



**Geovana Zoccal Gomes**

**Fronteiras Esgarçadas:** Mobilização de capitais transformando fronteiras e prática *dóxica* da cooperação internacional para o desenvolvimento

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Rio de Janeiro  
Junho de 2018

**Geovana Zoccal Gomes**

**Fronteiras Esgarçadas:** Mobilização de capitais transformando fronteiras e prática *dóxica* da cooperação internacional para o desenvolvimento

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves**

Orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Maíra Siman Gomes**

Presidente – PUC-Rio

**Profa. Isabel Rocha de Siqueira**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Paolo de Renzio**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Lídia Vilela Cabral**

IDS

**Profa. Fernanda Cimini Salles**

UFMG

**Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano de Pós-Graduação  
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 25 de Junho de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Geovana Zoccal Gomes**

É Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Graduiu-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em 2010.

#### Ficha Catalográfica

Gomes, Geovana Zoccal

Fronteiras esgarçadas : mobilização de capitais transformando fronteiras e prática *dóxia* da cooperação internacional para o desenvolvimento / Geovana Zoccal Gomes ; orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves. – 2018.

211 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Cooperação internacional para o desenvolvimento. 3. Cooperação Sul-Sul. 4. Brasil. 5. Pierre Bourdieu. 6. Cooperação trilateral. I. Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

Aos meus pais, por sempre terem me incentivado a cumprir essa etapa e me apoiarem de inúmeras formas durante todo o percurso. Aos meus irmãos, pelo carinho e companheirismo, que mesmo de longe estiveram sempre presentes. Aos mais novos membros da família: João, Maria Clara e Vitor, que, por nem saberem o que essa titulação significa, me apresentaram amor e equilíbrio em sua essência. Ao Tobia, que me instiga a ser uma pessoa melhor.

Ao professor e orientador, Paulo Esteves, fundamental na minha transição de aluna para profissional. Me mostrou as diversas dinâmicas da vida de pesquisadora, me levou a pensar criticamente, me apoiou nas diversas fases desse processo e me concedeu espaço para crescer.

Aos colegas do IRI, em especial aos companheiros do doutorado: Anelise Gondar, André Zuzarte, Isabela Gama, Paula Cruz e, claro, Miguel Borba de Sá, com quem dividi as angústias e aprendizados da qualificação. À Jéssica, presente que a PUC me deu. E a todos outros colegas que, durante esses anos, compartilharam de alguma forma as inquietações e sucessos desta jornada.

Ao Paolo de Renzio, que acreditou na minha capacidade e, antes mesmo da matrícula, me convidou para ser sua estagiária docente na disciplina de Prática Profissional em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e, dois anos depois, me incentivou a assumir a disciplina. Foram anos de muitos avanços profissionais e pessoais. À Camila Santos, que me acompanhou nos primeiros passos como professora, e aos alunos, que me surpreenderam na confiança e abriram espaço para criação e aprendizado.

Aos professores do IRI/PUC-Rio, que não só através de aulas, mas também de conversas no corredor, cafés e almoços, promoveram a troca de conhecimento. Aos funcionários, em especial à Deise, Geísa, Lia, Luti e Peterson, que sorriam sexta antes das 7 da manhã e forneceram todo apoio nos mais diferentes processos.

Ao BRICS *Policy Center*, espaço de muito desenvolvimento. João Moura, Jurek Seifert, Karin Adams e Manáira Assunção, muito obrigada por se envolverem junto comigo nas pesquisas e análises do interessante campo da cooperação internacional. E claro, à Bruna Risiere (querida Bru), mais um presente que a vida carioca me deu.

Aos colegas do *Institute of Development Studies* (Brighton, Reino Unido), que me mostraram outras formas de fazer pesquisa e me ensinaram muitíssimo em tão curto tempo. Em especial aos professores, Alex Shankland e Lídia Cabral, que me receberam de maneira tão acolhedora. Sem eles parte significativa dessa pesquisa não teria sido possível. E aos colegas que partilharam comigo a vida inglesa, em especial Anna, Álvaro e Clara.

Ao Thomas Fues, que abriu as portas do *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE, German Development Institute* (Bonn, Alemanha) e me deu a oportunidade de conhecer mais um ambiente de produção do conhecimento voltado para formulação de política e aprofundar na pesquisa de campo.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos que me permitiram a dedicação integral ao doutorado e a esta pesquisa. À Capes, que sob o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE – Edital nº 19/2016, processo: 88881.134806/2016-01), me concedeu a oportunidade de realizar parte da pesquisa vinculada ao *Institute of Development Studies* da Universidade de *Sussex* – Reino Unido.

A todos os informantes dessa pesquisa, que através de entrevistas e também conversas informais foram cruciais para o avanço deste trabalho.

Às professoras Isabel Rocha de Siqueira, Fernanda Cimini Salles e, novamente, ao Paolo de Renzio e Lídia Cabral, por aceitarem compor a banca de defesa dessa tese de doutorado.

## Resumo

Gomes, Geovana Zoccal; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. **Fronteiras Esgarçadas: Mobilização de capitais transformando fronteiras e prática dóxica da cooperação internacional para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro, 2018. 211p. Tese de Doutorado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Na virada do século XXI a arquitetura do sistema internacional passou por importantes mudanças em diversas arenas. Na cooperação internacional para o desenvolvimento foi principalmente a partir dos anos 2000 que novas modalidades, novos atores e novas dinâmicas de relacionamento entre eles levaram a recentes mudanças no quadro normativo e na definição das práticas legítimas desse sistema. A cooperação Sul-Sul se consolidou como prática alternativa, abrangendo um fluxo distinto daquele compreendido pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. A partir dessas transformações, novos arranjos que pautam as relações entre os atores foram se consolidando no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Inspirada pelo aparato teórico-metodológico do sociólogo Pierre Bourdieu e fundamentando a análise na tríade doxa, capitais e prática, essa tese defende que atores do Sul global se articularam para a maximização de seus capitais no campo, esgarçando as fronteiras e tensionando a doxa desse campo. À luz da análise da trajetória brasileira no campo e da cooperação trilateral como um dos novos arranjos que pautam as relações entre os agentes, a pesquisa busca compreender de que maneira a rearticulação de capitais trazida pela cooperação Sul-Sul impacta na governança da cooperação internacional para o desenvolvimento.

### Palavras-chave

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Brasil; Pierre Bourdieu; Cooperação Trilateral.

## Abstract

Gomes, Geovana Zoccal; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. (Advisor). **Frayed Edges: Mobilization of capitals transforming edges and *doxic* practice of International Development Cooperation.** Rio de Janeiro, 2018. 211p. Tese de Doutorado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

At the turn of the 21st century, the architecture of the international system has undergone important changes in different areas. In international development cooperation arena new modalities, new actors and new relationship dynamics among them have changed the framework and definition of legitimate practices of this system. South-South cooperation consolidated itself as an alternative practice, encompassing a distinct flow than that of comprehended by Official Development Assistance. These changes consolidated new institutional arrangements guiding agents' relations in the field of international development cooperation. Inspired by Pierre Bourdieu's theoretical-methodological framework and based on the analysis of the triad *doxa*, capitals and practices, this thesis argues that global South agents articulated themselves to maximize their capitals in the field, fraying the edges and tensioning the field's *doxa*. In light of the Brazilian historical trajectory in the field and of the trilateral cooperation as one of the new arrangements guiding relations among agents, this research aims to understand in which way this mobilization of capital advanced by South-South cooperation impacts in the international cooperation for development governance.

## Keywords

International Development Cooperation; South-South Cooperation; Brazil; Pierre Bourdieu; Trilateral Cooperation.

## Sumário

|   |     |
|---|-----|
| 1. Introdução .....   | 15  |
| 1.1. Estrutura seguida pela tese.....   | 21  |
| 1.2. Contribuições desse trabalho .....   | 23  |
| 2. A Cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social.....   | 25  |
| 2.1. O aparato teórico-metodológico de Pierre Bourdieu .....  | 29  |
| 2.2. A mobilização da sociologia de Pierre Bourdieu para a análise em<br>Relações Internacionais .....                      | 40  |
| 2.3. A cooperação internacional para o desenvolvimento como campo<br>social bourdieusiano.....                              | 46  |
| 2.3.1. A constituição do campo da CID .....   | 48  |
| 2.3.2. As posições ocupadas pelos agentes: Quais os capitais estavam<br>em jogo?.....                                       | 58  |
| 3. No campo magnético, a bússola sempre aponta para o Norte?.....   | 64  |
| 3.1. A primeira batalha: Novas forças gravitacionais.....   | 67  |
| 3.2. A segunda batalha: A bússola desnordeada.....  | 76  |
| 4. Brasil como agente no campo da cooperação internacional para o<br>desenvolvimento .....                                  | 105 |
| 4.1. De recipiendário a provedor de cooperação Sul-Sul .....  | 108 |
| 4.2. A acumulação e mobilização de capitais.....  | 120 |
| 4.2.1. A criação de capital social: liderança no Sul global.....  | 121 |
| 4.2.2. A articulação de capitais técnico-científico e cultural: Brasil como<br>um celeiro de políticas públicas .....       | 126 |
| 4.3. A relação entre Brasil e o CAD/OCDE .....  | 134 |
| 4.4. O Brasil e as batalhas dóxicas no campo da CID .....   | 139 |
| 5. Cooperação trilateral: Parceria entre Norte e Sul? .....   | 150 |
| 5.1. A cooperação triangular como prática de cooperação internacional<br>para o desenvolvimento .....                       | 152 |
| 5.2. A cooperação trilateral brasileira .....   | 158 |
| 5.3. Uma ponte entre Norte e Sul ou espaço de luta por influência no<br>campo da CID? .....                                 | 168 |
| 6. Conclusões: Esgarçamento das fronteiras e práticas legítimas da<br>cooperação internacional para o desenvolvimento ..... | 177 |
| 7. Referências Bibliográficas .....   | 194 |

