão de infantaria para o Haiti no âmbito da MINUSTAH, devido ao terremoto que assolou o país.



Gastos com operações de paz (2005-2010 – Em R\$ milhões)

Fonte: IPEA; ABC, 2013

2.7 Gastos com organismos internacionais

Os gastos do Brasil com organismos internacionais envolvem principalmente o pagamento de contribuições a organismos multilaterais e a integralização de cotas de organismos financeiros de desenvolvimento. O processo de adesão aos organismos internacionais e multilaterais é coordenado, de maneira geral, pelo Ministério das Relações Exteriores, de acordo com o posicionamento da Presidência da República (IPEA; ABC, 2013).

O governo brasileiro efetua contribuições a diversos organismos multilaterais, dentre eles o Sistema ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (Panaftosa), o Tribunal Penal Internacional (TPI), a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO), a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) (IPEA; ABC,

2013).

Em relação aos organismos financeiros de desenvolvimento, o Brasil direciona recursos ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem, a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID do Grupo Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Banco Africano de Desenvolvimento – BAD, o Banco de Desenvolvimento do Caribe – BDC, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, Corporação Andina de Fomento – CAF, dentre outros (IPEA; ABC, 2013).

O ano de 2006 apresentou aumento substancial dos recursos direcionados a organismos internacionais em relação a 2005, passando de R\$ 299.145.649,02 para 509.533.963,63 e mantendo esse nível com variação pouco relevante até 2009. Segundo relatório IPEA-ABC, o aumento expressivo dos recursos destinados a organismos internacionais no período 2005-2009 é resultado de novas adesões a Organizações Internacionais feitas pelo Brasil e da crescente relevância do país junto à OMS, à Opas e à ONU. O volume total de recursos destinados a organismos internacionais manteve-se no mesmo patamar no ano de 2010.

3. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

A ampliação da atuação brasileira no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no período 2003-2010, deu-se acompanhada de uma construção discursiva que aponta princípios valorativos que fundamentam as ações brasileiras. Tais elementos são resgatados e reafirmados em diversos espaços institucionais, sejam em documentos, publicações ou pronunciamentos oficiais, incluindo os relatórios oficiais de levantamentos sobre a Cobradi. Assim, esses elementos conceituais podem ser identificados nos posicionamentos institucionais de diversos órgãos governamentais, bem como nos pronunciamentos oficiais de autoridades brasileiras, notadamente do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seu Chanceler Celso Amorim.

Conforme mencionado, o posicionamento oficial brasileiro sobre a Cobradi defende princípios de solidariedade, horizontalidade, ausência de condicionalidades, respeito à soberania e atuação conforme demanda dos países parceiros. Do ponto de vista da política exterior, é possível afirmar que tais princípios fazem parte de um arcabouço conceitual tradicional na política do país, os quais foram sendo agregados ao longo do tempo. Nas palavras do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em prefácio à publicação Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009,

Seja por meio de ações pontuais, como a doação de alimentos e remédios para vítimas de catástrofes naturais, seja pelos projetos de cooperação técnica, seja pela concessão de bolsas de estudo a alunos estrangeiros, seja pela contribuição a organizações internacionais, o princípio da não indiferença inspira e impulsiona a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Equilibrando o respeito à soberania e a defesa da autodeterminação, características tradicionais da diplomacia brasileira, o Brasil vem desenvolvendo uma maneira bastante própria de cooperar com os países em desenvolvimento (LULA DA SILVA, 2010).

Em sua evolução histórica, a política exterior brasileira tem agregado princípios e valores à diplomacia, tornando-os elementos recorrentes em sua conduta (CERVO, 2008). Segundo Cervo (2008), esses padrões de conduta não surgem aleatoriamente. Ao contrário, vão adquirindo gradualmente caráter duradouro e às vezes permanente. Esses princípios dão previsibilidade à ação externa, moldando a atuação exterior dos governos e permanecendo até mesmo em mudanças de regime político, indicando traços de continuidade da política exterior brasileira.

De acordo com Cervo (2008), a reflexão sobre a evolução das relações internacionais do Brasil permite identificar a origem, a essência e a duração dos padrões de conduta que conformam o chamado acumulado histórico da diplomacia brasileira. Entre os princípios que fazem parte desse arcabouço conceitual na atualidade, encontram-se: autodeterminação, não-intervenção, solução pacífica de controvérsias, juridicismo, multilateralismo normativo, ação cooperativa e não-confrontacionista, parcerias estratégicas, realismo e pragmatismo, cordialidade oficial no trato com os vizinhos, desenvolvimento como vetor e independência de inserção internacional. É possível afirmar que os princípios orientadores da Cobradi estão inseridos nos princípios mais amplos da política exterior brasileira.

During the 1970s and 1980s, there was a global shift towards an emerging consensus around a more 'egalitarian philosophy' in technical cooperation (Cervo 1994). Emerging ideals of horizontality and non-conditionality have influenced the guiding principles of Brazilian technical cooperation, also resonating with the country's perceptions on its previous experiences as an aid recipient. These ideals were also closely aligned with Brazil's foreign policy principles, mainly non-intervention, autonomy, pacifism, and universalism, all of which were firmly grounded in the country's Southern identity. Such foreign policy principles are considered to guide and promote consistency in Brazilian external action (LEITE et al., 2014, pg. 17).

De acordo com Leite et al (2014), os princípios de horizontalidade e ausência de condicionalidades influenciaram os princípios orientadores da cooperação técnica brasileira e estão alinhados aos princípios da política exterior do país, os quais estão fundamentados na identidade brasileira como país do Sul e buscam promover consistência nas ações externas do país. Os traços de continuidade da política exterior do Brasil são, ainda, reforçados pela própria Constituição Federal de 1988, cujo Artigo 4º dispõe sobre as

relações internacionais do país:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica de conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL. Constituição, 1988).

No âmbito das Nações Unidas, os pronunciamentos do Brasil na Assembleia Geral durante o período 2003-2010 dão ênfase à necessidade de cooperação internacional baseada na solidariedade entre países a fim de promover o desenvolvimento com justiça social. Tais pronunciamentos refletem e reafirmam o engajamento do Brasil na articulação entre países para o combate à fome e à desigualdade, para a promoção da dignidade humana, para o progresso econômico e social por meio do desenvolvimento sustentável. O Brasil defende que a paz mundial está condicionada à erradicação da fome e da miséria e por isso é necessário estabelecer uma parceria global de caráter humanista:

Para Josué de Castro, brasileiro e cidadão do mundo, “a fome é expressão biológica de males sociológicos”. Ela é um flagelo fabricado pelos homens, contra os homens. Essas ideias guardam atualidade. Fiz do combate à fome prioridade de meu governo. É luta que expressa desafio maior: promover o desenvolvimento com justiça social e democracia política. Em 2004 organizei, junto com meus colegas da França, Chile e Espanha, reunião de alto nível para promover Ação Internacional contra a Fome e a Pobreza. Sessenta Chefes de Estado e de Governo e mais de 100 delegações responderam positivamente. Hoje damos continuidade a um debate iniciado na Cúpula do Milênio. Estamos trabalhando para que as Metas do Milênio sejam alcançadas. O relatório Sachs mostra que esses objetivos são possíveis. O debate sobre fontes inovadoras de financiamento do desenvolvimento deixou de ser tabu. A ONU trouxe o tema para o centro de sua agenda. O BIRD, o FMI e o G8 sensibilizaram-se para a questão. Este debate e os eventos paralelos relacionados às Metas do Milênio refletem a força da mobilização. Para cumprir aqueles objetivos a comunidade internacional necessita engajar-se. Ir mais rápido. Passar da palavra à ação. Aprofundar parcerias entre governos, empresários e sociedade civil (LULA DA SILVA, 2005)¹.

Além da ênfase nas questões sociais, principalmente nas relacionadas ao combate à fome e à pobreza extrema, os pronunciamentos oficiais do Brasil na Assembleia Geral das ONU durante o período 2003-2010 destacam a relevância das questões ambientais na agenda do desenvolvimento:

¹ Discurso do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas (Metas do Milênio). Nova York, 14 de setembro de 2005.

O Brasil está cumprindo a sua parte. Vamos chegar a Copenhague com alternativas e compromissos precisos. Aprovamos um Plano de Mudanças Climáticas que prevê a redução de 80% do desmatamento da Amazônia até 2020. Diminuiremos em 4,8 bilhões de toneladas a emissão de CO₂, o que representa mais do que a soma dos compromissos de todos os países desenvolvidos juntos. Em 2009, já podemos apresentar o menor desmatamento dos últimos 20 anos. A matriz energética brasileira é das mais limpas do planeta: Quarenta e cinco por cento da energia consumida no país é renovável. No resto do mundo apenas 12% é renovável, enquanto que nos países da OCDE essa proporção não supera 5%. Oitenta por cento de nossa eletricidade provém igualmente de fontes renováveis. Vinte e cinco por cento de etanol está misturado à gasolina que consomem nossos veículos. Mais de 80% dos carros produzidos no país têm motor flex, o que permite a utilização indiscriminada de gasolina ou álcool. O etanol brasileiro e os demais biocombustíveis são produzidos em condições cada vez mais adequadas, sobretudo a partir do zoneamento agroecológico que acabamos de implantar, mandando para o Congresso Nacional. Proibimos a cana-de-açúcar e as usinas de álcool em áreas de vegetação nativa. A decisão vale para toda a Amazônia e nossos principais biomas. O plantio da cana-de-açúcar não ocupa mais do que 2% de nossas terras agricultáveis. Distinto de outros biocombustíveis, ele não afeta nossa segurança alimentar nem compromete o equilíbrio ambiental. Empresários, trabalhadores e governo firmaram um importante compromisso para assegurar o trabalho decente nos canaviais brasileiros. Todas essas preocupações fazem parte da política energética de um país autossuficiente em petróleo e que acaba de descobrir grandes reservas que nos colocarão na vanguarda da produção de combustíveis fósseis. Mas o Brasil não renunciará à agenda ambiental para ser apenas um gigante do petróleo. Queremos consolidar nossa condição de potência mundial da energia verde (LULA DA SILVA, 2009).²

O conteúdo desses pronunciamentos reflete e reforça o alargamento do conceito de desenvolvimento, resultado de processo já em andamento, mas que ganhou renovado impulso a partir da década de 1990, principalmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, incorporando as questões ambientais e sociais no centro das discussões sobre desenvolvimento e como prioridade na agenda internacional. Tais pronunciamentos refletem e reforçam a necessidade de engajamento da comunidade internacional na luta pela erradicação da fome e da pobreza extrema, pela qualidade de vida das populações mundiais, bem como pela utilização apropriada dos recursos naturais.

As mensagens proferidas por representantes brasileiros refletem e reiteram a importância das instituições multilaterais na busca pelo desenvolvimento dos chamados países do Sul. No entanto, ao mesmo tempo, tais posicionamentos retomam o argumento de que o atual sistema multilateral necessita de reformas imprescindíveis para a efetiva atuação das organizações internacionais, principalmente no que se refere à representatividade dos

2 Discurso do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Debate Geral da 64ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 23 de setembro de 2009.

países. Exemplo emblemático consiste na posição defendida pelo Brasil sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fim de que o sistema seja mais democrático e legítimo.

Todos concordamos ser necessária uma maior participação dos países em desenvolvimento nos grandes foros de decisão internacional, em particular o Conselho de Segurança das Nações Unidas. É hora de passar das intenções à ação. Notamos, com muito agrado, as recentes propostas do presidente Sarkozy, de reformar o Conselho de Segurança, com a inclusão de países em desenvolvimento. Igualmente necessária é a reestruturação do processo decisório dos organismos financeiros internacionais. Senhor Presidente, as Nações Unidas são o melhor instrumento para enfrentar os desafios do mundo de hoje. É no exercício da diplomacia multilateral que encontramos os meios de promover a paz e o desenvolvimento. A participação do Brasil, em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe, na Missão de Estabilização no Haiti simboliza nosso empenho de fortalecer o multilateralismo. No Haiti, estamos mostrando que a paz e a estabilidade se constroem com a democracia e o desenvolvimento social. (LULA DA SILVA, 2007).³

O posicionamento do governo brasileiro sobre a Cobradi no período 2003- 2010 coloca o Brasil de forma crítica ao padrão hegemônico da chamada Cooperação Norte-Sul, baseado em relações de poder assimétricas e verticalizadas, característico dos países “doadores” tradicionais, os quais fazem parte do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde os anos 1960, o CAD/OCDE vem se consolidando como lugar privilegiado de articulação política para direcionar os rumos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, sendo que seus principais fóruns de concertação política nesse tema são os Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda.

