

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – Parte 1

Helena Roraima I. C. Leite

helenaroraima@bnb.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O presente texto trata sobre o tema da cooperação como acelerador do desenvolvimento. Nesse primeiro informe, de caráter introdutório, se busca introduzir o tema da cooperação para o desenvolvimento, a partir da apresentação de alguns conceitos existentes na literatura e de informações gerais sobre origem da temática, principalmente no âmbito internacional.

O assunto será desenvolvido em partes e apresentado nos informes seguintes, com os quais se pretende abordar a cooperação para o desenvolvimento tanto no cenário nacional como no internacional, iniciando sobre os tipos de cooperação e seus atores.

2. CONCEITOS E ALGUMAS INFORMAÇÕES

Etimologicamente, “cooperar” significa atuar/trabalhar conjuntamente para um fim comum¹. Supõe sintonia, confiança mútua, ação voluntária, compartilhamento de esforços e benefícios, objetivos comuns e oportunidades para todos. Sugere a existência de incapacidade individual para atingir um objetivo ou enfrentar um problema ou uma dificuldade. Implica a coordenação de ações e interesses, donde as relações podem ser assimétricas ou não, hierárquicas ou em equilíbrio de forças.

Assim, a “cooperação” é o ato de “cooperar” e a “cooperação para o desenvolvimento” deveria ser o ato de cooperar para o desenvolvimento de algo ou de alguém (no sentido coletivo ou individual), mas não é tão simples assim. A ideia de “desenvolvimento”, criada nos anos cinquenta²,

¹ Cooperar: etimologicamente, do latim, *co* significa ação conjunta e *operare*, operar, executar, fazer funcionar. Desde a perspectiva sociológica, cooperação se define como a diversidade das relações surgidas em ou entre os grupos sociais.

² Antes dessa data, no mundo só se falava em colonizar países e regiões, ampliar territórios e/ou manter colônias, criando-se estratégias de domínio e exploração de riquezas, ainda que fosse através da guerra (não muito diferente do sistema atual). “*Nadie quería desarrollar a nadie*” [Porto-Gonçalves, 2001 e 2010]. Ver Porto-Gonçalves, C.W. Da

não possui uma definição única, clara e unânime e esta tem mudado com o tempo, amoldando-se ao entendimento de cada época.

Iniciada com o plano de reconstrução e recuperação econômica dos países atingidos pela segunda guerra mundial, em especial os europeus, a concepção de desenvolvimento passou, nas décadas subsequentes, a estar relacionada com: o “crescimento econômico”, o “planejamento e atendimento das necessidades básicas”, o “sistema econômico, fiscal e comercial”, a “globalização, reforma política e desenvolvimento institucional”, e atualmente se vincula o desenvolvimento aos “níveis de desigualdades e indicadores sociais”, sem esquecer, contudo, a relação com o PIB de cada região ou país. Desta forma, existem várias teorias e conceitos sobre o que é o “desenvolvimento” e sobre as causas do “subdesenvolvimento”.

Desta forma, sobre a “cooperação para o desenvolvimento”, a literatura apresenta diversos conceitos e emprega diferentes termos para um mesmo sentido geral, embora com diferenças entre si. Por exemplo: “cooperação ao desenvolvimento”, “cooperação internacional”, “cooperação internacional ao desenvolvimento”, “cooperação Norte-Sul”, “cooperação Sul-Sul”, “cooperação técnica internacional”, “ajuda exterior³”, “ajuda ao desenvolvimento⁴”, “assistência ou ajuda oficial ao desenvolvimento⁵”, entre outros. Ou seja, não há um termo nem um conceito único

geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. En: Ceceña, A.E. y Sader, E. (comps) La Guerra Infinita: hegemonía y terror mundial. Buenos Aires, Clacso, 2001 y “Del desarrollo a la autonomía: la reinención de los territorios”, en: *La agonía de un mito ¿Cómo reformular el “desarrollo”?*, Colección Cuaderno de trabajo sobre el desarrollo, n° 5, Febrero 2010, Editorial SODEPAZ, Madrid, Espanha, 2010.

³ O termo "ajuda" ou “assistência” tem um significado diferente de “cooperação”. Sua motivação está mais voltada à caridade e supõe desigualdade e doação, com relação de dominação. Entende-se como ajuda exterior, um tipo de assistência que pode não ter por objetivo último o desenvolvimento do país receptor e pode estar mais relacionada com a relação de subordinação e dependência do doador.

⁴ Define-se Ajuda ao Desenvolvimento como a transferência de recursos de um país mais desenvolvido a outro menos desenvolvido com certo grau de concessão e que pode ter sua origem no setor público e/ou privado. É mais restrito que a cooperação.