## Lista de figuras

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1: Princípios e narrativas oficiais da cooperação Sul-Sul brasileira .....   | 148 |
| Figura 2: Algumas das formas de articulação encontradas na Cooperação Triangular .....                                    | 161 |
| Figura 3: Gráfico da participação da cooperação trilateral na execução coordenada pela ABC entre 2009 e 2015 (US\$) ..... | 163 |
| Figura 4: Esquema básico da cooperação triangular japonesa, 2009 .....  | 173 |

## Lista de tabelas

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1: Brasil como receptor de AOD .....   | 110 |
| Tabela 2: Receitas do Brasil.....   | 112 |
| Tabela 3: Participação brasileira nas diferentes instâncias da OCDE .....   | 136 |
| Tabela 4: Países com mais de 20 projetos de Cooperação Triangular<br>(questionário OCDE 2015, respondido pelos próprios países) ..... | 155 |

## Lista de gráficos

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1: AOD líquido, constantes em bilhões de dólares de 2015.....   | 47  |
| Gráfico 2: Volume de AOD em 2016 (como percentual do PIB).....  | 57  |
| Gráfico 3: AOD de membros do CAD entre 1980 e 2000 (percentual do PIB) .....  | 79  |
| Gráfico 4: AOD de membros do CAD entre 1980 e 2000 (em bilhões de USD de 2015) .....  | 80  |
| Gráfico 5: Top 10 doadores de AOD bruto para o Brasil, média 2015-2016 (em milhões de USD) .....  | 111 |
| Gráfico 6: AOD bilateral por setor para o Brasil, média 2015-2016.....  | 112 |
| Gráfico 7: Evolução orçamentária da ABC na CTPD, de 2002 a 2006 (em milhões de BRL) .....   | 116 |
| Gráfico 8: Dispêndios do governo brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional (2011-2013) .....                           | 117 |
| Gráfico 9: Dispêndios do governo federal com a cooperação técnica (2005-2013) (em milhões de BRL).....  | 119 |
| Gráfico 10: PIB Brasileiro (em bilhões de USD) .....  | 140 |
| Gráfico 11: Evolução dos registros de Cooperação Triangular analisados pelo Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América (2010-2015) .... | 156 |
| Gráfico 12: Iniciativas de Cooperação Trilateral da ABC, por tempo de duração, entre janeiro de 2006 e março de 2018 .....                    | 166 |
| Gráfico 13: Iniciativas de Cooperação Trilateral da ABC, por setores, entre janeiro de 2006 e março de 2018 .....                             | 167 |

## Lista de Acrônimos

|         |   |
|---------|---|
| AAA     | Agenda para a Ação de Acra  |
| ABC     | Agência Brasileira de Cooperação  |
| AID     | Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial  |
| AOD     | Ajuda Oficial ao Desenvolvimento  |
| BAD     | Banco Africano de Desenvolvimento   |
| BID     | Banco Interamericano de Desenvolvimento   |
| BMZ     | Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha - da sigla em alemão: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BRICS   | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  |
| CAD     | Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento  |
| CBDR    | Responsabilidade Comuns mas Diferenciadas – da sigla em inglês: Common but differentiated responsibilities  |
| CEBRAP  | Centro Brasileiro de Análise e Planejamento   |
| CGCTRI  | Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais  |
| CGFome  | Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome  |
| CID     | Cooperação Internacional para o Desenvolvimento   |
| CNS     | Cooperação Norte-Sul  |
| COBRADI | Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento  |
| CONTAP  | Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso  |
| CSS     | Cooperação Sul-Sul  |
| CTPD    | Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento  |
| DAD     | Diretório de Assistência ao Desenvolvimento   |
| DCD     | Diretório de Cooperação para o Desenvolvimento  |
| DCF     | Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento - da sigla em inglês: Development Cooperation Forum  |
| DCOPT   | Divisão de Cooperação Técnica   |
| DfID    | Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido - da sigla em inglês: Department for International Development                               |
| ECOSOC  | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - da sigla em inglês: Economic and Social Council   |
| Embrapa | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária   |
| EUA     | Estados Unidos da América   |

|         |   |
|---------|---|
| FAD     | Fundo Africano de Desenvolvimento do BAD  |
| FAO     | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – da sigla em inglês: Food and Agriculture Organization                          |
| FHC     | Fernando Henrique Cardoso   |
| Fiocruz | Fundação Oswaldo Cruz   |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional   |
| FOE     | Fundo de Operações Especiais do BID   |
| G15     | Grupo dos 15  |
| G20     | Grupo dos 20  |
| G24     | Grupo dos 24  |
| G77     | Grupo dos 77  |
| G8      | Grupo dos 8   |
| GAD     | Grupo de Assistência ao Desenvolvimento   |
| GIZ     | Agência Alemã de Cooperação Internacional - da sigla em alemão: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                         |
| GPEDC   | Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz – da sigla em inglês: Global Partnership for Effective Development Co-operation |
| IDS     | Instituto de Estudos de Desenvolvimento - da sigla em inglês: Institute of Development Studies  |
| IFI     | Instituições Financeiras Internacionais   |
| IPEA    | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |
| MDS     | Ministério de Desenvolvimento Social  |
| MNA     | Movimento dos Não-Alinhados   |
| MRE     | Ministério de Relações Exteriores do Brasil   |
| NOEI    | Nova Ordem Econômica Internacional  |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico   |
| ODM     | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio   |
| ODS     | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  |
| OEA     | Organização dos Estados Americanos  |
| OECE    | Organização Europeia de Cooperação Econômica  |
| OFO     | Outros Fluxos Oficiais  |
| OIT     | Organização Internacional do Trabalho   |
| OMC     | Organização Mundial do Comércio   |
| OMS     | Organização Mundial de Saúde  |
| ONU     | Organização das Nações Unidas   |
| PABA    | Plano de Ação de Buenos Aires   |

|        |  |
|--------|--|
| PDH    | Processo de Diálogo de Heiligendamm  |
| PEC-G  | Programa de estudantes-convênio de graduação   |
| PEC-PG | Programa de estudantes-convênio de pós-graduação   |
| PIB    | Produto Interno Bruto  |
| PMA    | Programa Mundial de Alimentos  |
| PNUD   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  |
| RI     | Relações Internacionais  |
| SEGIB  | Secretaria-geral Ibero-Americana   |
| SENAI  | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  |
| SUBIN  | Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional  |
| TCU    | Tribunal de Contas da União  |
| TOSSD  | Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável - da sigla em inglês: Total Official Support for Sustainable Development          |
| UNASUL | União das Nações Sul-Americanas  |
| UNCTAD | Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - da sigla em inglês: United Nations Conference on Trade and Development  |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura   |
| UNFPA  | Fundo de População das Nações Unidas - da sigla em inglês: United Nations Population Fund  |
| UNODC  | Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - da sigla em inglês: United Nations Office on Drugs and Crime                        |
| USAID  | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - da sigla em inglês: United States Agency for International Development |

# 1. Introdução

Na virada do século XXI a arquitetura do sistema internacional passou por importantes mudanças em diversas arenas, como por exemplo o fim do Consenso de Washington que pautou práticas institucionais da economia global desde os anos 1970. Economias emergentes, como Brasil, China e Índia, pressionam para uma governança que responda aos interesses de países em desenvolvimento. Na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) foi principalmente a partir dos anos 2000 que novas modalidades, novos atores e novas dinâmicas na relação entre doadores e recipiendários levaram a mudanças no quadro normativo e na definição das práticas legítimas desse sistema.

Se inicialmente os atores que participavam da cooperação internacional eram divididos a partir do binário países doadores e países recipiendários, atualmente uma nova constelação de atores fazem parte desse sistema, como provedores do Sul e ainda atores não-governamentais, como organizações da sociedade civil e setor privado. Na institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento, a demarcação do conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) definiu que os fluxos legítimos são aqueles entre um país desenvolvido ou organização multilateral e um país em desenvolvimento, a partir de uma relação vertical de transferência principalmente de recursos e conhecimento acerca do desenvolvimento. Na virada do século XXI a cooperação Sul-Sul (CSS) se consolidou como prática alternativa, abrangendo um fluxo distinto daquele compreendido pela AOD.

Apesar da cooperação técnica entre países em desenvolvimento ter sido reconhecida como prática legítima desde os anos 1970, a articulação entre países do Sul global ganhou força principalmente a partir dos anos 1990, com a publicação do relatório *The Challenge to the South* da Comissão Sul (South Centre, 2015). A partir dessas transformações, nos últimos anos, novos arranjos que pautam as relações entre os atores foram se consolidando no sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento, como a cooperação triangular, a Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC, da sigla em inglês), o Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável

(TOSSD, da sigla em inglês) ou novos bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS ou o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.

O relatório da Comissão Sul apontou para um mundo dividido por uma geografia imaginada pautada não pela Linha do Equador, mas nos níveis de prosperidade e desenvolvimento. Assim, diferente da visão de um informante dessa pesquisa que defendeu que “Austrália também é Sul” ao argumentar que existe uma indústria de pessoas tentando perpetuar o século XX e devemos abandonar a perspectiva de Norte-Sul como grupos distintos (OGI#4 & OGI#5, 2017), essa tese de doutorado considera que o Sul global, assim como indicado pela Comissão Sul, é composto por populações e governos de países em desenvolvimento que são, em sua maioria, mais vulneráveis a fatores externos (South Centre, 2015).