Em relação à atuação do governo brasileiro nos fóruns da OCDE, é preciso ressaltar que, até o momento, o Brasil não é membro da Organização. A OCDE é originária da Organização Europeia para a Cooperação Econômica – OECE, sendo restrita aos seus membros e a países convidados. As atividades realizadas em seus Fóruns de Alto Nível têm caráter de recomendações (CAMPOS et al., 2011). A respeito dos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, Campos et al. afirmam que os posicionamentos oficiais da delegação brasileira apresentam, por um lado, um alinhamento aos seus princípios. Por outro lado, fazem forte crítica às relações assimétricas entre os países doadores e os recipiendários. O Brasil rejeita o seu papel como *new-donor*⁴, afirmando que nem todos os países desejam reproduzir a forma de atuação dos países membros do CAD/OCDE.

3 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nova York, 25 de setembro de 2007.

4 Termo utilizado pelos países do CAD/OCDE para se referirem aos atores emergentes no campo da cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

In this context, the standards applied by donor countries and IFIs do not have to be automatically observed or adopted in South-South cooperation. The South-South cooperation providers should not be automatically classified as “new-donors”, in the sense that not all of them wish to reproduce the rationale and conduct of DAC-OECD donors. We believe that there is no single way to achieve more effectiveness in development cooperation (BRASIL, 2008).⁵

Além disso, o posicionamento brasileiro defende a inserção do tema da chamada Cooperação Sul-Sul na agenda da OCDE, sem deixar de reconhecer a necessidade de aprimoramento de suas gestões.

As a closing remark, I would like to say that, taking into account that the official documents prepared for this Forum continue to consider North-South cooperation, including through the IFIs, as a kind of “international standard of quality”; in view of the fact that South-South cooperation has been presented as less than a complementary modality to the North-South cooperation; and also considering that there is no single source of best practices in development cooperation, my delegation believes that the Accra’s Agenda for Action does not reflect in full the present day configuration of development cooperation’s actors, modalities and distinctions. We expect that the AAA may be adjusted appropriately, in order for a broad consensus to be achieved on it (BRASIL, 2008).⁶

A respeito dos posicionamentos institucionais dos principais órgãos governamentais envolvidos na Cobradi, é possível afirmar que as informações disponibilizadas em documentos, publicações e nos portais de acesso público estão alinhadas às diretrizes da política exterior brasileira para a cooperação internacional e também retomam os mesmos princípios de solidariedade, horizontalidade, não indiferença, ausência de condicionalidades, respeito à soberania, defesa da autodeterminação e atuação conforme demanda dos países parceiros, conforme definição conceitual da Agência Brasileira de Cooperação:

O Brasil entende a cooperação técnica internacional como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. (...) A política externa brasileira prioriza a importância da cooperação Sul-Sul no contexto das relações internacionais tendo em vista sua capacidade de estreitar laços, na esperança de que seja um dos caminhos mais seguros para lograr o desenvolvimento sustentável, a elevação do nível e da qualidade de vida das populações com mais justiça social. (...) A estratégia maior da cooperação técnica prestada pelo Brasil, que não é assistencialista, não tem fins lucrativos nem pretensões comerciais, está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam

5 Pronunciamento da Delegação Brasileira no III Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, Accra, 2008.

6 Idem.

O discurso do governo brasileiro sobre a Cobradi reflete e reitera determinados princípios de certa forma alinhados ao chamado acumulado histórico da política exterior do Brasil, como solidariedade, horizontalidade, respeito à soberania, não-indiferença, entre outros. Isso não significa afirmar que exista, de fato, uma política brasileira de cooperação para o desenvolvimento internacional unificada e coesa sob responsabilidade única do Ministério das Relações Exteriores. Ainda assim, é possível afirmar que, apesar de haver uma multiplicidade de instituições envolvidas na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, o MRE e a Presidência da República desempenharam papel protagonista no direcionamento político da Cobradi, refletido e reiterado no discurso oficial do país durante o período 2003-2010.

Desse modo, é possível fazer referência ao discurso do governo brasileiro sobre sua política de cooperação para o desenvolvimento considerando os posicionamentos institucionais dos principais órgãos governamentais envolvidos na Cobradi disponíveis tanto em documentos, publicações, páginas de instituições governamentais na *internet*, assim como em pronunciamentos oficiais do Presidente da República, do Ministro de Estado das Relações Exteriores ou de delegações brasileiras no período considerado.

⁷ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Direcao/CGPD>. Último acesso: agosto/2014.

COBRADI: ANÁLISE DO DISCURSO BRASILEIRO

A ampliação das ações e dos recursos destinados pelo governo brasileiro à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi, especialmente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), deu-se acompanhada de uma construção discursiva do governo brasileiro, presente em diversos espaços institucionais como documentos, publicações e pronunciamentos oficiais, a qual aponta princípios orientadores da atuação brasileira, como solidariedade, horizontalidade, ausência de condicionalidades, respeito à soberania, bem como atuação conforme demanda dos países parceiros.

Com base no referencial teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica (ADC), este trabalho compreende o discurso oficial brasileiro sobre a Cobradi como dimensão da prática social da cooperação internacional e como instrumento de poder. Conforme argumentado, ao compreender o discurso como dimensão da prática social e como instrumento de poder, a dimensão discursiva da Cobradi ganha nova perspectiva analítica, pois torna-se componente significativo das práticas da cooperação brasileira. Isso posto, este trabalho tem como foco o momento discursivo que integra a prática social da cooperação brasileira, explorando modos de operação da ideologia nos pronunciamentos oficiais brasileiros a fim de questionar possíveis disputas de poder travadas pelo Brasil no e pelo discurso.

Tendo em vista o aumento substancial das ações de cooperação internacional empreendidas pelo Brasil, bem como o renovado interesse do governo brasileiro no estreitamento das relações com países africanos no período 2003-2010, foram selecionados para análise textos de pronunciamentos oficiais do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizados por ocasião de visitas a países africanos ou em encontros com autoridades africanas no Brasil.

Este capítulo realiza a análise dos textos selecionados com foco em seu significado representacional, questionando quais discursos sobre cooperação internacional e sobre desenvolvimento são articulados nos pronunciamentos brasileiros; como os pronunciamentos brasileiros ocultam, negam ou obscurecem discursivamente relações de dominação; como representam discursivamente relações de dominação como sendo justas e dignas de apoio; e como constroem simbolicamente uma forma de unidade coletiva, independentemente das divisões que possam separar os diferentes atores envolvidos. Para isso, são utilizadas as seguintes categorias analíticas: interdiscursividade, dissimulação, legitimação e unificação.

1. INTERDISCURSIVIDADE

De acordo com o referencial teórico da ADC, a interdiscursividade volta sua atenção aos discursos articulados - ou não articulados - nos textos, bem como às maneiras como são articulados e mesclados com outros discursos (RAMALHO; RESENDE, 2011). Apesar de envolver hibridizações não somente de discursos, mas de gêneros e estilos, a análise da interdiscursividade frequentemente investiga discursos articulados em textos e suas conexões com lutas hegemônicas mais amplas (RAMALHO; RESENDE, 2011). A interdiscursividade é, em princípio, uma categoria representacional, ligada a maneiras particulares de representar aspectos do mundo. Assim, discursos particulares associam-se a campos sociais, interesses e projetos particulares, por isso é possível relacionar discursos particulares a determinadas práticas (RAMALHO; RESENDE, 2011). É possível identificar diferentes discursos observando as diferentes maneiras de “lexicalizar” aspectos do mundo (RAMALHO; RESENDE, 2011).

Ao analisar o corpus dos textos referente aos pronunciamentos oficiais brasileiros, parece possível afirmar que o discurso da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi articula o discurso da cooperação Sul-Sul, o discurso do desenvolvimento com justiça social e o discurso do desenvolvimento sustentável. Conforme argumentado, é possível afirmar que o início do século XXI testemunhou uma reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, caracterizada pelo fortalecimento de novos temas e novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Nesse quadro, é possível considerar a expansão da chamada Cooperação Sul-Sul como movimento contra-hegemônico em relação ao padrão tradicional da chamada Cooperação Norte-Sul, na medida em que, conforme apresentado, o discurso da Cooperação Sul-Sul defende o estabelecimento de relações horizontais entre os países, em oposição às relações verticalizadas da Cooperação Norte-Sul.

Isso pode ser percebido pela “lexicalização” dos dois discursos. O discurso da cooperação Norte-Sul tradicionalmente refere-se a termos como “assistência” e “ajuda”, os quais refletem e reforçam um sentido de assimetria, ao passo que o discurso da cooperação Sul-Sul abarca termos como “parceria”, “associação”, “laços”, os quais refletem e constituem um sentido mais igualitário. Os trechos a seguir, com termos destacados, indicam momentos em que os pronunciamentos brasileiros resgatam o discurso da cooperação Sul-Sul em defesa da horizontalidade nas relações entre países:

Senhor Presidente,

Estou seguro de que nossos trabalhos, no dia de hoje, contribuirão para a construção de um relacionamento ainda mais consistente e produtivo, baseado nos tradicionais *laços* que unem Angola e Brasil (LULA DA SILVA, 2003).

Obrigada por seu trabalho, por seu entusiasmo e por sua contribuição para levar adiante esta já antiga e sólida *amizade* entre os dois países irmãos (LULA DA SILVA, 2003).

Senhor Presidente,

Associados de longa data, Angola e Brasil preparam-se para consolidar e aprofundar sua cooperação (LULA DA SILVA, 2003).

Presidente Omar Bongo,

São muitos os campos em que podemos estabelecer *parcerias, no melhor espírito da cooperação Sul-Sul*. A experiência brasileira em mineração, construção de estradas em meio tropical e geração de energia elétrica pode ser útil para o Gabão. Vejo com agrado a presença da Companhia Vale do Rio Doce na exploração de manganês em seu país. Estou seguro de que essa empresa tem condições de levar a cabo a tarefa que lhe foi confiada (LULA DA SILVA, 2004)

Meu caro *amigo* Presidente, [...]

Agradeço a Vossa Excelência a calorosa acolhida com que fui recebido em minha chegada a Libreville.

Desejo saudar esta nova etapa da *amizade* brasileiro-gabonesa. Convindo os presentes a brindarem - em meu nome e no nome do povo brasileiro - à felicidade pessoal de Vossa Excelência e à prosperidade do povo gabonês (LULA DA SILVA, 2004).

Agradeço ao *querido amigo* Bouteflika as tantas mostras de atenção e carinho dispensadas na minha chegada a Argel. Sua saudação, em particular, expressa a *amizade* que nos une. Simboliza os profundos *laços* que aproximam argelinos e brasileiros (LULA DA SILVA, 2006).

A *parceria* entre Argélia e Brasil tem sólidas fundações. Nosso comércio bilateral alcançou, em 2005, três bilhões e duzentos milhões de dólares. A Argélia é nosso primeiro *parceiro* árabe, o segundo africano e o sétimo entre os países em desenvolvimento. É também nosso primeiro fornecedor de petróleo e nafta. O Brasil é o sexto cliente da Argélia e, no comércio global, seu primeiro *parceiro* dentre os países em desenvolvimento. Esse relacionamento pode aprimorar-se e expandir-se, conforme ficou patente durante a recente missão chefiada por meus Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e de Minas e Energia (LULA DA SILVA, 2006).

No campo da *cooperação*, estamos elaborando uma pauta fortemente inspirada no desejo de promover o desenvolvimento social e voltada para a construção de sólida *parceria* em temas como agricultura, saúde, educação e energia. Privilegiamos a capacitação de profissionais, de modo a contribuir para que os africanos construam seu próprio futuro e escolham suas próprias opções de desenvolvimento (LULA DA SILVA, 2007).

Sabemos da prioridade que o programa Agenda para Mudanças, do seu governo, confere ao combate ao HIV-Aids e à Malária. O apoio que o Brasil oferece para capacitar e treinar profissionais de saúde é exemplo prático da Cooperação Sul-Sul em ação (LULA DA SILVA, 2009).