⁵ A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é aquela transferência de recursos públicos dos países-membros da OCDE a favor dos países em desenvolvimento, segundo os critérios estabelecidos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE: ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem estar social dos países em desenvolvimento, em concessão, e conter um elemento de doação de ao menos 25% (calculado a um tipo de desconto de 10%). Além da AOD, existem o Financiamento Oficial ao Desenvolvimento (FOD) e a Ajuda ao Desenvolvimento Não Oficial. O Financiamento Oficial ao Desenvolvimento (FOD) são créditos entre governos em condições de mercado, como por exemplo: os créditos oficiais à exportação, determinados investimentos de procedência pública e as operações de reestruturação de dívida. A Ajuda ao Desenvolvimento Não Oficial trata-se de

e pleno, aceito e adotado em todos os contextos e espaços temporais e, a inexistência de um entendimento único pode, inclusive, provocar confusão à hora de tratar com os parceiros, definir e avaliar projetos de cooperação para o desenvolvimento.

No âmbito das relações internacionais⁶, apesar da cooperação internacional sempre haver existido, o conceito e os estudos sobre esse tema ainda são muito recentes, também datam da segunda metade do século XX. Conforme a percepção temporal do que é “desenvolvimento” e sob a visão do relacionamento entre nações em determinados momentos, sua definição e políticas de ação acompanham a evolução do contexto internacional desde o “pós-guerra”, adaptando-se aos valores políticos dominantes de cada década.

No mundo contemporâneo, diversos estudiosos definem a cooperação internacional como o conjunto de ações de atores públicos e privados com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países menos desenvolvidos, visando à construção de um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos. Entretanto, as avaliações feitas indicam que a efetividade dessas ações durante o passar dos anos mostrou-se bastante diferente.

Desde 1919, quando foi criada a Liga das Nações, falava-se em cooperação entre países como instrumento de manutenção da paz e segurança internacional, mas esta não conseguiu evitar outros conflitos mundiais.

Logo após a II Guerra Mundial, além da paz e segurança internacional, ficou evidente a necessidade de reconstrução das nações afetadas pelo conflito, especialmente as do continente Europeu. A Conferência de Bretton Woods, em 1944, deu início às primeiras políticas de “ajuda” para reconstrução da Europa e de “assistência técnica” para estes países. Essa “ajuda internacional”⁷ ficou conhecida mundialmente como o “Plano Marshall”.

recursos privados canalizados aos países em desenvolvimento pelas Organizações não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e outras Fundações sem fins lucrativos.

⁶ As Relações Internacionais estudam “o conjunto de transações ou fluxos que atravessam as fronteiras”, [Marcel Merle]. Abarca “o conjunto de relações sociais que configuram a sociedade internacional, tanto as de caráter político como as econômicas e culturais (...) tanto as que se produzem entre os Estados como as que têm lugar entre outros atores da sociedade internacional e entre estes e os Estados” [Arenal]

⁷ Ajuda externa está entre aspas porque há de se levar em conta a existência de interesses políticos e econômicos dos Estados Unidos no continente europeu naquele momento, essenciais para alavancar a economia daquele país.

Vários autores consideram o Plano Marshall como o marco inicial do processo de “evolução” da cooperação internacional ao desenvolvimento, partindo da ajuda internacional do pós-guerra, à assistência técnica aos países em desenvolvimento e à cooperação internacional ao desenvolvimento. Mas há controvérsias.

De fato, no pós-guerra se falava em “ajuda” para a reconstrução da Europa, depois, em “assistência técnica” para o seu desenvolvimento econômico⁸. A “evolução” para o término “cooperação” só se deu após a reação dos países em desenvolvimento perante as conferências das Nações Unidas nos anos sessenta⁹, insatisfeitos com o sistema vigente, entre os quais o Brasil teve importante papel.

Vejamos algumas definições sobre cooperação internacional.

Iglesia-Caruncho (2005) chegou a conceituar, grosso modo, a cooperação internacional à ajuda voluntária de um país à população de outro, ou seja, está relacionada com a concessão de transferência de fundos ou técnica desde os países desenvolvidos aos países em desenvolvimento¹⁰. Entretanto, essa visão é restrita, pois exclui a cooperação entre países com similares níveis de desenvolvimento.

Já Calduch (1991), sob perspectiva sociológica, define a cooperação internacional como toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de atuações coordenadas e/ou solidárias.

Galán e Sanahuja (1999) entendem a cooperação internacional como um amplo conjunto de ações realizadas por atores públicos e privados com países de diferentes níveis de

Evidentemente e como se comprovou tempos depois, os interesses dos EUA não se baseavam no espírito solidário daquela nação, senão motivados por interesses comerciais e por sua ascensão à projeção internacional.

⁸ Na Resolução nº 200, da Assembleia Geral das Nações Unidas, publicada em dezembro de 1948, o termo Assistência Técnica Internacional foi substituído por Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico.

⁹ Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1959, 14ª sessão ordinária.