As transformações recentes na cooperação internacional para o desenvolvimento apontam para um cenário em que países emergentes e suas instituições não estão se ajustando a normas já estabelecidas internacionalmente, mas o contrário, instituições tradicionais, como Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial, estão adaptando suas políticas, práticas e quadros normativos àqueles apresentados por países emergentes. Em artigo já publicado, esse fenômeno foi identificado como “*race to the bottom*” (Esteves, Zoccal, & Torres, 2016).

Contudo, é importante ressaltar que diferentes contestações ao “sistema de desenvolvimento” já sucederam desde seu período de formação. A agenda em torno da cooperação internacional para o desenvolvimento passou por diversas interpretações e debates desde sua consolidação, influenciados pelos contextos políticos e econômicos do sistema internacional. Por exemplo, tensões em torno do pacote de medidas macroeconômicas adotadas durante as décadas de 1980 e 1990 por instituições como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, estabelecendo políticas de ajuste estrutural, que trouxeram a imposição de condicionalidades para as práticas de cooperação internacional.

A análise de contestações e de diferentes dinâmicas da cooperação internacional para o desenvolvimento já foi conduzida por diversas perspectivas teóricas da disciplina de Relações Internacionais. Esse trabalho, por sua vez, parte do pensamento e vocabulário desenvolvidos pelo sociólogo Pierre Bourdieu. Assim, compreender os processos e transformações da definição legítima da realidade é fator chave para a compreensão do mundo social.

O trabalho de Bourdieu é fundamentalmente relacional e dota de dinamismo histórico a noção de estrutura. A cooperação internacional para o desenvolvimento, interpretada como campo social, é espaço de negociação constante entre os atores e lutas por maximização de seus interesses e poder de influência. Campos sociais, tidos como as esferas dos fenômenos sociais, são organizados a partir de eixos estruturantes que constituem o espaço de posições ocupadas por agentes, de maneira relacional.

O campo social presume esquemas classificatórios e padrões que o caracterizam como espaço abstrato e estruturado de posições e, assim, guiam o conjunto de práticas legítimas dos agentes. A naturalização dessas categorias e práticas do campo foi denominada por Bourdieu de *doxa*. Ademais, como parte de um campo social, os agentes que participam das dinâmicas do campo ocupam posições hierárquicas que definem e são definidas pelas vantagens do campo, denominadas de capitais.

O questionamento das normas e práticas estabelecidas no sistema internacional tem ocorrido em diversos campos das relações entre os Estados. Com bases lançadas ainda na Conferência de Bandung, em meados dos anos 1950, o Movimento dos Não-Alinhados (MNA) foi o embrião da articulação entre países do Sul global como estratégia para a maximização de influência na definição das regras da ordem internacional. Outros movimentos como a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o G77, ambos em 1964, a Nova Ordem Econômica Internacional, dez anos depois, e, em seguida a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) em 1978 podem ser tidos como fatores que fundamentaram o que hoje é compreendido com cooperação Sul-Sul (CSS), em oposição às práticas de cooperação tradicional.

Nos últimos anos se proliferaram pesquisas acerca da cooperação Sul-Sul como prática alternativa às estabelecidas no campo da CID. Consolidada na virada do século XXI, a CSS é exposta como modalidade alternativas aos padrões vigentes que dominavam a dinâmica das relações entre os agentes no campo da CID. Encorajada por estratégia de busca por maior autonomia entre países do Sul global, indica novos princípios e práticas ao campo, em oposição aos fluxos tradicionais de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Lançada inicialmente pelo Plano de Ação de Buenos Aires, em fins da década de 1970, teve sua agenda avançada nas décadas mais recentes por potências emergentes como Brasil, China e Índia, que acumularam diferentes formas de capitais reconhecidos no campo e aumentaram significativamente seus programas de cooperação para o desenvolvimento.

*Lócus* de interação, negociação e constante disputa entre os agentes por maximização de poder de influência, as transformações no campo social decorrem de lutas de competição e lutas de diferenciação. Na primeira delas os agentes buscam rearticular suas posições, sem contudo alterar a *doxa* do campo. Por outro lado, lutas de diferenciação ambicionam subverter a ordem estabelecida e assim transformar a definição legítima da realidade (Bourdieu, 2011a).

Pelo exposto, considerando o aparato teórico e metodológico desenvolvido por Pierre Bourdieu que articula campo social como um espaço estruturado e abstrato de posições sociais e esfera de ação do fenômeno social, e ainda que tais posições sociais são definidas pelas vantagens do campo, *i.e.* capitais, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser tomada e analisada como um campo social. Considerando também que atores do Sul global se articularam para a maximização de seus capitais no campo, esgarçando as fronteiras e tensionando a *doxa* desse campo, essa tese de doutorado busca compreender de que maneira a rearticulação de capitais trazida pela cooperação Sul-Sul impacta na governança da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Para tal, a pesquisa se beneficiou de uma metodologia fundamentada na sociologia de Pierre Bourdieu, incorporando um construtivismo reflexivista na análise da cooperação internacional para o desenvolvimento. A pesquisa privilegia

então as relações sociais entre os atores. Para objetivar o objeto de pesquisa, a cooperação internacional para o desenvolvimento, limite analítico desse trabalho, não é definida *a priori* à análise, mas como parte da própria análise de sua *doxa*, capitais e prática.

A partir da análise da trajetória histórica de consolidação da *doxa* e das lutas de diferenciação no campo, esse trabalho se aprofunda nas especificidades da trajetória do Brasil como agente do campo da CID. Como um dos principais agentes do heterogêneo grupo de países do Sul que se envolveram na estratégia por diferenciação do campo, a análise específica do engajamento brasileiro na cooperação Sul-Sul tem a finalidade de aprofundar o mapeamento dos capitais mobilizados nessa estratégia de maximização de poder de influência no campo.

Os próximos capítulos explicitarão os capitais identificados como relevantes no campo, quais sejam, capitais econômico, social, cultural, técnico e científico. Ao analisar a recente rearticulação no campo acarretada pela emergência e fortalecimento da cooperação Sul-Sul e de que maneira essa articulação impacta na governança da cooperação internacional para o desenvolvimento, o aprofundamento da análise do Brasil como agente no campo será relevante ao apresentar dinâmica e estratégia distinta da predominante no campo.

A análise do caso brasileiro, apresentada no capítulo 4 desse trabalho, explicitará que a estratégia brasileira no campo da CID não se fundamenta em capital econômico, mas sim na articulação principalmente de capitais técnico e científico, se distinguindo de importantes agentes da cooperação Sul-Sul, como a China. A pesquisa busca compreender (i) as transformações do campo da CID, (ii) o Brasil como agente desse campo e, assim, (iii) o Brasil como agente de tais transformações. A estratégia brasileira de distanciamento do capital econômico e maximização do capital técnico e científico aponta para o que esse trabalho chamará de *diferenciação competitiva*.

A rearticulação dos capitais legítimos e posições ocupadas pelos agentes no campo levou à emergência de novos arranjos e práticas. Assim, além da análise da trajetória brasileira como agente do campo da CID, essa pesquisa aprofundará

também nas especificidades da cooperação triangular e trilateral, novos arranjos institucionalizados a partir das transformações recentes do campo. De maneira geral essa modalidade é tida como possível ponte entre a cooperação tradicional e a cooperação Sul-Sul. Contudo, será apresentada também espaço de negociação dos princípios e práticas entre doadores tradicionais e provedores do Sul.

Partindo da virada prática Bourdieusiana, foi necessário ir além da revisão de literatura e análise de documentos oficiais e conduzir pesquisa de campo. Foram realizadas 25 entrevistas semiestruturadas com diversos *stakeholders* do campo, entre acadêmicos e profissionais envolvidos na cooperação tradicional, cooperação brasileira Sul-Sul, e também organizações multilaterais. As entrevistas foram realizadas entre junho e outubro de 2017, em Brasília e no Rio de Janeiro no Brasil, em Bonn na Alemanha, em Brighton e Londres na Inglaterra, em Paris na França e também por telefone. As entrevistas foram concedidas de maneira voluntária e anônima. Em sua maioria as entrevistas foram conduzidas com a gravação do áudio, mas em oito ocasiões informantes solicitaram que esse recurso não fosse utilizado.

Para assegurar o anonimato dos informantes dessa pesquisa, as entrevistas semiestruturadas foram sistematizadas a partir da seguinte divisão: (i) Acadêmicos – ACD (5 informantes), (ii) representante da cooperação tradicional Norte-Sul – DTR (7 informantes), (iii) Organização governamental internacional – OGI (8 informantes) e (iv) Representante da cooperação brasileira – BRA (5 informantes).

Assim, o mapeamento dos capitais em jogo no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento foi conduzido a partir da análise da trajetória histórica do campo através da análise documental, literatura científica e entrevistas semiestruturadas com profissionais envolvidos no campo desde sua consolidação. A conciliação entre a pesquisa teórica e empírica, alinhada às ferramentas analíticas trazida pela teoria dos campos de Pierre Bourdieu permitiu identificar a trajetória histórica de demarcação das fronteiras que definem o campo, seus agentes, práticas e capitais legítimos.