Os termos usados nos pronunciamentos analisados do então Presidente Lula da Silva sugerem grande aproximação entre o Brasil e os países africanos. Os termos “laços”,

“parcerias”, “cooperação”, “amizade”, “irmãos” e “aliança” sugerem o estabelecimento de relações horizontais e igualitárias entre o Brasil e os países africanos, em conformidade com o discurso da cooperação Sul-Sul. Desse modo, este trabalho considera que o discurso brasileiro sobre a Cobradi reafirma o discurso da cooperação Sul-Sul como discurso contra-ideológico, uma vez inserido em um movimento contra-hegemônico.

Em relação ao discurso sobre desenvolvimento, conforme mencionado, o conceito de desenvolvimento passou por processos de transformação ao longo do tempo, sendo que a evolução do pensamento sobre desenvolvimento deu origem a discursos diversos e por vezes concorrentes. Inicialmente mais restrito à esfera econômica, principalmente ao crescimento da economia, o conceito esteve inserido em paradigmas divergentes, como o modelo liberal de defesa do livre-mercado e o modelo intervencionista keynesiano. Posteriormente, questões sobre redistribuição de renda e preocupações sociais foram sendo agregadas ao pensamento dominante sobre desenvolvimento, culminando no alargamento do conceito, o qual passou a colocar as questões ambientais, juntamente com as sociais e econômicas, como prioridade na agenda internacional, principalmente a partir dos anos 2000, com o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e seus sucessores Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O discurso brasileiro sobre a Cobradi resgata o discurso do desenvolvimento com justiça social, relacionado à abordagem das necessidades básicas, cujas origens remontam à década de 1970. A abordagem das necessidades básicas coloca como prioridade central do desenvolvimento a promoção de um padrão mínimo de recursos a todas as pessoas, incluindo serviços públicos de saúde, educação, transporte, acesso à água, bem como alimentação e moradia adequadas (HOADLEY, 1981).

Tal perspectiva, voltada para a satisfação das necessidades humanas essenciais, defende que é necessário não apenas aumentar o volume de recursos, mas também garantir que eles alcancem as populações consideradas mais pobres. Os trechos a seguir indicam momentos em que os pronunciamentos brasileiros retomam o discurso do desenvolvimento com redistribuição e justiça social, reforçando a importância de garantir as necessidades básicas relacionadas principalmente à alimentação e saúde:

Senhor Presidente, [...]

Na área de saúde, queremos trabalhar juntos em matéria de imunizações e malária. O Brasil quer também continuar a apoiar Angola no combate à devastadora epidemia de SIDA.

Senhor Presidente, [...]

Será assinado, também, um Programa de Trabalho sobre Cooperação Científica e Tecnológica. Esse documento reflete a determinação de estendermos a nossos cidadãos os benefícios dos avanços do conhecimento (LULA DA SILVA, 2003).

Caro amigo Presidente,

O desenvolvimento dos povos é condição prioritária para a paz e para a preservação da democracia. É necessário que a comunidade internacional se comprometa em erradicar a fome e a pobreza. Não é possível permanecer indiferente e impassível diante do espetáculo de populações famintas perambulando por um mundo rico em recursos. Conto com a presença de Vossa Excelência no Encontro de Líderes Mundiais sobre o Combate à Fome e à Pobreza, em 20 de setembro próximo, em Nova York. Vamos lá discutir soluções concretas e realistas para combater esses flagelos (LULA DA SILVA, 2004).

Presidente Biya,

A prosperidade que estamos construindo para nossos povos tem de ser usufruída por todas as nações. Infelizmente, não evoluímos, ainda, a ponto de repartir a ceia do Planeta. Os avanços do conhecimento humano não foram suficientes para garantir a todos o indispensável à sobrevivência (LULA DA SILVA, 2005).

Amigo Presidente, [...]

Em sua visita ao Brasil, Vossa Excelência viu um país que avança no caminho da maturidade política e da abertura econômica com estabilidade, credibilidade e confiança. Um Brasil que tem o compromisso de conferir ao Estado a responsabilidade de promover as melhorias sociais e regionais, removendo obstáculos que ainda retardam nosso progresso rumo ao *bem-estar coletivo*. Um Brasil engajado na articulação de coalizões internacionais para *promover os interesses dos necessitados e marginalizados* (LULA DA SILVA, 2006).

Eu, por exemplo, fico imaginando que *nós poderíamos levar a Fiocruz, que é um instituto de pesquisa tecnológica na área de fármacos, muito importante na área de saúde*, que poderia montar, como a Embrapa montou em Gana, um escritório ou um departamento em um país africano (LULA DA SILVA, 2007).

Senhor Presidente, [...]

Sei que a prioridade brasileira – *segurança alimentar* – é também compartilhada por Vossa Excelência. *Vamos fazer da agricultura, especialmente da produção de alimentos, uma fonte de progresso, de emprego e de esperança de uma vida digna para milhares de trabalhadores. Vamos juntar esforços e conhecimentos para combater doenças, cujas principais vítimas são os mais pobres* (LULA DA SILVA, 2009).

Senhora Ellen Johnson-Sirleaf, presidente da República da Libéria, [...]

A estratégia liberiana de redução da pobreza e o programa Fome Zero são experiências exitosas que devemos partilhar. *Queremos levar para toda a África nosso compromisso de fazer do bem-estar o ponto de partida do desenvolvimento solidário.* O combate à Aids será sempre uma prioridade. É com essa convicção que o Brasil está construindo uma fábrica de antiretrovirais em Moçambique. *Queremos que a Libéria e todo o continente tenham acesso a medicamentos e treinamentos fundamentais para derrotar uma pandemia que ameaça gerações de africanos* (LULA DA SILVA, 2010).

Os pronunciamentos brasileiros analisados denunciam a desigualdade tanto em

relação aos diversos países da comunidade internacional quanto no âmbito interno aos países. Tais pronunciamentos defendem medidas intervencionistas para a promoção do desenvolvimento com redistribuição e justiça social, voltado às necessidades básicas de alimentação e saúde. A cooperação empreendida pelo Brasil aparece, então, como forma de promover o desenvolvimento aos países considerados mais necessitados, com destaque para a agricultura, através da Embrapa, e da saúde, com a Fiocruz. Desse modo, é possível afirmar que o discurso brasileiro sobre a Cobradi retoma o discurso do desenvolvimento com justiça social, associado à perspectiva das necessidades básicas.

Além disso, o discurso brasileiro sobre a Cobradi reflete e reforça o discurso do desenvolvimento sustentável. Conforme argumentado, de acordo com Rist (2008), a chamada “década perdida” de 1980 propiciou uma retomada das discussões sobre o desenvolvimento através de uma nova perspectiva, a do desenvolvimento sustentável, colocando as questões ambientais no centro das discussões e negociações internacionais a respeito do desenvolvimento, principalmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Os trechos a seguir indicam momentos em que os pronunciamentos brasileiros analisados resgatam o discurso do desenvolvimento sustentável:

Senhor Presidente, [...]

Há projetos em matéria de extensão rural e agricultura familiar, áreas relevantes para o *desenvolvimento rural sustentável*, e, claro, para o combate à fome e à miséria (LULA DA SILVA, 2003).

Senhor Presidente,

Os documentos que subscrevemos ao fim destes encontros marcarão os novos caminhos da nossa cooperação. Um bom exemplo é o *Protocolo de Intenções na Área de Meio Ambiente*. O tema, praticamente novo na agenda bilateral, poderá ter desdobramentos positivos, inclusive na área de licenciamento ambiental (LULA DA SILVA, 2003).

Acredito que a oferta brasileira de cooperação na área dos biocombustíveis sintetiza bem o tipo de parceria que queremos construir com a África. Uma parceria capaz de produzir benefícios amplos e duradouros, com a criação de empregos, geração de renda, transferência de tecnologia e de conhecimento, desenvolvimento agrícola e industrial, abastecimento energético e *proteção do meio ambiente*. Espero que para essas questões e todas as demais que envolvam nossa cooperação no setor agrícola, possa contribuir a abertura da representação da Embrapa em Gana (LULA DA SILVA, 2007).

Vejo no programa de *biocombustíveis* a grande possibilidade para que países africanos que não têm petróleo tenham a possibilidade de atender o mundo desenvolvido com *energia renovável*, *energia limpa*, energia geradora de milhões de empregos. Servir e atender o mundo desenvolvido que, obrigatoriamente, vai ter que contribuir para a *despoluição do Planeta* (LULA DA SILVA, 2007).

Os *biocombustíveis*, Presidente Kufuor, é a segunda revolução que fizemos

no Brasil. E quando lançamos a proposta de produzir *biodiesel* no Brasil, eu imaginava que não iríamos ter muitos adversários no mundo desenvolvido. Afinal de contas, todo o mundo está de acordo de que *é preciso diminuir o aquecimento do planeta Terra, de que é necessário diminuir a emissão de CO₂*. Por isso foi assinado o Protocolo de Quioto, por todas as nações envolvidas do mundo. Mas, até agora, fizeram muito pouco para cumprir o acordo que fizemos. E estão a exigir dos países pobres que não desmatem. Criaram até uma coisa chamada “*seqüestro de carbono*”, passando a idéia que iriam pagar, para os países que não desmatassem e que não contribuíssem com a *emissão de CO₂*, um dinheiro que compensasse a *preservação das nossas matas e das nossas florestas. E nós queremos preservar. Até porque não pensamos apenas na floresta, pensamos também na biodiversidade*. Mas é importante que as pessoas percebam que o *etanol e o biodiesel são possibilidades concretas e objetivas de que o Brasil detém tecnologia de produzir combustível, diminuir a emissão de CO₂ e gerar milhões de empregos no mundo todo* (LULA DA SILVA, 2008).

Ao contrário, os *biocombustíveis*, um homem ou uma mulher, por mais pobres que sejam, por menos formados intelectualmente que sejam, com a mão podem cavar um pequeno buraco na terra, colocar uma pequena semente e, alguns meses depois, essa pessoa estará colhendo o seu *petróleo verde, não poluente, gerador de empregos*. É isso que estamos oferecendo ao mundo (LULA DA SILVA, 2008).

Nós não estamos querendo brigar com ninguém. Estamos apenas dizendo ao mundo: nós, os países considerados emergentes, os países considerados pobres. Nós, africanos, nós brasileiros, nós latino-americanos temos a solução que vocês tanto discutem academicamente. Nós não conseguimos produzir o motor a hidrogênio, *mas conseguimos produzir um carro que anda a álcool, um caminhão que anda com biodiesel, não emissores de CO₂* (LULA DA SILVA, 2008).

A experiência brasileira com *biocombustíveis e fontes renováveis de energias mais limpas e baratas* abre a perspectiva de mais emprego e renda no campo. É também nossa resposta ao *desafio da mudança do clima*. Queremos também desenvolver oportunidade de parceria nos campos da construção civil e agronegócio (LULA DA SILVA, 2009).

No Brasil, aprendemos que não há segurança alimentar sem uma agricultura familiar robusta. E, por intermédio da Embrapa, estamos levando ao pequeno agricultor, na Libéria, a experiência brasileira de fortalecimento da produção rural. Estamos semeando em solo africano a *revolução verde* que os brasileiros conheceram nas últimas décadas. Essa mesma tecnologia tropical também promete outra revolução. A Libéria possui todas as condições de clima e de solo para ser grande produtora de *biocombustíveis*. No Brasil, conhecemos os benefícios de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis. Multiplicamos a geração de renda e empregos, e nos tornamos *referência no combate à mudança climática*. Em maio próximo, temos a oportunidade de dar um passo decisivo nessa parceria. Vamos realizar, em Brasília, encontro com os ministros da Agricultura de todo o continente africano. Contamos com a participação da Libéria para selar definitivamente uma aliança que une tecnologia do futuro com a solidariedade que atravessa gerações (LULA DA SILVA, 2010).

Conforme argumentado no terceiro capítulo, o discurso do desenvolvimento sustentável busca conciliar dois conceitos tradicionalmente opostos: meio ambiente e desenvolvimento. Tal perspectiva passou a colocar as questões ambientais, juntamente com as questões sociais, como prioridade da agenda internacional. Os pronunciamentos brasileiros resgatam o discurso do desenvolvimento sustentável, conciliando a produção agrícola com preservação ambiental e defendendo o uso de biocombustíveis como fonte de energia limpa, colocando o Brasil como referência e exemplo no combate à mudança climática. Desse modo, o discurso brasileiro sobre a Cobradi coloca o Brasil como país capaz de contribuir para o desenvolvimento internacional de maneira ambientalmente sustentável.