¹⁰ “El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo” de Manuel Iglesia-Caruncho, LCS libros de la Catarata, 2005, Madrid

renda, com vários propósitos: a) promover o progresso econômico e social; o desenvolvimento mais equilibrado e sustentável entre o Norte e o Sul; e um sistema de relações internacionais mais estáveis, pacífico e seguro para o conjunto da humanidade; b) favorecer formas de governo democráticas, respeitadas com os direitos humanos; c) contribuir à preservação e melhora do meio ambiente.

Para Alonso e Iglesia-Caruncho (2005), a cooperação internacional pode ser compreendida como o conjunto de atividades e relações entre os países com o fim de melhorar seus intercâmbios, programas conjuntos e o bem-estar da população, gerando as condições para fazer-se prescindível sua contribuição no futuro.

Como esses, existem vários outros conceitos. Porém, no histórico bibliográfico, os autores, que em quase sua totalidade são de países ricos, fazem referência à cooperação como um ato de dar e receber em uma relação de desequilíbrio de forças, onde existe um “doador” detentor de fonte de recursos e conhecimentos, e um “receptor” passivo, sujeito às condições impostas pelo primeiro. Esse tipo de cooperação é conhecido como cooperação verticalizada ou cooperação Norte-Sul.

Entretanto, muito recentemente, dado aos resultados positivos conseguidos pela cooperação entre os países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil é um dos principais protagonistas, alguns autores já começaram a rever alguns conceitos sobre a cooperação internacional e incluírem de certa forma, as ações entre países de similar nível de desenvolvimento. A cooperação entre os países em desenvolvimento, que antes ficou conhecida como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), hoje é referida como cooperação horizontal ou cooperação Sul-Sul.

A OCDE, através do seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), definiu, na última década, a cooperação internacional para o desenvolvimento como sendo o *“conjunto de ações que realizam governos e organismos administrativos, assim como entidades da sociedade civil de um determinado país ou conjunto de países, orientados a melhorar as condições de vida e impulsionar os processos de desenvolvimento em países em situação de vulnerabilidade social,*

*econômica ou política e que, ademais, não têm suficiente capacidade para melhorar sua situação por si só”.*¹¹

No caso do Brasil, a cooperação internacional consiste em trabalhar em parceria com países amigos e organizações internacionais em busca do desenvolvimento. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), “o conceito de “*parceria para o desenvolvimento*” adotado pelo Brasil consolida a ideia de a relação de cooperação acarretar, a ambos os lados, compartilhar esforços e benefícios”. Da mesma forma, “a cooperação recebida do exterior abrange a cooperação técnica bilateral e multilateral, e busca a internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países desenvolvidos (cooperação bilateral), dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional”. [ABC, web site]

Para finalizar, é importante lembrar que as razões que favorecem o estabelecimento das relações de cooperação, segundo Holsti (1985), são: a) a existência de objetivos, interesses e necessidades similares ou complementárias entre as partes; b) distribuição equitativa de custos, riscos e benefícios; c) confiança em que a outra parte cumprirá com suas obrigações; e d) desenvolvimento das interações com reciprocidade e confiança mútua.

Referências:

ABC – Agência Brasileira de Cooperação – www.abc.gov.br

ARENAL, Celestino del. “*Introducción a las Relaciones Internacionales*”. Ed. Tecnos, 2003

CALDUCH Cervera, Rafael. “*Relaciones Internacionales*”. Ediciones Ciencias Sociales.1991

HOLSTI, Ole R.: *Theories of International Relations*, EUA. 1985

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: “*El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*”. LCS libros de la Catarata, 2005, Madrid

¹¹ Nesse conceito ainda se nota o viés da relação verticalizada da cooperação internacional. Dentro desse conceito, as transferências líquidas que se realizam dentro da UE para os países-membros poderiam ser consideradas também como cooperação ao desenvolvimento.

SANAHUJA, J.A. y Gómez GALÁN, M. (1999): “*El sistema internacional de la cooperación al desarrollo*”, Madrid, CIDEAL, 1999.

LEITE, Helena Roraima I.C.: “Las relaciones entre España y el Nordeste de Brasil: su contribución al desarrollo”, Dissertação, Universidade Complutense de Madri, Madri, set/ 2010.

MERLE, Marcel. “Sociologia das Relações Internacionais”. Coleção Pensamento Político – Vol 25, Ed. Universidade de Brasília. 1981

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. www.oecd.org

NOTA: O BNB-ETENE não se responsabiliza por quaisquer atos/decisões tomados com base nas informações e dados disponibilizados nas suas publicações e projeções. Todas as consequências ou responsabilidades pelo uso de quaisquer dados ou análises desta publicação são assumidas exclusivamente pelo usuário, eximindo o Banco do Nordeste do Brasil de todas as ações decorrentes do uso deste material. O acesso a estas informações implica a total aceitação deste termo de responsabilidade e uso.