É importante ressaltar que mesmo reconhecendo que os indivíduos envolvidos nas dinâmicas domésticas – sejam profissionais do governo, técnicos ou quaisquer outros profissionais que atuem no campo – possuem trajetórias, princípios e práticas próprios, esse trabalho não pretende analisar as dinâmicas internas dos Estados como agentes do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Essa pesquisa identificou o conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como fundamental para a demarcação das fronteiras do campo. Assim, no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento os agentes são autorizados a agir através de uma burocracia representativa de um Estado ou organismo multilateral. A análise se fundamenta na tríade bourdieusiana *doxa*, capitais e prática, tomando os Estados e organismos multilaterais como agentes legítimos do campo. Apesar de ter conduzido seu trabalho fundamentado primordialmente em sociedades tribais, processos de reprodução e sistemas de ensino, o próprio Pierre Bourdieu tratou de instituições como agentes, dotados de posições e disposições, autorizados a agir em um campo social.

### **1.1. Estrutura seguida pela tese**

Essa tese está assim estruturada em torno dessa introdução e outros cinco capítulos. Em seguida a essa introdução, o capítulo 2, *A Cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social*, examina a trajetória de consolidação do campo. Para tanto, apresenta as ferramentas teórico-metodológicas da teoria dos campo desenvolvida por Pierre Bourdieu, bem como sua aplicação em diferentes estudos já conduzidos pela disciplina de Relações Internacionais. Em seguida o capítulo se debruça em operacionalizar tais ferramentas na demarcação da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social. É então possível identificar o processo de autonomização da CID como campo social, demarcação de suas fronteiras, autorização dos capitais legítimos, delimitação das posições ocupadas pelos agentes, das práticas legítimas que pautam as relações entre os agentes que operam no campo e, portanto, a *doxa* do campo da CID.

Como todo campo social, a CID é espaço de constantes negociações e disputas entre os agentes, que buscam maximizar seu poder de influência no campo. Assim, o capítulo 3, *No campo magnético, a bússola sempre aponta para o Norte?*, examina a trajetória de lutas pela definição da realidade legítima da CID. A pesquisa identificou dois principais processos históricos, mas que foram circunscritos em dois momentos específicos do campo: (i) o Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978, e (ii) o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan, em 2011. Esses são identificados pelo capítulo como momentos em que agentes do Sul global buscaram não só redefinir a distribuição de capitais entre os agentes e alterar as posições ocupadas por eles, mas apresentar novas práticas, esgarçar fronteiras e reestruturar o quadro normativo do campo.

Agentes do Sul global que engendraram a estratégia de articulação da cooperação Sul-Sul como prática alternativa à cooperação tradicional ocupavam, de maneira geral, a posição de recipiendário de cooperação no momento da autonomização do campo e passaram, recentemente, por uma transição em que atuam também como provedores de cooperação entre países em desenvolvimento. Para compreender a articulação dessa estratégia e a mobilização de capitais que conduziu à legitimação da cooperação Sul-Sul como prática do campo, o capítulo 4, *Brasil como agente no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, se debruça na análise das especificidades do Brasil como agente do campo. A pesquisa identifica, então, quais são os capitais que conferem influência e legitimam o envolvimento brasileiro nos processos de lutas do campo. Ademais, o capítulo avalia as dinâmicas relacionais do Brasil com outros agentes no campo, em específico no âmbito da OCDE, ao identificar o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) como importante *locus* de negociação da *doxa*, capitais e práticas do campo.

Por meio de estratégias para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, o Brasil se estabelece como provedor do Sul em oposição à cooperação Norte-Sul. Contudo, opera e negocia suas práticas com doadores tradicionais em diversos espaços de interação do campo. Assim, o capítulo 5, *Cooperação trilateral: Parceria entre Norte e Sul?*, avança na análise de um desses espaços em específico, a cooperação trilateral. Esse novo arranjo estabelecido no campo é

comumente apresentado como ferramenta de interação entre os agentes do Norte e do Sul, mas também deve ser compreendido como mecanismo estratégico na maximização dos capitais e ampliação das zonas de influência no campo.

O capítulo final apresenta as conclusões dessa pesquisa. Ao retomar as principais análises e argumentos desenvolvidos pelo trabalho, o capítulo 6, *Esgarçamento das fronteiras e práticas legítimas da cooperação internacional para o desenvolvimento*, avança em reflexões acerca do momento atual do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Novos arranjos institucionais foram constituídos pela reconfiguração das fronteiras e *doxa* do campo, todavia igualmente a constituem. Se inicialmente a batalha engendrada pelo Sul global aponta para uma acomodação das novas práticas apresentadas no quadro normativo cristalizado pelo CAD, após o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em 2011, ocorre curiosa “sulização” da agenda de doadores tradicionais.

## **1.2. Contribuições desse trabalho**

Nos últimos anos, um número crescente de pesquisadores têm aplicado Bourdieu nos diversos campos das Relações Internacionais. O primeiro deles foi Richard Ashley, ainda no final da década de 1980, indicando que as relações internacionais poderiam ser analisada a partir da perspectiva do campo social articulado por Bourdieu (Villumsen, 2010). A partir do conceito de prática *dóxica*, Ashley questionou a soberania, tradicionalmente tida como ponto de partida dos estudos da disciplina de Relações Internacionais, apontando para o conceito como ritual dominante não como a verdade (Ashley, 1988). Na última década autores como Anna Leander (2005), Didier Bigo (2005; Bigo, Bonelli, Chi, & Olsson, 2007), Emanuel Adler (Adler & Pouliot, 2011), Séverine Autesserre (2014), Stefano Guzzini (2000; 2006), Vincent Pouliot (2007) e Trine V. Berling (2012) incrementaram a aplicação de Bourdieu às Relações Internacionais em diversos campos, *e.g.* segurança, diplomacia, desenvolvimento ou política externa. Ao aplicar a teoria dos campo na análise da relação entre Estados, é preciso saber que

o próprio Bourdieu frequentemente trata instituições (...) como atores com posições e disposições em um campo. Não há razão para não ser desse modo, tendo em mente o fato óbvio que instituições, como ‘atores coletivos’ não possuem ‘hexis incorporada’ ou ‘psique’ da mesma forma que uma pessoa possui, o que limita a utilidade de referir a *habitus* e certamente altera seu sentido profundamente [*tradução livre*]<sup>1</sup> (Leander, 2011, p. 299).

Nesse contexto, um número relevante de discentes e docentes do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio conduziram suas pesquisas buscando aplicar o aparato teórico-metodológico de Pierre Bourdieu (Zoccal, 2013; Fonseca J. M., 2014; Assunção, 2016). A influência do pensamento do sociólogo francês pode ser encontrada em diversas dissertações defendidas nos últimos cinco anos. Essa tese de doutorado é parte desses estudos, buscando analisar a cooperação internacional para o desenvolvimento a partir das ferramentas metodológicas desenvolvidas pela sociologia bourdieusiana. Ao conduzir essa pesquisa, essa tese busca igualmente contribuir para a consolidação de pesquisa de alto nível da cooperação internacional para o desenvolvimento no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e, da mesma forma, no Brasil.

Ademais, essa tese busca contribuir como fonte de reflexão para o atual momento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao lançar luz sobre as dinâmicas das relações entre os agentes, as transformações recentes do campo apontam para fronteiras esgarçadas e esvaziamento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como fluxo que desempenha papel específico para o desenvolvimento internacional, em especial a países menos desenvolvidos. Assim, esse trabalho abre espaço para futuras pesquisas, seja abordando o Brasil no campo da cooperação – sobretudo no atual contexto de crises econômicas e políticas do país – ou ponderando sobre a sustentação da cooperação internacional como campo social.

---

<sup>1</sup> No original: “Bourdieu himself often treats institutions (...) as actors with positions and dispositions in a field. There is no reason not to be likewise bearing in mind the obvious fact that institutions as ‘collective actors’ do not have a ‘bodily hexis’ or a ‘psyche’ in the way a person does, which limits the utility of referring to a *habitus* and certainly alters its meaning profoundly”

## 2. A Cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social

Os últimos anos têm presenciado a contestação da arquitetura do sistema internacional por economias emergentes, o Brasil sendo uma delas, que, em diversas arenas, questionam as posições que diferentes Estados ocupam nas relações internacionais. Desde meados dos anos 1950 é possível perceber a formação de uma estratégia conjunta entre alguns desses países. Tal fluxo tem reflexos também na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), imprimindo novas modalidades de cooperação, novos atores e transformações nas relações entre doadores e recipiendários, principalmente a partir da virada do século XXI.

Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul (CSS) se apresentou como uma das alternativas ao discurso determinista acerca do desenvolvimento, encorajada por uma estratégia mais autônoma dos países do Sul. Apesar de muitas das análises acerca da cooperação entre países em desenvolvimento marcarem o início dessa modalidade a partir da conferência de Bandung e a posterior consolidação do Movimento dos Não Alinhados (MNA)<sup>2</sup> (Bergamaschi & Tickner, 2017; Mawdsley, 2012; Puente C. I., 2010), essa articulação ganhou força nos anos 1980 e principalmente após o relatório *The Challenge to the South* da Comissão Sul em 1990 (Antonini & Hirst, 2009; Cabral & Weinstock, 2010; Mawdsley, 2012; South Centre, 2015).

A dinâmica da CID tem se transformado não só pela atuação de novos atores, sejam eles países do Sul global provedores de CSS ou mesmo atores não-governamentais, abarcando setor privado e organizações da sociedade civil. Mas se transformaram principalmente pelas novas práticas de cooperação que esses novos atores imprimiram.