A partir desses exemplos, é possível afirmar que o discurso brasileiro sobre a Cobradi articula o discurso da cooperação Sul-Sul, o discurso do desenvolvimento com justiça social e o discurso do desenvolvimento sustentável, conformando um novo e complexo discurso cujo sentido opera de maneira contrária ao modelo considerado hegemônico da chamada cooperação Norte-Sul. Sendo assim, o discurso brasileiro sobre a Cobradi revela-se como discurso contra-ideológico, considerando o poder como instrumento de desestabilização.

2. DISSIMULAÇÃO

Na perspectiva da ADC, a dissimulação consiste em um modo de operação da ideologia que visa ocultar, negar ou obscurecer relações de poder (RAMALHO; RESENDE, 2011). Com base na abordagem teórica de Thompson, Ramalho e Resende (2011) apontam três estratégias típicas de construção simbólica relacionadas à dissimulação: o deslocamento, a eufemização e o tropo. O deslocamento utiliza termos relacionados a um campo específico para se referir a outro campo, de forma a agregar conotações positivas ou negativas do primeiro ao segundo. A eufemização emprega termos mais agradáveis para suavizar expressões, de maneira que ações, instituições ou relações sociais são representadas positivamente, ocultando aspectos problemáticos. O tropo refere-se ao uso figurado da linguagem, como metáfora, metonímia e sinédoque, a fim de ocultar e obscurecer relações assimétricas de poder (RAMALHO, RESENDE, 2011).

Ao analisar os pronunciamentos brasileiros, parece possível afirmar que o modo de operação da ideologia por meio da dissimulação acontece principalmente através da eufemização. No discurso brasileiro sobre a Cobradi, as ações e instituições brasileiras são representadas como boas e positivas, ocultando ou negando todo e qualquer aspecto problemático da cooperação brasileira, incluindo eventuais relações assimétricas de poder.

Este país é hoje o principal *beneficiário* dos programas de *cooperação* técnica brasileiros. Angola é ainda o destino de parte considerável dos

investimentos externos do Brasil, além de *contar com* sistema de crédito por parte do Governo brasileiro, que tem funcionado de maneira *eficiente* (LULA DA SILVA, 2003).

Senhor Presidente,

Nossos companheiros de governo tratarão, hoje, da *cooperação* em áreas como agricultura, educação e formação profissional, entre outros. O objetivo é *contribuir* para o processo de reconstrução nacional angolano (LULA DA SILVA, 2003).

Na área agrícola, as possibilidades são extremamente *promissoras*. A EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, instituição de reconhecida excelência, *apoiará* o projeto de fortalecimento dos Institutos de Investigação Agronômica e Veterinária de Angola (LULA DA SILVA, 2003).

Tenho, igualmente, grande expectativa em torno da execução do acordo, assinado há pouco mais de um ano, relativo ao *apoio* brasileiro à reestruturação do programa de ensino básico e médio em Angola. O Brasil entende a fundamental importância do programa angolano “Escola para Todos” e quer *contribuir, conforme as orientações e prioridades do governo angolano, para seu bom encaminhamento* (LULA DA SILVA, 2003).

Há, ainda, um acordo a ser assinado entre o Ministério da Juventude e Desportos de Angola e o Ministério do Esporte do Brasil, para projetos de *apoio* ao Instituto de Formação de Quadros de Administração Local (IFAL) de Angola, bem como a *cooperação para modernização do Estado* (LULA DA SILVA, 2003).

Graças às missões que Camerun enviou ao Brasil em 2004, multiplicaram-se iniciativas bilaterais *Exploramos complementaridades para multiplicar nossas potencialidades*. É o caso do programa de cooperação técnica sobre o cacau. O Brasil pode *ajudar a aperfeiçoar* essa cultura agrícola tradicional, uma das grandes riquezas deste país e fonte inestimável de recursos para o agricultor local (LULA DA SILVA, 2005).

O Brasil já *participa do desenvolvimento africano* com investimentos, créditos, *cooperação e intercâmbio* tecnológico. Estamos *contribuindo* para que se acelere o renascimento do continente, hoje em curso, porque *queremos ser sócios e queremos ser parceiros* (LULA DA SILVA, 2007).

Posso dizer a vocês que o Brasil pode fazer muito mais do que já fez. Acho que a primeira fase difícil, que foi a fase do preconceito, nós já superamos. “O que o Presidente Lula vai fazer na África?” “Porque tantas viagens à África?” “O que os africanos podem comercializar?” “Porque o Presidente Lula não vai para a Europa, não vai para o Japão, não vai para a China?” Porque durante o século passado se construiu a mentalidade de que o Brasil tinha que ter uma relação de subordinação com as economias ricas, e não uma relação política, cultural, comercial, industrial com os países pobres, *para que o Brasil pudesse passar para eles aquilo que foi o aprendizado acumulado nos nossos 500 anos de história* (LULA DA SILVA, 2007).

E que outro país do mundo poderia ter essa percepção, senão o Brasil? Um país que tem, em tudo que nós olharmos, a cara da África, a alegria do nosso povo, a música brasileira, o carnaval brasileiro, a religião brasileira. Tudo que a gente olha tem um toque africano. E que país do mundo, então, poderia ter essa *vocação de se aproximar da África* mais do que o Brasil? Nenhum. Até

porque o Brasil não tem vocação imperialista. E o Brasil não quer ter vocação hegemônica, o Brasil quer ter vocação de parceria, construir junto aquilo que precisa ser construído. E quando digo que o Brasil pode fazer muito mais, é porque eu ainda tenho alguns sonhos com a África que não foram construídos ainda. Por exemplo, desde 2003 eu fico pensando em construir uma universidade em que a gente possa ter, aqui, os africanos, os latino-americanos e os brasileiros, como se fosse uma espécie de universidade de integração dos povos do continente africano e da América do Sul (LULA DA SILVA, 2007).

O Brasil, como país que tem uma economia maior, tem que ter atitudes mais ousadas para que a vontade política da integração se concretize definitivamente. Eu penso, meus caros Embaixadores e Embaixadoras, que temos muito trabalho pela frente. Nós queremos que um dia todos os países africanos tenham Embaixada no Brasil, como nós queremos, um dia – que não estará muito longe – ter Embaixadas em todos os países africanos. Mas, mais do que termos Embaixadas, é preciso que nós tenhamos meios concretos de contribuição para que o Brasil e os países africanos, a América do Sul e o continente africano, possam crescer de forma harmônica, de forma que as parcerias sejam construídas de acordo com a vontade dos povos africanos e do povo latino-americano (LULA DA SILVA, 2007).

Eu acredito, Presidente, que este escritório aqui poderá, em pouco tempo, trazer para Gana e para o continente africano, um pouco da revolução que aconteceu no meu País. No meu País tem uma região, chamada região do cerrado, que há 30 anos dizia-se que não valia nada, só nasciam umas árvores pequenas, tortas, e a gente era educado de que onde a árvore não crescia era porque a terra não prestava. Eu acho aquela região muito parecida com a savana africana. E tenho pedido ao meu companheiro Sílvia Crestana, da Embrapa, para que pesquisemos, façamos tudo o que for necessário, porque se o meu pensamento estiver certo, e as condições das terras na savana forem semelhantes às terras do cerrado, daqui a alguns anos a África deixará de ser vista pelo mundo como um continente pobre, onde as pessoas passam fome, e passará a ser um continente verde, produtor de comida, para saciar não apenas a fome do povo africano, mas para saciar a fome daqueles que já não têm mais terra para plantar e querem comer (LULA DA SILVA, 2008).

Como a Presidenta gosta de dizer, a Libéria não tem problemas, a Libéria tem desafios. O Brasil quer ser parceiro na solução desses desafios. O Acordo de Cooperação Técnica que assinamos em 2009 mostra o caminho a seguir. O intercâmbio de equipes técnicas nas áreas de fortalecimento institucional e de saúde aponta o quanto podemos realizar juntos (LULA DA SILVA, 2010).

Os termos empregados nos pronunciamentos brasileiros, como “beneficiários”, “contribuir”, “promissoras”, “modernização”, “apoio”, “aproximar”, “parceria”, “harmônica”, “solução”, entre outros, constroem um sentido positivo da Cobradi, ocultando todo e qualquer problema decorrente da atuação brasileira, principalmente no que se refere à manutenção de relações assimétricas de poder.

O discurso brasileiro sobre a Cobradi defende que os países são beneficiários da cooperação empreendida pelo Brasil, pois os projetos de cooperação brasileiros nas áreas de agricultura, saúde, educação visam contribuir para o desenvolvimento dos países

parceiros. A Cobradi é representada como possibilidade promissora para o fortalecimento institucional e para a modernização dos países, fornecendo apoio à reestruturação de programas nacionais.

Os pronunciamentos sobre a Cobradi analisados afirmam que o Brasil tem vocação para se aproximar da África e deseja transferir aos países africanos o “aprendizado acumulado em 500 anos de história”. Nessas expressões, parece possível afirmar que os países africanos representam metaforicamente os países em desenvolvimento de maneira mais ampla, através da produção de sentidos por meio de comparações implícitas. Desse modo, quando os pronunciamentos defendem que o Brasil participa do desenvolvimento africano, constrói-se o sentido de que o Brasil participa do desenvolvimento dos países considerados mais pobres, de maneira ampla e abrangente.

Os pronunciamentos brasileiros afirmam que o Brasil não tem vocação imperialista nem hegemônica, pelo contrário, apresenta vocação para estabelecer parcerias a fim de construir conjuntamente o que deve ser construído. Nessa lógica, os pronunciamentos afirmam que o Brasil deseja ser parceiro na solução dos desafios dos países africanos, a fim de que o desenvolvimento do Brasil e da África aconteça de forma harmônica.

Desse modo, é possível afirmar que os termos utilizados nos pronunciamentos ocultam e obscurecem a influência do Brasil sobre os países africanos exercida por meio da Cobradi. Os pronunciamentos representam as iniciativas brasileiras como solidárias, promissoras e benéficas. No entanto, a atuação brasileira na solução de problemas, no fortalecimento institucional e na modernização desses países pressupõe certo nível de influência do Brasil em diversos processos no âmbito político, econômico, técnico e social dos países em desenvolvimento.

A atuação da Embrapa em Gana, por exemplo, contribui para o adensamento do diálogo entre Brasil e Gana em matéria de agricultura, gera consequências econômicas para ambos os países, fomenta a utilização de tecnologia brasileira na área de agricultura no país africano e contribui para transformações no âmbito social relacionadas à agricultura, como a agricultura familiar. Isso sugere que o Brasil exerce algum nível de influência nos países em desenvolvimento por meio da Cobradi, contribuindo para o estabelecimento e a manutenção de relações assimétricas de poder. De maneira semelhante, ao colocar o Brasil como “parceiro” na solução de problemas dos países africanos, o discurso brasileiro obscurece uma relação implicitamente verticalizada que confere ao Brasil posição privilegiada e de liderança.

3. LEGITIMAÇÃO

Na perspectiva da ADC, a legitimação consiste em um modo de representar relações

de poder e dominação como sendo justas e dignas de apoio (RAMALHO; RESENDE 2011). De acordo com Theo van Leeuwen (2008), todo sistema de autoridade busca estabelecer e manter a crença em sua legitimidade, sendo que a linguagem consiste no instrumento mais importante para esse fim. Van Leeuwen (2008) discute quatro principais categorias de legitimação para a análise discursiva: autorização, avaliação moral, racionalização e narrativização.

Autorização refere-se à legitimação pela autoridade de tradições, costumes, leis e pessoas investidas de autoridade institucional. Avaliação moral consiste na legitimação por meio de referência a sistemas valorativos. Racionalização consiste na legitimação por meio de ações sociais e objetivos institucionalizados, bem como de conhecimento construído socialmente, os quais conferem validade cognitiva. A narrativização refere-se à legitimação através de narrativas que defendem ações legítimas e condenam ações ilegítimas (VAN LEEUWEN, 2008).