Uma ampla gama de estudos já foi produzida acerca da cooperação internacional para o desenvolvimento, em geral e, recentemente, se proliferaram

---

<sup>2</sup> A Conferência de Bandung aconteceu em 1955. Também conhecida como Conferência Ásia-África, reuniu 29 países asiáticos e africanos que buscavam romper com a cristalização do discurso hegemônico sobre desenvolvimento. Nessa ocasião emergiu o MNA, que foi criado oficialmente seis anos depois, na I Conferência de Belgrado (Rist, 2008).

estudos sobre a cooperação Sul-Sul, em particular, abarcando práticas alternativas aos fluxos tradicionais presentes na CID. Emma Mawdsley (2012) fez em seu livro “De Recipiendários a Doadores”, *From Recipients to Donors*, uma breve recapitulação das teorias da disciplina de Relações Internacionais utilizadas para analisar a cooperação internacional para o desenvolvimento. A autora resgata quatro principais teorias de RI utilizadas como lente de análise nesse campo: (i) realismo, (ii) internacionalismo liberal, (iii) construtivismo e (iv) teoria do sistema mundo. A característica comum dessas quatro vertentes teóricas é o reconhecimento de que a ajuda internacional é política em sua essência.

A perspectiva realista, desenvolvida por teóricos como Hans Morgenthau (1978) e Kenneth Waltz (1979), está fundamentada na anarquia internacional, que acarreta em constante luta entre os Estados por sobrevivência. Cooperação internacional seria então vista de duas formas: (i) como desperdício de recursos domésticos sem benefícios suficientes para o doador ou (ii) como meio de atingir objetivos nacionais e assim poderia ser então empregada legitimamente como ferramenta de política externa. Já a perspectiva internacionalismo liberal identificaria a ajuda internacional dentro do espectro de regimes Internacionais no qual os Estados se beneficiariam de uma ordem internacional cooperativa, até mesmo os detentores de maior poder, já que esses ditam as normas seguidas. Nessa visão, encontrada em pensadores como Robert Keohane (1984; 1988), Robert Axelrod (1984) e Lisa Martin (1999), cooperação internacional, ao promover redução da pobreza e acelerar crescimento econômico, reduz ameaças e promove regimes liberais de comércio, integração econômica e aprofundamento da relação entre os Estados.

A análise construtivista, fruto de trabalhos como de Nicholas Onuf (1989; 1998) e Alexander Wendt (1999), ao identificar o papel das ideias, aponta para uma perspectiva menos maniqueísta das identidades e interesses dos Estados. Com essa lente interpretativa, a cooperação para o desenvolvimento pode ser interpretada como uma norma internacional para o comportamento adequado aos Estados, ainda que passível de questionamento. Perspectiva que iluminaria a compreensão acerca das alterações dos discursos e agendas da cooperação para o desenvolvimento.

Por fim, ao contrário das três lentes já apresentadas, a teoria do sistema mundo, com o trabalho de Immanuel Wallerstein (2004) e Robert Cox (1981), partiria não do Estado como ponto de partida da análise, mas da divisão internacional do trabalho. A cooperação internacional seria então vista como ferramenta que atende aos interesses das elites políticas e econômicas do centro e também da periferia. Essa visão defende que regimes internacionais operam em lógica de recompensa dos mais poderosos em detrimento dos mais pobres.

Para além das análises que se fundamentam em teorias desenvolvidas na disciplina de Relações Internacionais, áreas como antropologia, geografia, história e estudos de desenvolvimento também são amplamente utilizadas como lente de análise para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Apesar de conduzir essa breve identificação das lógicas de análise, Mawdsley (2012) faz uma análise bastante empírica das transformações no campo, sem se basear em uma ou outra teoria específica.

Em tal livro, ao tratar da cooperação internacional, Mawdsley alude, de forma relativamente livre, à “sistema complexo multidimensional”, “regime de desenvolvimento”, “regime da ajuda internacional” e “comunidade do desenvolvimento internacional”. Outros autores apresentam a perspectiva da cooperação internacional para o desenvolvimento como um regime internacional. Nessa lente de análise, o regime internacional da CID foi formado a partir da emergência de *constituencies* pró-desenvolvimento internacional, profissionalização das agências prestadoras da cooperação, burocracias nacionais e internacionais, evolução do conceito de desenvolvimento e formulação de mecanismos de avaliação (Leite, 2013).

Já à luz dos conceitos de autossuficiência (*self-reliance*) e autoajuda, países em desenvolvimento, através da cooperação Sul-Sul, buscariam o progresso a partir de fluxos horizontais, desenvolvendo seus próprios mecanismos baseados em conhecimentos e habilidades locais. Assim, vertentes estruturalistas e teorias da dependência são amplamente utilizadas para a análise da cooperação Sul-Sul. A partir do paradigma centro-periferia, a questão central da CSS seria a escolha entre o desenvolvimento centro-periferia ou o padrão de participação igualitária (Chaturvedi, 2012).

Grande parte dos trabalhos em torno da CID e da CSS são muitas das vezes descritivos (Bergamaschi & Tickner, 2017). A análise das dinâmicas atuais do sistema de cooperação para o desenvolvimento internacional perpassa por uma amplitude de agentes, diversidade de interesses em jogo, novas práticas e relações de poder que permeiam essas interações. Influenciado pelo pensamento e vocabulário apresentados pelo sociólogo Pierre Bourdieu, esse trabalho analisa então a cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social, dotado de *doxa* e posições hierarquizantes entre os agentes que fazem parte desse campo.

A partir da mobilização dos conceitos elaborados por Bourdieu para mapear o campo social, o capítulo articula o pensamento bourdieusiano com a disciplina de Relações Internacionais. O capítulo pretende compreender a demarcação das fronteiras do campo da CID, que teve seu início ainda no pós Segunda Guerra Mundial, contudo cristalizou sua *doxa* somente a partir da década de 1960, quando as posições dos agentes foram definidas fundamentadas na dicotomia doador e recipiendário, culminando com a consolidação da prática *dóxica*, através da definição do conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), sob a esfera da OCDE.

As ferramentas metodológicas desenvolvidas por Bourdieu, bem como sua perspectiva de análise reflexivista, permite uma análise da trajetória histórica do campo, sendo possível mapear os agentes que atuam nesse campo e, assim, identificar os capitais relevantes no campo da CID. Identifica-se também o posicionamento de cada agente e a constituição da prática *dóxica* do campo. Ao propor uma análise da cooperação internacional para o desenvolvimento baseada no aparato teórico-metodológico bourdieusiano, esse capítulo articula o processo histórico de autonomização da CID, que permite a identificação e análise dos valores e práticas específicos que operam no contexto também específico do campo social, fundamentando as relações entre os agentes posicionados no campo.

A compreensão estruturacionista inspirada em Bourdieu, ao indicar a ideia de recursividade, fundamenta a análise desse capítulo e dos seguintes, que buscam

compreender as mudanças que ocorrem no campo social, fruto das disputas travadas entre os agentes do campo, sejam por competição ou diferenciação. Baseado na tríade *doxa*, capitais e prática, o capítulo elucidada a autonomização da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social, que constitui e é constituído pela relação entre os agentes que operam no campo, em constante batalha pelos seus interesses – que Bourdieu define como *illusio*, se distanciando da visão utilitarista de interesse do agente.

Ao trazer a dimensão simbólica do Estado para a análise, a “virada prática” bourdieusiana permite interpretar a ordem internacional como sendo um espaço social estruturado e estruturante, indo além da análise construtivista desenvolvida na disciplina de Relações Internacionais, ao conferir atenção ao comportamento habitual e inconsciente da relação entre Estados. A análise privilegiará então não os atores, mas as relações sociais entre esses atores. Ao objetivar o objeto de pesquisa, o objeto não é definido *a priori* à análise, mas como parte da própria análise da *doxa*, capitais e prática do campo da CID.

## 2.1.

### O aparato teórico-metodológico de Pierre Bourdieu

*“[Os] estudos de campo que lhe serviram como trampolim empírico para o seu inovador Equisse d’une théorie de la pratique (1972), explicam sua preocupação característica pela reflexividade: seja para transformar continuamente as ferramentas sociológicas em prática científica, seja para refletir criticamente sobre as condições sociais e as operações concretas de construção do objeto”<sup>3</sup>*  
(Wacquant, 2002, p. 97).

O sociólogo Pierre Bourdieu, a partir de uma preocupação com a reflexividade e buscando evitar reduções características a perspectivas da escolha racional ou funcionalistas, desenvolveu sua teoria em torno do conceito de campo, um subsistema social (Guzzini, 2000; Wacquant, 2004). Para desenvolver tal conceito, fundamentou-se primordialmente nos trabalhos de Max Weber, Karl Marx e Émile Durkheim. De Marx, trouxe o materialismo e uma visão baseada em dominação e relações de força. De Weber, herdou caráter agonístico e sua dimensão cognitiva dos princípios estruturantes de poder, organização hierárquica e legitimidade. Em Durkheim, buscou o interesse neokantiano pelas formas

<sup>3</sup> Pierre Bourdieu conduziu seu primeiro estudo de campo na Argélia colonial, em Cabília, algo distante de sua realidade, e outro em sua própria aldeia na França, em Béarn.

simbólicas e sua metodologia holística (Wacquant, 2002; Criado, 2008; Pouliot & Mérand, 2013).

No livro “Esboço de uma Teoria da Prática”, *Esquisse d’une théorie de la pratique* (publicado originalmente em 1972, traduzido para o inglês em 1977), apresenta o conhecimento teórico, em oposição ao conhecimento prático, como *fenomenológico* ou *objetivista*. O primeiro fundamenta-se na experiência primária do mundo social, restringindo-se a apreensão do mundo como evidente, dado. Já o segundo é construído a partir de relações objetivas que estruturam a prática, questionando a condição de possibilidade da experiência primária da análise fenomenológica. Contudo, Bourdieu aponta para o rompimento com a abstração objetivista que torna possível a ciência de uma relação dialética entre estruturas objetivas, acessadas pelo conhecimento objetivista, e estruturas de disposições, nas quais as estruturas objetivas são atualizadas e reproduzidas (Bourdieu, 1977; 2011a).

A teoria da prática como prática evoca, contra o materialismo positivista, que os objetos de conhecimento são *construídos*, e não passivamente registrados e, contra o idealismo intelectualista, que o princípio dessa construção é o sistema das disposições estruturadas e estruturantes que constitui na prática e que é sempre orientado para funções práticas (Bourdieu, 2011a, p. 86).

Alguns anos depois, ele avançou na análise fundamentada na fenomenologia e culturalismo, refinando ideias que marcaram sua obra. *A Distinção* (2007), publicado originalmente em 1979, é uma análise do sociólogo francês acerca de hierarquias sociais. Contudo, mais do que isso, o livro indica um vocabulário para tratar questões de poder e dominação. No ano seguinte, com a publicação de *O Senso Prático* (2011a), o sociólogo define com precisão maior um vocabulário próprio, fundamentado principalmente em campo, *habitus*, prática, *doxa* e capitais (Leander, 2008).

De acordo com Bourdieu (2011a), as relações entre os agentes são baseadas em valores específicos que operam em contextos também específicos. O campo social é esse espaço estruturado e abstrato de posições sociais, espaço em que os agentes ocupam posições distintas em relação uns aos outros. O campo é organizado em torno de eixos estruturantes que formam o espaço de posições definidas de forma relacional, *i.e.* as posições sociais dos agentes são demarcadas

de acordo com suas relações. O campo é tido como esfera de ação, *locus* do fenômeno social. Só é então possível entender a gênese de valores sociais com o estudo específico do campo que confere tal valor.

A teoria dos campos sociais é fundamentalmente relacional. O campo social pode ser definido como um padrão de um conjunto de práticas que sugere quais são as ações consideradas adequadas em consonância com as regras do jogo e papéis que os agentes desse campo ocupam. “Um ator ou instituição só pode ser considerado como parte [do campo] depois que uma ampla análise de suas relações, seu posicionamento e suas práticas for feita” [*tradução livre*]<sup>4</sup> (Bigo, Bonelli, Chi, & Olsson, 2007, p. 9). Espaços de forças objetivas, o conceito de campo elaborado por Bourdieu dota de dinamismo histórico a noção de estrutura. Como *locus* de batalha, agentes tentam avançar em suas posições relativas que ocupam a partir da acumulação de capitais relevantes no campo (Guzzini, 2000; Wacquant, 2002; Steinmetz, 2011).

O campo social é marcado por diferentes hierarquias de interesses, ancorado em situações de desigualdade de poder que são articuladas por processos históricos estruturantes. Esses subsistemas sociais são principalmente definidos a partir de um sistema histórico de sentidos compartilhados, que define a possibilidade e inteligibilidade da ação. Por serem definidos a partir de interações históricas, é preciso ter em mente que o campo social passa por constante questionamentos e sofre mudanças com o tempo (Bourdieu, 2011a; Guzzini, 2000).

Em termos analíticos, um campo deve ser definido como um *network*, ou uma configuração, de relações objetivas entre posições. Tais posições são definidas objetivamente, na sua existência e na determinação que impõe sobre quem as ocupa, agentes ou instituições, a partir de suas espécies atuais de poder (ou capital) cuja posse comanda o acesso aos ganhos específicos que estão em jogo no campo, bem como a partir de suas relações objetivas com outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc.) [*tradução livre*]<sup>5</sup> (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 97).

<sup>4</sup> No original: “An actor or institution can only be said to be part of the European field of security after a thorough analysis of its relations, its stand-points and its practices has been made”.

<sup>5</sup> No original: “In analytic terms, a field may be defined as a network, or a configuration, of objective relations between positions. These positions are objectively defined, in their existence and in the determinations they impose upon their occupants, agents or institutions, by their present and potential situation (*situs*) in the structure of the distribution of species of power (or capital)

O campo nos permite dividir o mundo social em subsistemas que são de certa forma autônomos em suas próprias lógicas práticas, fruto de processo histórico de autonomização. Para analisar situações que acontecem no campo é preciso analisar em primeiro lugar o próprio campo. Contudo, a autonomia não deve ser vista como sinônimo de independência ou como um dado *a priori*. É primordialmente um princípio metodológico fundamentado no pressuposto de que é preciso detalhar e constatar empiricamente um objeto de estudo. O campo sempre existe em um contexto que envolve outros campos e sua lógica será continuamente influenciada pela lógica desses outros campos (Criado, 2008; Leander, 2008).

A relação entre os agentes – indivíduos ou instituições – é circunscrita por um entendimento comum de regras, que podem ser articuladas formalmente ou não. Os agentes ocupam posições hierárquicas que definem as vantagens do campo, denominadas por Bourdieu como capitais. Cada campo segue lógicas específicas, reconhecendo e valorando capitais de distintas maneiras. É a autorização e distribuição desses capitais que permite ou não que os agentes exerçam poder e influência no campo (Bourdieu, 2011a; Leander, 2008).

Seria de fato impossível explicar a estrutura e funcionamento do mundo social, a não ser reintroduzindo capital em todas as suas formas, e não somente na única forma reconhecida pela teoria econômica [*tradução livre*]<sup>6</sup> (Bourdieu, 1986, p. 46).

A tradução para o inglês do livro *Esboço de uma Teoria da Prática*, publicada sete anos após a versão original em francês, incorpora mudanças que aprofundam os conceitos de prática lógica e capital simbólico. Nesse trabalho, o sociólogo indica o capital simbólico em oposição ao capital econômico/material, definido então como sendo crédito reconhecido coletivamente (Bourdieu, 1977).

Em *O Senso Prático* (2011a) aponta que o capital simbólico seria um capital denegado, um *crédito* no sentido mais amplo do termo. Ele só é outorgado pela crença do grupo, que fornece garantias materiais e simbólicas. Se aproxima,

---

whose possession commands access to the specific profits that are at stake in the field, as well as by their objective relation to other positions (domination, subordination, homology, etc.)”.

<sup>6</sup> No original: “It is in fact impossible to account for the structure and functioning of the social world unless one reintroduces capital in all its forms and not solely in the one form recognized by economic theory”

por exemplo, do que Max Weber denominou de carisma. Não é possível compará-lo de forma quantitativa, pois é um capital de reconhecimento que traz ganhos simbólicos. É relativamente frágil, se comparado ao capital econômico, entendido como mais estável (Bourdieu, 1977). Contudo, é aquele que confere sentido e delimita o peso relativo dos capitais. Assim, em última instância, se sobrepõe aos demais tipos de capitais e funciona como meio de tradução entre capitais de um campo para outro (Bourdieu 2011a; 2011b).

Já em seu capítulo *As formas de capital*, publicado em 1986, Bourdieu aponta que os capitais de um campo social podem ser classificados fundamentalmente em três tipos fundamentais: capital econômico, capital social e capital cultural. O capital econômico é aquele convertível direta e imediatamente em dinheiro ou institucionalizado através do direito à propriedade. O capital cultural é composto por disposições duradouras do corpo e da mente, bens como livros ou outras obras de arte, ou objetificado por qualificação educacional. Já o capital social é ligado a redes duráveis de relações, institucionalizadas ou não, produto de investimento em estratégias individuais ou coletivas, consciente ou não, para o estabelecimento ou a reprodução de relações no curto ou longo prazo (Bourdieu, 1986).

Contudo, essa tipologia depende, de fato, do campo em que o capital opera e mediante transformações que são fundamentais para a eficácia da mobilização do capital no campo em questão. As diferentes formas de capitais podem ser derivadas de capital econômico, entretanto há certo esforço de transformação, necessário para produzir poder legítimo e efetivo no campo. Tais transformações são a base para a formulação de estratégias de reprodução e maximização do capital e, em consequência disso, a articulação da posição ocupada pelos agentes no campo.

Não podemos escapar, com efeito, às ingenuidades etnocêntricas do economicismo sem cairmos na exaltação populista da ingenuidade generosa das origens a não ser na condição de fazermos até o fim o que ele só faz até meio, alargando a *todos* os bens, materiais ou simbólicos, sem distinção, que se apresentam como *raros* e dignos de serem procurados numa formação social determinada (Bourdieu, 2002, p. 247).

Vale então pontuar que o capital, por ser autorizado somente a partir das dinâmicas específicas do campo, podem adquirir qualquer forma que a interação com os agentes aponte como algo valioso, legítimo e vinculativo no campo. Em muitos estudos que fazem uso da sociologia de Bourdieu, os capitais são designados de diversas formas que ultrapassam as categorias acima mencionadas, como capital científico, capital tecnológico, capital político, capital diplomático, capital sexual, capital militar, e infinitos outros (Adler-Nissen, 2011; Bigo & Madsen, 2011; Goetze, 2017).

Bourdieu distingue quatro formas básicas de capital, contudo, essas quatro formas podem ser conjugadas em infinitas sub-formas ou formas alternativas, diversificadas e diferenciadas, já que o capital é frequentemente específico ao campo que é empregado. Em suas formas básicas, pode ser identificado como econômico (financeiro), cultural, social e simbólico [*tradução livre*]<sup>7</sup> (Goetze, 2017, p. 19).

Ao ser reconhecido por determinado campo, o capital adquire valor e funciona como uma relação social de poder, logo, deve se tornar capital simbólico para ter algum poder autoritativo/vinculativo. Além de importante ferramenta para definir quais são as posições hierárquicas dos agentes no campo, capitais indicam para diferentes agentes os pontos de acesso a determinado campo. Ademais, a mobilização estratégica dos capitais é parte crucial das batalhas *dóxicas*, *i.e.* batalha pelas estruturas fundamentais e categorias que definem determinado campo. Assim, mais do que o foco na acumulação ou posse de capitais pelos agente do campo, é preciso analisar como os agentes fazem uso estratégico desses capitais para a produção e reprodução das estruturas fundamentais de um campo (Berling, 2012).