Nos pronunciamentos brasileiros sobre a Cobradi, a construção discursiva da legitimidade é realizada principalmente por meio da avaliação moral, com referência a sistemas valorativos específicos considerados compartilhados pela comunidade internacional, principalmente pelos países ocidentais. O conjunto de valores defendido nos pronunciamentos brasileiros refere-se principalmente à solidariedade, democracia, paz, justiça e desenvolvimento:

Antevemos um futuro de paz, democracia e desenvolvimento social e econômico. Uma Angola forte e próspera poderá ser o motor do avanço de toda uma região. O desenvolvimento de Angola refletir-se-á em benefícios também para o Brasil, e vice-versa (LULA DA SILVA, 2003).

Queremos estreitar e aprimorar ainda mais a boa relação existente entre Angola e Brasil. Entendemos que o Brasil, como um país de língua portuguesa, economicamente mais forte e maior em população, precisa fazer gestos concretos de solidariedade e de generosidade e, ao mesmo tempo, dar sinais para o resto do mundo de que o Brasil tem dívidas históricas com o continente africano, com Angola. O Brasil quer, com gestos e com políticas afirmativas, concretas, resgatar a nossa relação que, durante tanto tempo, ficou um pouco esquecida. Quero terminar agradecendo ao Presidente José Eduardo pelo apoio que tem dado à aspiração do Brasil de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, e dizer ao Presidente que nesses próximos três anos de mandato que tenho como Presidente da República do Brasil, dedicarei todo esforço possível, de todo o meu governo, para que a relação entre Angola e Brasil seja a mais perfeita e a mais produtiva possível. Se depender de nós, queremos fazer em três anos aquilo que, possivelmente, não tenhamos feito durante tantos anos. Isso não é nenhum favor. É apenas fazer justiça com um povo que tanto contribuiu para que o Brasil fosse o que é hoje. Muito obrigado (LULA DA SILVA, 2003).

Senhor Presidente,

O aprofundamento de nossas relações com a África, além de um dever moral, é

necessidade estratégica. A ordem econômica mundial apresenta dificuldades e desafios que só poderão ser superados por meio da aproximação solidária dos países em desenvolvimento. Quando articulamos nossas posições, nossa capacidade de influir sobre as decisões internacionais é enorme. Provamos isso em Cancún, na Conferência da OMC. Unidos, pudemos dar novo rumo a essas negociações, de acordo com nossos interesses nacionais e regionais. Devemos continuar a agir assim (LULA DA SILVA, 2004).

A conclusão do acordo de renegociação da dívida gabonesa com o Brasil estimulará empresas brasileiras a participarem em obras públicas do Gabão. Acabamos de estabelecer um primeiro projeto de cooperação para o combate à malária. Ele tem significado especial. Representa um passo na estratégia maior do combate à pobreza. Sou portador de uma doação de medicamentos produzidos no Brasil contra o vírus HIV/SIDA, este inimigo implacável que ameaça o continente africano. O Protocolo de Intenções sobre Pequenas e Médias Empresas, entre nossos países, permitirá a formação, no Brasil, de técnicos gaboneses nos setores que seu país considere prioritários. Finalmente, é motivo de grande satisfação para mim a cooperação agrícola que o Brasil pode desenvolver com o Gabão, sobretudo no cultivo da mandioca. Os instrumentos internacionais que assinaremos reforçarão uma cooperação que desejo ver ampliada sempre mais (LULA DA SILVA, 2004).

Nossas complementaridades são promissoras no campo do comércio bilateral, que ainda não reflete o potencial de nossas economias. Um poderoso impulso nessa direção pode vir de uma retomada na atuação de empresas de engenharia brasileiras na construção da infraestrutura de energia e transportes de Camarões. Estou empenhado em que possam contribuir, de forma expressiva, para o desenvolvimento de uma das mais dinâmicas economias da Comunidade de Países da África Central. Agradeço a acolhida de seu Governo às iniciativas que o Brasil avançou no Encontro de Líderes para uma Ação contra a Fome e a Pobreza, em Nova Iorque, setembro passado. Contamos com o apoio de Camerun a propostas concretas para arrecadar recursos para o financiamento do desenvolvimento. Esses recursos, além da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, são fundamentais para os países pobres desenvolverem estratégias de crescimento de longo prazo (LULA DA SILVA, 2005).

Por meio do G-20, no âmbito da OMC, onde esperamos brevemente acolher a Argélia, lutamos por um comércio internacional livre do protecionismo agrícola, que nega aos trabalhadores dos países mais pobres o direito de viver dignamente (LULA DA SILVA, 2006).

O apoio da Argélia à iniciativa brasileira "Ação contra a Fome e a Pobreza" reforçou minha convicção de que é possível mobilizar os recursos necessários à erradicação dos bolsões de fome e de pobreza que ainda afligem milhões ao redor do mundo. Na reunião que teremos neste mês, em Paris, aprovaremos propostas concretas capazes de assegurar recursos adicionais em bases estáveis e previsíveis para os mais necessitados, sobretudo na África. Argélia e Brasil estão decididos a colaborar, cada vez mais, em favor do desenvolvimento deste continente que faz parte da identidade argelina e da alma brasileira (LULA DA SILVA, 2006).

O Brasil oferece condições de competitividade e oportunidades de cooperação com transferência de tecnologia. Abrem-se oportunidades para empresários brasileiros engajarem-se em projetos decisivos para o desenvolvimento

argelino e na exploração de terceiros mercados. A parceria entre a Randon e a Cevital na construção de reboques rodoviários mostra o caminho. Vejo com satisfação que o projeto de reforma e ampliação da infraestrutura argelina marca a volta dos serviços brasileiros de engenharia a este país, como na Barragem de Boussiaba. Convido os empresários argelinos a irem ao Brasil para conhecer o mercado brasileiro ou buscarem parcerias que os ajudem a ganhar competitividade e produtividade (LULA DA SILVA, 2006).

O Brasil dispõe de instituições de serviços de excelência aptas a fomentar a cooperação técnica entre nossos dois países em amplos setores onde temos potencial de complementaridade: agricultura, vigilância do território, pequena e microempresa, proteção ambiental, saúde, energia, serviços públicos. As duas gigantes do petróleo e do gás, a Petrobrás e a Sonatrach, têm vocação e meios para, em suas parcerias, construir relações sólidas. Este é o compromisso do governo brasileiro. Queremos que a Argélia seja sócia do Brasil na construção de um mundo à altura das aspirações de nossos povos, que lutaram pelo direito de sonhar com um futuro melhor (LULA DA SILVA, 2006).

Caros amigos,

O Brasil e os países africanos defendem posições comuns no cenário internacional. *Sabemos que os esforços de democratização não devem ficar restritos ao plano doméstico. Para concretizar nossos projetos nacionais de desenvolvimento, temos que democratizar as instâncias decisórias internacionais. O Conselho de Segurança será incapaz de enfrentar os novos desafios à paz e à segurança, enquanto continuar a excluir da categoria de membros permanentes regiões inteiras do mundo em desenvolvimento. Nossos interesses econômicos e comerciais também serão melhor defendidos se privilegiarmos a coordenação e o diálogo, a exemplo do que fazemos atualmente na Organização Mundial do Comércio (LULA DA SILVA, 2007).*

Caros Embaixadores,

Gostaria de encerrar reiterando o que tenho afirmado constantemente: a ênfase que temos dado às nossas relações com a África é, em grande medida, o *reconhecimento da contribuição que esse continente irmão deu à formação do nosso Brasil*. Em cada momento de nossa história econômica, social, política e cultural são inúmeras as marcas da presença africana. Em nossa pele, em nossa alegria, em nossa culinária, em nossa música, enfim, em tudo aquilo que muitos chamam de civilização brasileira é sentida a presença marcante daqueles milhares de homens e mulheres que para cá vieram, forçados pelo tráfico escravo. Estamos tentando resgatar essa dívida histórica (LULA DA SILVA, 2007).

Estamos fazendo isso com a convicção de que não estamos fazendo nenhum favor, estamos apenas fazendo um pouco do resgate de uma história da qual não nos orgulhamos, porque se dependesse da nossa geração, nós não teríamos feito os negros de escravos, aqui no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo. Por mais que façamos, quatro anos é muito pouco, oito anos é muito pouco, quem sabe 30 anos seja pouco para que a gente possa resgatar isso. Quem sabe nunca consigamos resgatar definitivamente a história na sua plenitude, dando à população negra do nosso continente, aos afrodescendentes, as conquistas a que eles têm direito (LULA DA SILVA, 2007).

Duas coisas me chamam a atenção. Primeiro, é preciso que a gente tenha paz no continente africano. A paz é a única possibilidade que temos de construir o desenvolvimento. A guerra não possibilita o crescimento econômico, não possibilita o desenvolvimento educacional, não possibilita o desenvolvimento tecnológico. Ela possibilita injustiças. E ninguém, em sã consciência, fará qualquer projeto de investimento em um país que está em guerra. Aliás, a guerra destrói aquilo que os homens e as mulheres constroem. Com a paz garantida em vários países africanos, fica muito mais fácil a gente pensar a África para o século XXI. Da mesma forma que temos que pensar a América do Sul e a América Latina para o século XXI. *A opção, para mim, é clara: se nós queremos continuar pobres como fomos no século XX ou se nós queremos crescer e melhorar a vida da nossa gente no século XXI. E digo isso porque o programa de biocombustíveis que inauguramos aqui, há dois anos e meio, embora tenha sido começado no Brasil, tem a cara da África* (LULA DA SILVA, 2007).

Companheiros da delegação brasileira, companheiros de Gana, jornalistas de Gana e do Brasil, companheiros e companheiras,

É com verdadeira satisfação e sentido de dever cumprido que visito, hoje, o Escritório da Embrapa na África. Tenho falado muito deste centro de excelência em matéria agropecuária em meus discursos no Brasil e no exterior. Cito este projeto como um marco, como a pedra fundamental de uma nova estratégia da política exterior brasileira, e a ponta de lança de nosso compromisso de estender aos países em desenvolvimento, particularmente aos africanos, os benefícios que a Embrapa trouxe e continuará trazendo ao Brasil. A escolha de Gana para sediar uma instituição tão importante reflete a presença estratégica que Gana ocupa no continente africano. Espelha também a confiança que o Brasil deposita neste país como modelo do potencial de cooperação solidária entre países em desenvolvimento. Por meio do apoio que presta ao Escritório, Gana está ajudando a todo o continente africano (LULA DA SILVA, 2008).

Meu caro Presidente Kufuor,

A presença de Vossa Excelência nesta cerimônia reforça minha convicção de que *o Brasil deve engajar-se cada vez mais em projetos que nos aproximam de nossos irmãos africanos. Este Escritório já começou a render benefícios para a África. Desde sua instalação, há pouco mais de um ano, dezessete países africanos foram visitados pelos representantes da Embrapa residentes em Acra. Outros treze países receberam assistência à distância.* Dessas missões, vão surgindo projetos para melhorar a produção africana em mandioca, arroz, feijão e soja. Igualmente importante, vamos priorizar a capacitação técnica dos quadros de instituições governamentais africanas que darão consistência e continuidade a esses programas. Não faltarão aqueles que dirão que este escritório é pequeno. Que a iniciativa é modesta. Eu, de minha parte, prefiro pensar nesta presença brasileira como uma primeira semente de algo que vai crescer e se expandir, gerando frutos para todo o Continente.

Acima de tudo, é uma contribuição amiga e solidária do Brasil para o desenvolvimento agrícola africano e para o combate à fome neste continente. Uma contribuição para que os irmãos da África disponham, cada vez mais, dos instrumentos para construir seu próprio futuro ((LULA DA SILVA, 2008).

Mas, em compensação, o que é o povo brasileiro hoje se deve muito à maior imigração forçada da história da humanidade. O povo brasileiro

deve aos africanos a sua cor, a sua alegria, a sua dança e grande parte da nossa cultura. A mistura entre negros, índios e europeus fez do Brasil uma miscigenação sem similar no mundo. Um povo alegre, um povo festivo, mas também um povo que sabe dos seus direitos, e que sabe prestar gratidão. *E o que estamos fazendo aqui hoje, mais do que inaugurar o primeiro escritório da Embrapa no continente, é um gesto de gratidão, de estender ao continente africano, através de Gana, um centro de excelência que foi responsável por uma revolução agrícola no meu País.* Um centro de excelência na agricultura tropical, que transformou o Brasil num grande exportador de carne, num grande exportador de suco de laranja, num grande exportador de soja, num grande exportador de açúcar, num grande exportador de etanol e, porque não dizer, com esse escritório, num grande exportador de conhecimento através da inteligência da Embrapa (LULA DA SILVA, 2008).