O conceito de capital pode ser utilizado analiticamente em RI como ponto de entrada de diferentes atores e para o estabelecimento das fronteiras do campo. Capital serve como “ingresso de entrada” para as lutas e é definidor de fronteiras. Ademais, capital ajuda a estruturar a análise de quais são as importantes fontes de poder de cada campo e como isso afeta na hierarquia/estratificação do campo. A análise de capital também é, assim, uma maneira de saber ‘quais são as vozes que tendem a ter mais peso’ na luta [*tradução livre*]<sup>8</sup> (Berling, 2012, p. 468).

<sup>7</sup> No original: “Bourdieu distinguishes four basic forms of capital; however, these four forms can be conjugated in infinitely diversified and differentiated sub- or alternative forms, as capital is often specific to the field in which it is employed. In its basic forms, one can identify economic (financial), cultural, social, and symbolic capital”.

<sup>8</sup> No original: “the concept of capital can analytically be used in IR as points of entry for different kinds of actors and for establishing boundaries around a field. Capital serves as an “entry ticket” to

Em suma, capital é a fonte de poder de atuação e influência que os agentes detêm em determinados campos. Essencialmente pode ser qualquer coisa. Mas só adquire valor quando é autorizado e valorado, concedido crédito, pelo campo. É designado como recurso produzido e reproduzido entre os agentes de um campo, posto em uso tanto para legitimar a posição social que ocupam no campo como para buscar novas posições no relacionamento com os demais agentes. Assim, consegue capturar o aspecto temporal e versátil dos recursos. Esse processo de alteração das posições hierárquicas ocupadas pelos agentes de um campo produz igualmente mudanças nas práticas e políticas do campo, que, por sua vez, revela novas configurações de quais são os capitais relevantes no campo, em uma dinâmica constante de embates sociais (Goetze, 2017).

A estrutura do campo é fortemente relacionada à combinação de quais são os capitais relevantes e qual volume desses capitais os diferentes atores possuem no campo. O valor que cada capital possui no campo dependerá de qual peso é atribuído aos diferentes capitais pelo próprio campo. Ter muito capital econômico não significa necessariamente muito poder. Os instrumentos de poder variam a cada campo, *i.e.* o poder não é necessariamente fungível de um quadro político a outro (Guzzini, 2000). As configurações de capitais que são específicas a cada campo constituem uma gramática que expressa as relações de poder que situam os agentes de um campo em determinada ordem hierárquica (Goetze, 2017). Ao fazer uma analogia com jogo de cartas, David Baldwin (2002) aponta que ter boas cartas na mão dependerá se os jogadores estão jogando pôquer ou bridge. Assim, “depende da natureza do jogo que está sendo jogado e da fungibilidade de seus capitais” [*tradução livre*]<sup>9</sup> (Berling, 2012, p. 470).

É importante pontuar que, à determinada taxa de conversão, é possível transpor diferentes tipos de capitais entre diferentes campos. O esforço necessário de transformação para produzir o tipo de capital que é efetivo no campo em questão acarreta maior ou menor custo de conversão. Essa possibilidade de

---

the struggles and is thus boundary-setting. Further, capital helps structure the analysis of which sources of power are important in different fields and how this affects the hierarchy/stratification in the field. Capital analysis is therefore also a means to knowing “which voice will be likely to carry weight” in the struggles”.

<sup>9</sup> No original: “(...) depends on the nature of the game being played and the fungibility of its capital”.

conversão é a base para as estratégias de relacionamento entre os agentes na busca pela acumulação de capitais e, conseqüentemente, das posições ocupadas por esses agentes no campo (Bourdieu, 1986). A uma taxa de conversão, os capitais podem transitar entre as fronteiras de diferentes campos.

Há cartas que são válidas, de maneira eficaz, em todos os campos – são essas as espécies fundamentais de capital – mas o seu valor relativo como trunfo é determinado por cada campo e até mesmo pelos estados sucessivos do mesmo campo [*tradução livre*]<sup>10</sup> (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 98).

Aqui vale pontuar o termo fungibilidade, tradicionalmente usado pela disciplina de Relações Internacionais a partir do institucionalismo, se refere à mobilidade dos capitais. Conota a ideia universal de aplicabilidade ou convertibilidade em contextos específicos. Mas é preciso ter em mente que a conversão dos diversos tipos de capitais não acontece de maneira direta como conversão de moedas (Baldwin, 2002). “Poder não é fungível como o dinheiro” [*tradução livre*]<sup>11</sup> (Guzzini, 1994, p. 79).

O volume e estrutura dos capitais que agentes de um campo possuem em um momento específico são importantes na definição das estratégias desses agentes para aquele momento. Mas além disso, é relevante a análise da evolução histórica desse volume e estrutura, sua trajetória social e disposições que constituem as relações entre os agentes (Steinmetz, 2011).

Trine Villumsen Berling (2012) aponta para três dimensões de análise de capitais. A primeira delas, prevista por Bourdieu, é a análise utilizada para estabelecer as fronteiras do campo, que demarcam quais são os agentes e suas possibilidades de participação em determinado domínio. A segunda dimensão, também já apontada por Bourdieu, relaciona os capitais à definição das posições hierarquizantes do campo. A terceira, elaborada pela autora na tentativa de ir além da análise de acumulação e posse dos capitais, é a dimensão das estratégias de mobilização dos capitais, que permitem então as chamadas batalhas *dóxicas* dos campos. Ao elaborar o termo, Berling dá ênfase ao elemento da prática, focando

<sup>10</sup> No original: “there are cards that are valid, efficacious in all fields— these are the fundamental species of capital— but their relative value as trump cards is determined by each field and even by the successive states of the same field”.

<sup>11</sup> No original: “Power is not as fungible as money”.

em como os agentes mobilizam os capitais que detém e tensionam a *doxa* prevalecente do campo.

Batalhas *dóxicas* são analisadas como a mobilização de diferentes tipos de capital em um campo em que os pressupostos fundamentais (*doxa*) foram ou estão sendo colocados em cheque. Enquanto a *doxa* passa, seguramente, por constantes mudanças incrementais, o termo “batalha *dóxica*” significa uma situação em que essas mudanças são mais abruptas e profundas (Berling, 2012, p. 471).

Todavia, não é só a distribuição de capitais que define o poder de agência no campo. As práticas sociais são resultado da interação da lógica do campo e das estruturas mentais e incorporadas dos agentes. Tidas como fenômenos sociais por Bourdieu, tais estruturas mentais e incorporadas o sociólogo denominou em sua teoria como *habitus*. Além dos capitais que definem as posições dos agentes no campo, esses agentes também possuem disposições, conhecimento dado, que indicam a ação no campo social (Guzzini, 2006; Leander, 2008).

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente “reguladas” e “regulares” sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro (Bourdieu, 2011a, p. 87).

Bourdieu afirmou, no início de sua carreira, “que o papel da sociologia era o de construir uma teoria geral da economia das práticas” (Bourdieu, 2011b, p. 158). Destarte, a partir da noção de *habitus*, ele propôs uma teoria segundo a qual as ações humanas são fruto de disposições adquiridas na trajetória histórica que permitem a orientação e interpretação da ação pelo indivíduo e lhe conferem um *senso de jogo*. É esse senso de jogo que nutre o campo de significado e razão de ser. Assim, presumir um campo social significa assumir esquemas classificatórios e padrões característicos desse espaço abstrato e estruturado de posições sociais que guiam um conjunto de prática dos agentes no campo. A *essencialização* ou naturalização de tais categorias e práticas de um campo que Bourdieu chama de *doxa* (Bigo D. , 2011).

Crença prática não é um “estado de alma” ou, ainda menos, uma espécie de adesão decisória a um corpo de dogmas e doutrinas instituídas (“as crenças”), mas, caso se permita a expressão, um *estado de corpo*. A *doxa* originária é essa relação de adesão imediata que se estabelece na prática entre um *habitus* e o campo ao qual ele é atribuído, essa experiência muda do mundo como algo evidente que o senso prático oferece (Bourdieu, 2011a, p. 112).

A *doxa* é a experiência do momento em que a ordem objetiva e os princípios subjetivos de organização estão em uma correspondência *quasi*-perfeita, fazendo com que o mundo natural e o mundo social pareçam ser auto-evidentes. A *doxa* representa o reconhecimento absoluto da legitimidade sem, contudo, haver o reconhecimento da arbitrariedade, gerando um compartilhamento espontâneo de um senso-comum (Bourdieu, 1977; Guzzini, 2000).

As escolhas dos agentes no campo são determinadas por um senso prático. Os interesses que estão em jogo são tanto pressupostos como produzidos pelo funcionamento da delimitação histórica dos campos sociais. Para Bourdieu, se distanciando da visão utilitarista, a noção de interesse (ou *illusio*, como o sociólogo prefere denominar) está em oposição não só à noção de desinteresse ou gratuidade, mas também em oposição à noção de indiferença. “*Illusio* é exatamente o oposto de ataraxia: é estar investido, participar e estar tomado pelo jogo” [tradução livre]<sup>12</sup> (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 116).

Existe, entre os agentes de um campo, um reconhecimento implícito de que vale a pena participar do jogo sendo jogado no campo social. A relação entre os agentes do campo pressupõe um engajamento, mesmo que não-declarado, nas batalhas do campo. A *illusio* é esse reconhecimento do que está em jogo e molda a forma de relacionamento entre os agentes (Bourdieu & Wacquant, 1992; Berling, 2012).