Deus queira que mais africanos possam comer. Deus queira que mais chineses possam comer, mais indianos possam comer, mais gente na América latina e Caribe possam comer. Porque não é justo que mais de 1 bilhão de seres humanos consumam menos que a caloria e as proteínas previstas para a nossa sobrevivência. *O mundo está a pedir, e nós, países que éramos chamados do “terceiro mundo” estamos dispostos a atender. Para isso, são necessárias duas coisas: os países ricos abrirem mão dos subsídios aos seus produtores agrícolas e facilitarem a entrada dos produtos agrícolas dos países pobres.* Em segundo lugar, passar conhecimento tecnológico e científico, para que os países mais pobres possam produzir os alimentos que o mundo tanto necessita (LULA DA SILVA, 2008).

Esteja certo, Presidente Kufuor, que Gana será outra a partir do dia de hoje. *Se a Embrapa fizer aqui o que ela produziu no Brasil, sem precisar esperar 30 anos, Gana contribuirá para a mudança da história agrícola do continente africano* (LULA DA SILVA, 2008).

O Brasil se soma à comunidade internacional em apoio à luta de Serra Leoa para superar o legado de uma guerra traumática. *No âmbito da Comissão de Construção da Paz estamos empenhados em fortalecer a capacidade institucional de seu país.* A experiência do Brasil no Haiti e em Guiné-Bissau não deixa dúvidas: sem cidadania e desenvolvimento econômico e social, não haverá paz duradoura (LULA DA SILVA, 2009).

Nossa aliança para a paz e o desenvolvimento reflete uma convicção profunda. *Os países africanos são aliados fundamentais do Brasil na luta para transformar o mundo em que vivemos. Por isso, precisamos trabalhar de forma cada vez mais estreita e coordenada. Somente assim estaremos aptos a desempenhar nosso legítimo papel na defesa de uma governança global mais justa e equitativa* (LULA DA SILVA, 2009).

Na caminhada da Libéria rumo à reconstrução nacional, seu melhor aliado será uma governança global democrática e equilibrada. é preciso que o Banco Mundial e o Fundo Monetário abandonem seus dogmas obsoletos e condicionalidades nefastas. O Brasil não se tornou credor desses organismos para que as coisas continuassem como antes. Exigimos reformas profundas para que os países em desenvolvimento possam ter voz ativa na definição de seu próprio futuro. É esse o compromisso que os países do Bric renovarão em seu encontro em Brasília, na semana que vem. É também a mensagem que o Brasil levará às próximas cúpulas do G-20. *Sei que estaremos falando pela Libéria e pelos jovens africanos que sonham com um amanhã à altura das*

Os pronunciamentos analisados afirmam que o Brasil tem o dever moral de fazer gestos de solidariedade e generosidade aos países africanos, pois tem uma dívida histórica com esses países devido à migração forçada de africanos para o Brasil no período colonial brasileiro. Nesse sentido, os pronunciamentos sobre a Cobradi afirmam que o engajamento brasileiro em projetos de combate à malária e ao HIV/Aids, bem como a cooperação em agricultura e em outras áreas não consistem em “favores” do governo brasileiro, mas sim em justiça histórica.

Os textos analisados afirmam que a “cooperação solidária” brasileira contribui para o desenvolvimento dos países africanos, defendendo que ações coordenadas geram mais resultados positivos. Por isso, os pronunciamentos instam a união de esforços para o alcance de interesses comuns, como a luta pelo fim do protecionismo agrícola no âmbito da OMC. Nessa lógica, os textos analisados defendem que as complementaridades entre os países em desenvolvimento devem ser exploradas para o alcance de benefícios mútuos e afirmam que o Brasil dispõe de capacidade técnica e tecnológica para estabelecer parcerias com o objetivo de promover o desenvolvimento aos países africanos. Mais do que isso, os pronunciamentos sugerem que a atuação brasileira de maneira mais ampla no cenário internacional é boa, positiva e em prol dos países em desenvolvimento.

Ademais, os textos referem-se à democracia como valor compartilhado internacionalmente e inerentemente positivo. Os pronunciamentos brasileiros defendem que os esforços de democratização não devem ser restritos ao plano doméstico e afirmam que a democratização das instâncias decisórias internacionais é condição necessária para o desenvolvimento dos países considerados mais pobres. A partir desse argumento, os pronunciamentos brasileiros fazem referência inúmeras vezes à necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fim de incorporar países em desenvolvimento como membros permanentes, solicitando e agradecendo o apoio dos países africanos para a candidatura brasileira a esse posto.

Os pronunciamentos brasileiros refletem e constroem o sentido de que as soluções brasileiras para os problemas dos países em desenvolvimento são pertinentes e por isso o Brasil deve engajar-se ainda mais na cooperação e na atuação internacional de maneira mais ampla. Esse sentido opera em favor da atuação estratégica brasileira, na medida em que as disputas de poder travadas pelo Brasil no âmbito internacional, como a luta por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, são representadas como justas e dignas de apoio. Tal sentido atua em favor da legitimação da liderança brasileira, em favor de conferir legitimidade ao Brasil para falar e agir em nome dos países em desenvolvimento, como membro e porta-voz dos países do Sul.

4. UNIFICAÇÃO

A estratégia de unificação consiste, segundo o arcabouço teórico da ADC, em construir simbolicamente uma forma de unidade que reúne elementos diversos em uma identidade coletiva, independentemente das divisões que possam separá-los (RAMALHO; RESENDE, 2011). Duas estratégias principais são relacionadas a esse modo de operação da ideologia: a padronização, baseada em um referencial padrão compartilhado; e a simbolização, como construção de símbolos de identificação coletiva (RAMALHO; RESENDE, 2011). Analisando os pronunciamentos brasileiros sobre a Cobradi, é possível afirmar que eles utilizam tanto a estratégia de padronização, estabelecendo um referencial compartilhado entre os países africanos e o Brasil, quanto a estratégia de simbolização, na construção simbólica de identidade cultural entre o Brasil e os países africanos:

Queremos examinar aqui, com as autoridades angolanas, extenso conjunto de temas de *interesse comum* para nossos países (LULA DA SILVA, 2003).

Por isso, nossas relações inscrevem-se em um contexto de *afinidades espontâneas e solidariedade recíproca*. Essas circunstâncias explicam por que Angola é, desde sua independência, uma prioridade de nossa diplomacia. Temos, igualmente, ampla gama de temas regionais e multilaterais de *interesse comum* (LULA DA SILVA, 2003).

Devemos demonstrar capacidade de *compartilhar pontos de vista e articular posições* sobre temas como comércio internacional, direitos humanos, cooperação internacional para o desenvolvimento, reforma das Nações Unidas, entre tantos outros. Dentro de poucos meses, Brasil e Angola estarão ocupando simultaneamente assentos no Conselho de Segurança, coincidência que deve ser aproveitada para *aumentarmos nossa sintonia* em temas relacionados com a paz e segurança internacionais, com vistas a uma *participação coordenada* e afirmativa em favor da solução pacífica de conflitos e do multilateralismo. Isso tudo sem falar nos *interesses que nos unem* na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, que atualmente tenho a honra de presidir (LULA DA SILVA, 2003).

A África influenciou decisivamente a formação da identidade nacional brasileira. *Na visita que faço a este belo país, retorno às origens de nosso povo*. Ressalto a contribuição bantu na cultura brasileira. O maculelê, a capoeira, o próprio samba brasileiro nasceram nesta região, onde está situado o Gabão, e foram levados para o Brasil pelos cerca de 700 mil bantus que chegaram às terras brasileiras entre 1680 e 1830. Quando menino, no meu estado natal, Pernambuco, assisti o maracatu, dança popular trazida pela gente bantu (LULA DA SILVA, 2004).

Senhor Presidente,

Brasil e Gabão compartilham opiniões sobre temas importantes da agenda internacional. Acreditamos no multilateralismo. Ele é o caminho para chegarmos a um mundo mais democrático e justo. O Brasil defende a reforma das Nações Unidas, em particular do Conselho de Segurança. Vossa Excelência foi o primeiro presidente africano a defender, ainda em 1977, um assento permanente para a África. Aproveito para agradecer o apoio do

Gabão à aspiração brasileira de um lugar permanente nesse Conselho (LULA DA SILVA, 2004).

Precisamos mudar as relações de força no mundo. Não podemos ser observadores passivos de decisões que afetam diretamente nosso destino. O comércio internacional pode ajudar a erradicar a pobreza e a fome. *Juntos, temos de lutar pela eliminação dos pesados subsídios e de outras medidas protecionistas praticadas pelos países ricos* (LULA DA SILVA, 2005).

Por meio do G-20, temos lutado para que *os produtos agrícolas dos países em desenvolvimento sejam remunerados em níveis compatíveis com seu valor de mercado e com a dignidade de seus produtores. Só assim conseguiremos derrubar o muro que divide a Humanidade entre ricos e pobres*. A democratização do mundo passa também pela reforma da ONU. Por isso, o Brasil apoiou, desde o início, os esforços do Secretário- Geral da ONU para ampliar o Conselho de Segurança, tornando-o mais legítimo e representativo da realidade atual. O Brasil saúda a decisão tomada pela União Africana de defender maior presença de países em desenvolvimento como membros permanentes do Conselho de Segurança. É inaceitável que continentes inteiros, como a África – com 54 países e centenas de milhões de habitantes – não tenham representação permanente em um Conselho de Segurança renovado. O Brasil defenderá com firmeza essa posição, ao mesmo tempo em que agradecemos o gesto de simpatia de países como Camarões em relação às nossas aspirações (LULA DA SILVA, 2005).

A Cúpula Árabe-Sul-Americana foi uma iniciativa pioneira e ousada. Ela afiançou *nossa vontade coletiva* de transformar uma longa história de convivência em uma *aliança entre blocos decididos a forjar seu lugar num mundo mais justo e solidário*. *Temos a convicção coletiva de que o diálogo e o conhecimento mútuo são nossas principais armas para aproximar regiões, superar diferenças e unir gentes*. Num momento em que o Mundo Árabe e a América do Sul vivem etapa decisiva na construção da democracia e na conquista do desenvolvimento, a comunidade internacional tem seus olhos voltados para nossas regiões. Por essa razão, é fundamental a parceria entre a Argélia e o Brasil. A visita de Vossa Excelência ao Brasil motivou propostas e oportunidades concretas de cooperação que expressam o potencial de povos desejosos de se conhecer melhor e explorar complementaridades (LULA DA SILVA, 2006).

Argélia e Brasil têm uma agenda comum: o combate à fome e à pobreza, a reforma das Nações Unidas, a cooperação Sul-Sul. Essa parceria é fundamental para revalorizar o multilateralismo. *Queremos que nossa voz coletiva seja mais forte na arena mundial, que seja mais efetiva nossa participação nas organizações e nos processos internacionais de tomada de decisão*. Temos uma contribuição a dar na construção de um mundo mais estável e solidário, engajado na superação das causas reais dos conflitos e da desesperança em que está mergulhada parte da humanidade (LULA DA SILVA, 2006).

Nas Nações Unidas, devemos *juntar esforços* para fazer valer as aspirações dos países em desenvolvimento a uma participação mais igualitária nos principais foros da Organização, como o Conselho de Segurança e a Comissão de Construção da Paz (LULA DA SILVA, 2006).

Saibam, caros Embaixadores, que o Brasil tem um enorme orgulho da

presença africana em nosso País e de sermos o país que tem a segunda maior população negra do mundo. *Que nossos laços de sangue, história e cultura sigam consolidando nossa amizade e a de nossos povos. É preciso que assim seja para que, cada vez mais, possamos ter dias como este, em que celebramos a irmandade entre a África e o Brasil* (LULA DA SILVA, 2007).

Cara Presidenta, O Brasil *compartilha sua confiança inabalável na África*. Acreditamos nos 800 milhões de africanos determinados a realizar a promessa de uma região com vastas riquezas naturais e extraordinárias perspectivas de crescimento. Nessa empreitada, *a África, hoje, fala com unidade de propósito e voz uníssona* (LULA DA SILVA, 2010).

Em relação à padronização, os pronunciamentos brasileiros afirmam que o Brasil e os países africanos apresentam temas de interesse comum, decorrentes de afinidades espontâneas, sugerindo que os países devam enfatizar sua sintonia para atuar de maneira coordenada. Os pronunciamentos afirmam que os países africanos e o Brasil compartilham opiniões sobre temas prioritários da agenda internacional, como a defesa do multilateralismo e a democratização das instâncias decisórias multilaterais, por isso devem agir de maneira conjunta na luta contra os subsídios agrícolas e outras medidas protecionistas de países desenvolvidos, bem como pela reforma da ONU. Além disso, os pronunciamentos afirmam que os países africanos e o Brasil compartilham a vontade coletiva de promover justiça social, por isso o combate à fome e à pobreza e a cooperação Sul-Sul conformam uma agenda comum.

Além da padronização de um referencial compartilhado em termos de agenda internacional, os pronunciamentos brasileiros constroem simbolicamente uma unidade entre o Brasil e os países africanos com base em aspectos históricos e culturais. Os pronunciamentos ressaltam a origem africana do povo brasileiro e reconhecem a influência cultural africana na formação da identidade nacional brasileira, citando elementos emblemáticos, como a capoeira e o samba, colocados como herança africana. Além disso, existe menção à unidade conferida pela língua aos países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, na qual o Brasil apresenta grande engajamento através da Cobradi.

A unificação, por meio da construção simbólica de uma forma de unidade que reúne o Brasil e os países africanos em uma identidade coletiva independentemente das diferenças que possam separá-los, reflete e reforça o sentido de que o Brasil é parte dos países em desenvolvimento, membro dos chamados países do Sul. Tal sentido opera em favor da atuação do Brasil em nome desses países, assumindo um papel de liderança, na medida em que seus interesses são colocados como correspondentes e compartilhados.

5. COMENTÁRIOS GERAIS

Tendo em vista as análises realizadas através das categorias interdiscursividade, dissimulação, legitimação e unificação, é possível afirmar que o discurso brasileiro sobre a Cobradi consiste em um discurso contra-hegemônico frente ao padrão tradicional da cooperação Norte-Sul. Tal posicionamento contra-hegemônico opera discursivamente no sentido de transformação das relações assimétricas de poder entre os países considerados desenvolvidos (Norte) e os países considerados em desenvolvimento (Sul), propondo o estabelecimento de relações mais horizontais por meio de cooperação e parceria. Esse movimento contra-hegemônico é estratégico para o Brasil, na medida em que tenta reposicionar suas próprias relações com os países do Norte, enfatizando seu papel de liderança entre os países do Sul.

No entanto, o discurso contra-ideológico do governo brasileiro sobre a Cobradi, ao mesmo tempo em que opera no sentido de transformar relações assimétricas de poder entre os países do Norte e os países do Sul, opera no sentido de estabelecer e manter relações de certa forma assimétricas entre o Brasil e outros países em desenvolvimento. Isso ocorre discursivamente através de modos de operação de ideologia, concebida como sentido a serviço do poder.

O discurso brasileiro sobre a Cobradi opera no sentido de ocultar, negar e obscurecer possíveis influências exercidas pelo Brasil sobre seus parceiros por meio da cooperação, ou seja, oculta, nega e obscurece possíveis relações de dominação. Nos momentos em que as disputas de poder travadas pelo Brasil no cenário internacional ficam mais claras, como na disputa por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o discurso brasileiro opera no sentido de legitimar a atuação brasileira por meio de referência a um conjunto de valores considerados compartilhados pela comunidade internacional, como a democratização das instâncias decisórias internacionais, ou a promoção do desenvolvimento sustentável com justiça social. Na representação de valores compartilhados, o discurso brasileiro opera além da legitimação, construindo simbolicamente um sentido de unidade de perspectivas, de interesses e de posições entre o Brasil e os países em desenvolvimento, através da unificação. Tais modos de operação da ideologia servem ao estabelecimento e manutenção de relações assimétricas de poder no e pelo discurso contra-ideológico brasileiro.

O discurso contra-hegemônico brasileiro sobre a Cobradi coloca o Brasil em posição intermediária entre os países do Norte e os países do Sul. Tal posição intermediária, representada no discurso brasileiro, pode ser caracterizada pelo conceito de potência média, o qual tem origem no contexto da Guerra Fria, a partir das hierarquias definidas pela lógica bipolar. Nos anos 1960, tendo em vista a industrialização de países do então chamado Terceiro Mundo, bem como a atuação dos países Não Alinhados, o campo de

estudo das Relações Internacionais passou a ter interesse em outros atores, além das potências hegemônicas (MARQUES, 2005). Nesse sentido, diversas terminologias foram empregadas para se referirem aos países intermediários, como o conceito de potência média.

Considerando diversas perspectivas teóricas, é relevante resgatar a abordagem de Keohane (1969) sobre a capacidade de atuação dos países no cenário internacional. Keohane afirma que, no plano internacional, o poder pode ser concebido como a capacidade de um Estado para influenciar o sistema. Nessa perspectiva, a inserção internacional, tanto regional quanto global, consiste em uma forma de poder exercida pelos Estados (RAMANZINE JR., 2009). Keohane (1969) define quatro categorias de países de acordo com sua capacidade para influenciar o sistema: *system-determining states* são aqueles que desempenham papel decisivo no sistema internacional, como os EUA e a URSS durante a Guerra Fria. *System-influencing states* são aqueles que não têm capacidade para desempenhar papel tão decisivo, mas são capazes de influenciar unilateralmente o sistema. *System-affecting states* são aqueles que não têm capacidade de agir unilateralmente de forma eficiente, mas que conseguem afetar o sistema internacional, de modo limitado, por meio de ações concertadas e de instituições multilaterais. *System-ineffectual states* são aqueles que apresentam baixa capacidade de influenciar as forças que os afetam no sistema internacional. Desse modo, a posição intermediária ocupada pelas potências médias corresponde, na perspectiva de Keohane, ao conceito de *system-affecting state*.

Keohane afirma que, além do resultado das forças sistêmicas, a autopercepção dos Estados como potência média é fator essencial para seu comportamento como tal. De acordo com Marques (2005), elementos subjetivos e intersubjetivos, como a autopercepção e o reconhecimento de terceiros, desempenham importantes papéis na sustentação de um *status* social internacional. De maneira geral, as definições de potência média reconhecem quatro dimensões: capacidade material, influência, autopercepção e reconhecimento. Tendo em vista a história da política exterior brasileira, é possível afirmar que a busca do Brasil pelo reconhecimento internacional como potência média não é um fenômeno recente. O Brasil demonstrou presença ativa nos fóruns multilaterais desde quando surgiram os primeiros esforços de coordenação multilateral, na segunda metade do século XIX (LIMA, 2005), bem como reconhecido empenho para obter um assento permanente na Liga das Nações.

De acordo com Marques (2005), a construção da imagem brasileira como potência média apoia-se não em seu poderio militar, mas em seu poder de persuasão. A análise da posição brasileira como potência média chama atenção para o conceito de *soft power*: “Na concepção brasileira de potência média, a variável poder deixa de ser medida em termos objetivos de capacidades materiais para receber uma conotação menos tangível: a ideia de

hard power cede lugar ao *soft power*” (MARQUES, 2005, p. 60).

No exercício da persuasão, a articulação de consensos e a intermediação de interesses conflitantes requerem credibilidade e confiança. Nesse sentido, o chamado acumulado histórico da política exterior brasileira consiste em elemento importante para dar previsibilidade, consistência e coerência à atuação do Brasil no cenário internacional. Nesse quadro, é possível afirmar que os princípios orientadores da Cobradi estão alinhados aos princípios mais amplos da política exterior brasileira, definidos por Cervo (2008) como autodeterminação, não-intervenção, solução pacífica de controvérsias, juridicismo, multilateralismo normativo, ação cooperativa e não-confrontacionista, parcerias estratégicas, realismo e pragmatismo, cordialidade oficial no trato com os vizinhos, desenvolvimento como vetor e independência de inserção internacional.

A construção de identidade do Brasil como potência média, como Estado que consegue afetar o sistema internacional, ainda que de modo limitado, por meio de ações coordenadas e de instituições multilaterais, destaca a atuação brasileira em termos de *soft power*. Conforme argumentado por Nye (2004), um Estado encontra menos resistência na busca por seus interesses próprios quando seu poder é considerado legítimo por outros Estados, perspectiva condizente com o conceito gramsciano de hegemonia, concebida como dominação exercida com base no consenso mais do que no uso da força. Tal perspectiva reconhece a existência de lutas entre discursos competitivos nas estratégias de persuasão e legitimação. Retomando o argumento de van Leeuwen (2008), todo sistema de poder busca estabelecer e manter a crença em sua legitimidade, sendo que a linguagem consiste no instrumento mais importante para esse fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no arcabouço teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica – ADC, este trabalho teve como ponto de partida a percepção de que existem lutas hegemônicas travadas pelo Brasil no e pelo discurso sobre a Cooperação Brasileira para Desenvolvimento Internacional – Cobradi. Este trabalho buscou analisar a dimensão discursiva da Cobradi, inserida no contexto mais abrangente da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID, explorando como pronunciamentos oficiais específicos sobre a Cobradi permitem entrever usos estratégicos da Cobradi e possíveis mecanismos de poder articulados, e que implicações potenciais essas disputas discursivas podem ter sobre a identidade nacional brasileira e sobre a atuação do Brasil no cenário internacional de maneira mais ampla.

Dentro de uma perspectiva transformacional da sociedade em termos de luta hegemônica, esta pesquisa buscou realizar três tipos de análise: análise da conjuntura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; análise da prática particular da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional; e análise do discurso oficial brasileiro sobre a Cobradi, utilizando textos de pronunciamentos oficiais brasileiros como material empírico.

Considerando a trajetória da cooperação internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial, é possível afirmar que houve uma reestruturação da agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no início do século XXI. Essa reestruturação é analisada, neste trabalho, através de uma perspectiva transformacional da sociedade em termos de luta hegemônica, destacando a reconfiguração do cenário geopolítico mundial pós-Guerra Fria e a evolução do pensamento sobre desenvolvimento como fatores importantes nesse processo de reestruturação.

Desse modo, é possível afirmar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1990, a cooperação internacional esteve inserida, de maneira geral, na lógica de um mundo bipolar, o que limitava as possibilidades de cooperação entre os diversos países do mundo. Além disso, a cooperação internacional esteve, em maior ou menor grau, baseada em um conceito de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico, pois, apesar do surgimento das questões socioambientais na década de 1970, tais questões ganharam força na agenda internacional especialmente a partir dos anos 1990, após a chamada “década perdida” de 1980.

A configuração posterior, a de um mundo multipolar, propiciou a diversificação de parcerias no âmbito da cooperação internacional, favorecendo o surgimento de novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, como a cooperação Sul-Sul e a cooperação Trilateral, bem como a atuação de novos atores, como Organizações Não-Governamentais, sociedade civil e setor privado. Nesse novo momento,

apesar de divergências e contradições acerca do conceito de desenvolvimento, é possível afirmar que o discurso dominante sobre desenvolvimento tornou-se mais abrangente, tendo como prioridade as questões sociais e ambientais juntamente com as econômicas. O Relatório publicado pelo CAD/OCDE em 1996, o estudo realizado pelo Banco Mundial em 1998, o Consenso de Monterrey de 2002, os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros, evidenciam a maior abrangência do discurso sobre desenvolvimento nas instâncias internacionais voltadas à cooperação.

Nesse momento em que o pensamento sobre desenvolvimento volta-se para questões mais abrangentes, como meio ambiente, direitos humanos e questões culturais, defendendo o aumento da qualidade de vida das pessoas de maneira sustentável, a cooperação internacional passou a ser avaliada não mais simplesmente pelo volume de recursos envolvidos, mas pela eficácia de suas ações. Nesse sentido, novas oportunidades e novos desafios começam a surgir no início do século XXI para todos os atores envolvidos na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, sendo esse o contexto de expansão da atuação brasileira através da Cobradi.

No que se refere ao Brasil, a atuação brasileira no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento foi iniciada na condição de recipiendário. Com o passar do tempo, o país passou a desenvolver um modelo dualista, atuando de forma crescente como prestador em ações de cooperação internacional sem renunciar à sua condição inicial. Na década de 1970, o Brasil realizou suas primeiras iniciativas de cooperação internacional prestada a outros países em desenvolvimento. No entanto, a chamada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional - Cobradi alcançou dimensão reconhecidamente mais expressiva durante o período 2003-2010, sob o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, voltada especialmente a países africanos e da América Latina.

O aumento das ações e dos recursos provenientes do governo brasileiro direcionados à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento se deu acompanhado de uma construção discursiva do próprio governo, ressaltando os princípios orientadores da atuação brasileira, como solidariedade, horizontalidade, respeito à soberania, ausência de condicionalidades, entre outros. Conforme argumentado, é possível afirmar que o discurso do governo brasileiro sobre a Cobradi resgata princípios tradicionais da política exterior brasileira e se coloca de forma crítica aos padrões da chamada Cooperação Norte-Sul, apoiando novos arranjos no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e reafirmando a posição de destaque do Brasil nesse contexto.

A análise dos pronunciamentos brasileiros sobre a Cobradi permitiu entrever usos estratégicos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e mecanismos de poder

articulados, tendo em vista o sentido contra-ideológico do discurso brasileiro, inserido em um movimento contra-hegemônico frente ao padrão tradicional da cooperação Norte-Sul que, ao mesmo tempo, opera no sentido de estabelecer e sustentar de relações assimétricas de poder entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, operando ideologicamente por meio de dissimulação, legitimação e unificação.

Os pronunciamentos brasileiros analisados (re)constroem o significado de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, propondo uma ruptura com o sentido assistencialista do padrão hegemônico da Cooperação Norte-Sul, defendendo o estabelecimento de relações horizontais entre os países em uma perspectiva de cooperação e parceria. Tais disputas discursivas colocam o Brasil em posição intermediária entre os países do Norte e os países do Sul, o que reflete e reforça a construção da identidade nacional brasileira como potência média, ou *system-affecting state* (KEOHANE, 1969): um Estado que não tem capacidade de agir unilateralmente de forma eficiente, mas que consegue afetar o sistema internacional, de modo limitado, por meio de ações concertadas e de instituições multilaterais. A partir dessa perspectiva, este trabalho buscou abordar a atuação brasileira em termos de *soft power* (NYE JR., 1990), tendo em vista a tentativa de estabelecer consensos baseados em princípios, ideias, valores e instituições compartilhados e considerados legítimos, mas que, ao mesmo tempo, constituem recursos de influência e poder. Tal perspectiva reconhece a existência de lutas entre discursos competitivos nas estratégias de persuasão e legitimação, por isso a importância da linguagem nos processos de disputa de poder.

Indo além da análise linguística, considerando o discurso brasileiro sobre a Cobradi como investimento simbólico, parece possível afirmar que o Brasil alcançou ganhos importantes em decorrência da aproximação com a África e com os países em desenvolvimento de maneira geral. Do ponto de vista econômico, por exemplo, as exportações brasileiras para os países africanos, considerados de forma conjunta, começou a aumentar de maneira expressiva a partir de 2004. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹, as exportações brasileiras para África passaram de USD\$ 2,862,003,914, em 2003, para USD\$ 4,247,699,268, em 2004, e desde então apresentaram aumentos consecutivos e substanciais, chegando a USD\$ 10,169,567,120, em 2008, e a USD\$ 12,224,792,600, em 2011.

Além de ganhos econômicos decorrentes do aumento das exportações, o Brasil obteve importantes ganhos políticos no cenário internacional por meio da aproximação com os países em desenvolvimento. Em junho de 2011, José Graziano da Silva, encarregado pela implementação do Programa Fome Zero durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito para o cargo de Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a

¹ Disponível em: www.mdic.gov.br

Alimentação e a Agricultura – FAO, instância internacional de maior importância em matéria de agricultura. Além de Graziano, o espanhol Miguel Ángel Moratinos, o austríaco Franz Fischler, o indonésio Indroyono Soesilo, o iraniano Mohammad Saeid Noori Naeini e o iraquiano Abdul Latif Rashid concorreram ao posto. A etapa final das eleições, disputada entre Graziano e Moratinos, resultou em 92 votos para Graziano e 88 para Moratinos, totalizando 180 votos da Organização. A Embrapa teve papel de destaque na campanha de Graziano, o qual reconheceu publicamente o papel importante da atuação da instituição brasileira no exterior para a conquista do apoio dos países africanos.

Ainda em relação aos ganhos políticos internacionais, em maio de 2013, Roberto Carvalho Azevêdo, diplomata brasileiro de carreira, foi eleito Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, uma das instâncias decisórias internacionais mais relevantes para a política exterior brasileira. Entre os nove candidatos iniciais, um era proveniente de país desenvolvido (Nova Zelândia) e os outros de países em desenvolvimento (Brasil, México, Costa Rica, Coreia do Sul, Indonésia, Gana, Quênia e Jordânia). A etapa final foi disputada entre Roberto Azevêdo e Herminio Blanco, do México. Apesar do número de votos alcançados pelos candidatos não ser divulgado, é importante destacar que Azevêdo ganhou as eleições da OMC sem o apoio dos EUA e da União Europeia. De acordo com informações amplamente divulgadas na mídia, Azevêdo teria obtido forte apoio de países Africanos e de outros países em desenvolvimento.

Dessa forma, é possível afirmar que o posicionamento brasileiro no cenário internacional como potência média, como país intermediário entre o Norte e o Sul, refletida e reforçada no e pelo discurso sobre a Cobradi, certamente contribuiu para o fortalecimento da identidade brasileira como parte e porta-voz dos países do Sul, com legitimidade para atuar em nome dos países em desenvolvimento, favorecendo o apoio desses países aos pleitos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. et al. A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro. Elsevier, 1990.

AFONSO, M. M.; FERNANDES, A. P. Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento. Instituto Marquês de Valle Flôr, Lisboa, 2005.

ALVES, Ana. O conceito de hegemonia: De Gramsci a Laclau e Mouffe. Revista Lua Nova, São Paulo, nº 80: p. 71-96, 2010.

BRASIL. Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950

_____. Decreto nº 45.660, de 30 de março de 1959

_____. Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969

_____. Decreto nº 56.979, de 1 de outubro de 1965

_____. Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969

_____. Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987

_____. Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

CORREA, Marcio Lopes. Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília, Editora UnB, 2010.

_____. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CMMAD. Our Common Future. 1987.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis. Edinburgh University Press, 1999.

DAI, Xinyuan; SNIDAL, Duncan. International Cooperation Theory. In The International Studies Encyclopedia. ISBN: 9781444336597. Edited by: Robert A. Denemark, 2010.

FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e Mudança Social. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. Analysing discourse: Textual analysis for social research. Routledge, 2003

GRUPPI, Luciano. O Conceito de Hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro: Edicoes Graal, 1978.

HOADLEY, J. Stephen. The Rise and Fall of Basic Needs Approach. In *Cooperation and Conflict*, XVI, 149-164, 1981.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2014

IPEA; ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005- 2009*. IPEA: ABC, 2010.

IPEA; ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. IPEA: ABC, 2013.

KANBUR, Ravi. *The Economics of International Aid*. Cornell University. Novembro, 2003.

KEOHANE, Robert O. *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics*.

International Organization, 23, pp 291-310, 1969.

LEITE, Iara Costa et al. *Brazil's engagement in International Development Cooperation: the state of the debate*. Institute of Development Studies, 2014.

LOWE, N. *História do Mundo Contemporâneo*. Porto Alegre: Penso, 2011. 4a ed.

MAGALHÃES, Izabel. Teoria Crítica do Discurso e Texto. In *Linguagem em (Dis)curso - LemD*, Tubarão, v. 4, n.esp, p. 113-131, 2004.

MARQUES, Sylvia Ferreira. A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): Uma leitura construtivista do conceito de potência média. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO, 2005.

MOREIRA, S. B.; CRESPO, N. *Development economics – from the traditional approaches to the new concepts*. University of Latvia, 2012.

MRE. *Relatório de Assistência Humanitária*. GTI-AHI 2006-2009.

NYE Jr., Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1990.

_____. *Soft power: the means to success in world politics*. PublicAffairs, 2004.

_____. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012. OCDE. *Rome Declaration on Harmonisation*. 2003.

_____. *Accra Agenda for Action*. 2008.

_____. *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, 2011.

_____. *Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics – 1961-2011*. OECD, 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>

_____. *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co- operation*. 1996.

PINO, B. A. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. In Revista de Economia & Relações Internacionais, v.5, n.8, p. 5-23, janeiro/2006.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano. 1990. PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano. 2013.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias Puente. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. FUNAG, Brasília, 2010.

RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane de Melo. Análise de Discurso (para a) Crítica: O Texto como Material de Pesquisa. Campinas, Pontes, 2011.

RAMANZINI JR., Haroldo. Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: As Posições do Brasil na OMC. Universidade de São Paulo, 2009.

RIST, Gilbert. The history of development: from western origins to global faith. Zed Books, 2008.

ROSTOW, W. W. The Take-Off Into Self-Sustained Growth. The Economic Journal, Vol. 66, n. 261, p. 25-48, mar. 1956.

STIGLITZ, Joseph E. A Globalização e seus malefícios: A promessa não-cumprida de benefícios globais. São Paulo, Futura, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2, The United Nations University, 1998.

THOMPSON, John B. Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Vozes, 1995.

VAN LEEUWEN, Theo. Discourse and Practice: New tools for Critical Discourse Analysis. Oxford University Press, 2008.

WORLD BANK. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, 1998.

ZAHARAN, G.; RAMOS, L. From hegemony to soft power: implications of a conceptual change. In: PARMAR, I.; COX, M. Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, historical and contemporary perspectives. Routledge, 2010.

Corpus dos textos analisados:

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da reunião ministerial Brasil-Angola, em Luanda, em 3 de novembro de 2003. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 93, 2º semestre de 2003, Ano 30, ISSN 0101 2428.

Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na leitura de comunicado conjunto, em Libreville, Gabão, em 27 de julho de 2004. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 95, 2º semestre de 2004, Ano 31, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente da República dos Camarões, Paul Biya, em Iauendê, no dia 10 de abril de 2005. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 96, 1º semestre de 2005, Ano 32, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Argelina Democrática e Popular, Abdelaziz Bouteflika, em Argel, Argélia, em 9 de fevereiro de 2006. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 98, 1º semestre de 2006, Ano 33, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de audiência com Embaixadores africanos, Brasília, 25 de maio de 2007. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 100, 1º semestre de 2007, Ano 34, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de descerramento de placa alusiva à visita às instalações do escritório regional da Embrapa na África. Acra, Gana, 20/04/2008. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 102, 1º semestre de 2008, Ano 35, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encontro com o Presidente de Serra Leoa, Ernest Bai Koroma – Brasília-DF, Palácio Itamaraty, 19/08/2009. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 105, 2º semestre de 2009, Ano 36, ISSN 0101 2428.

Pronunciamento do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante almoço oferecido à Presidente da Libéria, Ellen Johnson Sirleaf – Palácio Itamaraty, Brasília, 07/04/2010. In Resenha de Política Exterior do Brasil, Nº 106, 1º semestre de 2010, Ano 37, ISSN 0101 2428.

ALICE PULLIERO - Especialista em cooperação internacional e direitos humanos, com atuação em projetos de Organismos Internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI, incluindo participação em iniciativas do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul - IBAS. Atuou como consultora na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, na Escola Nacional de Administração Pública - Enap, e na Organização Não Governamental internacional Commonwealth Human Rights Initiative. Alice Pulliero possui mestrados pela London School of Economics and Political Science - LSE e pela Universidade de Brasília - UnB e graduação pela Universidade de São Paulo - USP, com intercâmbio acadêmico na Université Paris IV - Sorbonne.

DISCURSO E PODER

Uma Análise da Cooperação Brasileira
para o Desenvolvimento Internacional
(2003-2010)

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

DISCURSO E PODER

Uma Análise da Cooperação Brasileira
para o Desenvolvimento Internacional
(2003-2010)

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br