O interesses dos atores não podem ser aferidos sem levar em consideração o campo em que estão inseridos. O pressuposto da teoria da escolha racional de preferências imutáveis e fixas, que tem um valor em si mesma, é uma ficção. Valor é atribuído pelos próprios atores e pela ‘economia’ do campo. Recursos e

---

<sup>12</sup> No original: “*Illusion* is the very opposite of ataraxy: it is to be invested, taken in and by the game”

preferências de ação só são ‘capitais’ se forem considerados valioso [*tradução livre*]<sup>13</sup> (Goetze, 2017, p. 20).

Contudo, a partir da perspectiva bourdieusiana, capital e interesses em jogo não devem ser entendidos como a noção básica de capacidades utilizada na disciplina de Relações Internacionais. Apesar de considerar que os atores se posicionam um em relação ao outro e a partir das ações desses, o realismo estrutural e suas variações não abandonam a ontologia do Estado como agente racional em busca de interesses definidos de maneira exógena.

Na teoria clássica de RI o Estado é tido como dado, enquanto a análise crítica da política internacional requer do acadêmico questionar, precisamente, essa autoridade “natural” do Estado de definir valores e políticas. Longe de ser “natural”, essa autoridade deriva do monopólio do Estado não só do capital do uso da violência mas igualmente de todas as outras formas de capital. Mais importante, o monopólio do Estado sobre o capital cultural e simbólico tem, histórica e atualmente, moldado profundamente as categorias em que se pensa o Estado [*tradução livre*]<sup>14</sup> (Goetze, 2017, p. 21).

A teoria dos campos reflete, em certa medida, uma compreensão estruturacionista das interações entre os agentes. A partir da ideia de recursividade, não existe causalidade direta. Vai além dos pressupostos do utilitarismo racional expressos na linguagem econômica onde os custos de defecção são mais altos que os custos de participação. Análises institucionalistas ou construtivistas assumem cultura e poder como variáveis simples e unidimensionais, propriedades do ator e não das relações sociais. Assim, podem ignorar sua maleabilidade, produzidas e reproduzidas a partir de infinitas práticas minúsculas (Goetze, 2017).

A problemática trazida pela reflexividade no construtivismo na disciplina de Relações Internacionais seria somente de natureza ontológica. Alexander Wendt (1999) identifica a importância da “dupla-hermenêutica” na produção do

<sup>13</sup> No original: “the actors’ interests cannot be gauged without taking into consideration the field they are in. Rational choice theory’s assumption of immutable, fixed preferences, which have a value of their own, is a fiction. Value is ascribed by the actors themselves and by the “economy” of the field. Resources and preferences for action are only “capital” if they are considered valuable”.

<sup>14</sup> No original: “In classical IR theory the state is taken for granted, while a critical analysis of world politics requires the scholar to precisely question this “natural” authority of the state to decree values and politics. Far from being “natural,” this authority stems from the state’s monopolization of not only violence capital but of all other forms of capital, too. Most important, the state’s monopolization of cultural and symbolic capital has, historically and currently, profoundly shaped the categories within which we think of the state”.

conhecimento, contudo essa perspectiva se dissolve ao longo do livro. A presença da reflexividade nos níveis teórico-metodológico ou empírico permanece operando separadamente. Operaria como uma questão ontológica e não um princípio epistêmico (Hamati-Ataya, 2012).

A preocupação construtivista com a reflexividade é, assim, cristalizada no desenvolvimento de pesquisa empírica que foca na natureza construída de ‘fatos’ internacionais, como anarquia ou poder, e se traduz de forma prática na investigação de tais campo de ação internacional, como a diplomacia [*tradução livre*]<sup>15</sup> (Hamati-Ataya, 2012, p. 679).

Ao desenvolver a teoria dos campos sociais, Bourdieu apontou para a conturbada relação entre teoria, metodologia e pesquisa empírica. A partir de uma perspectiva materialista do construtivismo, enfatiza a importância da pesquisa empírica e da realidade objetiva para alcançar reflexivismo e construtivismo estrutural. A sua pergunta de pesquisa girou em torno de como os atores se relacionam, com ênfase no processo. Assim, apesar de seu foco em sociologia, hoje alcança várias outras áreas das ciências sociais, como Ciência Política e Relações Internacionais. Tal entendimento do construtivismo indica uma oposição importante entre a sociologia da prática reflexivista e empírica que ele conduz e a teoria social idealista de normas e ideias amplamente reconhecida como construtivismo pela disciplina de RI (Bigo D. , 2011).

## 2.2.

### **A mobilização da sociologia de Pierre Bourdieu para a análise em Relações Internacionais**

Os objetos de trabalho de Bourdieu foram fundamentalmente sociedades tribais, processos de reprodução e sistemas de ensino. Contudo, a aplicação do pensamento e trabalho de Pierre Bourdieu extrapolou a área da sociologia, se disseminando por diferentes campos de pesquisa acadêmica, relações internacionais sendo um deles. Apesar de ser uma área mais influenciada pelas linhas de raciocínio desenvolvidas na Ciência Política, é possível perceber uma ampliação recente nas tentativas de inserir a sociologia nas análises do internacional. Em pesquisas teóricas ou perspectivas analíticas para estudos

---

<sup>15</sup> No original: “Constructivism’s concern for reflexivity is, then, actualized by developing empirical research that focuses on the constructed nature of international ‘facts’, such as anarchy or power, and translates practically into the investigation of such fields of international action as diplomacy”.

voltados para segurança, diplomacia, desenvolvimento ou política externa, muitos são os autores das Relações Internacionais que se voltam a Bourdieu para fundamentar ou corroborar sua análise, como Anna Leander (2005), Didier Bigo (2005; Bigo, Bonelli, Chi, & Olsson, 2007), Emanuel Adler (Adler & Pouliot, 2011), Séverine Autesserre (2014), Stefano Guzzini (2000; 2006) e Vincent Pouliot (2007), cada um valendo-se do uso de diferentes ferramentas metodológicas da teoria dos campos, como *doxa*, *habitus*, práticas e capitais.

Além da publicação “As Condições Sociais da Circulação Internacional das Ideias”, *Les conditions sociales de la circulation internationale des idées* – apresentado por Bourdieu em 1989 durante uma conferência na Alemanha (Bourdieu, 1999), o internacional não representou foco de atenção no trabalho do sociólogo francês. Contudo, o Estado apareceu em parte de suas reflexões no final da década de 1980 e início da década de 1990. O sociólogo problematiza a caracterização do Estado como bem-definido, claramente limitado e unitário, posiciona-se a partir de uma relação de externalidade com forças fora do Estado, que são facilmente identificáveis e definidas. O Estado seria melhor analisado, genuinamente, como um conjunto de campos administrativos e burocráticos nos quais diversos agentes, sejam eles governamentais ou não, relacionam-se em busca dessas formas de autoridade.

O Estado então, se você insistir em aplicar tal designação, seria um conjunto de campos que são *locus* de batalha nos quais o que está em jogo é – para construir sobre a famosa postulação de Max Weber – o *monopólio legítimo da violência simbólica*, *i.e.* o poder de constituir e impor como *universal* e *universalmente aplicável* dentro de determinada “nação”, ou seja, dentro das fronteiras de um determinado território, um conjunto comum de normas coercitivas [*tradução livre, grifo no original*]<sup>16</sup> (Bourdieu & Wacquant, 1992, pp. 111-112).

Bourdieu aponta que a noção de Estado só faz sentido como recurso estenográfico para as relações objetivas entre posições de poder que podem tomar forma de redes estáveis (Bourdieu & Wacquant, 1992). É preciso trazer a dimensão simbólica do Estado para a análise. O Estado é tido como fundamento de integração lógica (percepções lógicas homogêneas, como espaço e tempo) e

<sup>16</sup> No original: “The state, then, if you insist on keeping this designation, would be the ensemble of fields that are the site of struggles in which what is at stake is— to build on Max Weber's famed formulation— the *monopoly of legitimate symbolic violence*, *i.e.*, the power to constitute and to impose as *universal* and *universally applicable* within a given “nation,” that is, within the boundaries of a given territory, a common set of coercive norms”.

moral (compartilhamento de valores) entre os agentes do mundo social. “[O Estado é] o ponto de vista dos pontos de vista em um plano mais elevado, que não é mais um ponto de vista já que é aquilo em relação a que se organizam todos os pontos de vista” (Bourdieu, 2014, p. 31).

O Estado é então a grande fonte de poder simbólico, uma espécie de “banco central de capital simbólico” (Bourdieu, 2014, p. 175). Seus atos de consagração (através de carteiras de identidade, por exemplo) asseguram publicamente quem o indivíduo é. Esse capital que exerce poder sobre os outros capitais, Bourdieu denomina de metacapital. Logo, o Estado é um *meta*, por estar acima de outros poderes. Ademais, ao ter poder sobre as taxas de conversão entre capitais, o Estado tem capacidade de atuação *transcampos*, e assim se constitui progressivamente como metacampo (Bourdieu, 1989; 2014; Bourdieu & Wacquant, 1992).

É possível compreender o Estado de dois modos. No sentido restrito, é tido como forma de governo, administração, conjunto de instituições burocráticas. No sentido amplo, é ligado à noção de nação, envolve um conjunto de cidadãos, território nacional, relações de reconhecimento. Essa divisão, contudo, é artificial na medida em que o Estado no sentido restrito se constitui a partir da construção do Estado no sentido amplo. Referências sociais e atividades coletivas marcam um conjunto de estruturas da temporalidade social, cerne da consciência pessoal, mesmo no âmbito privado, como o calendário e festas cívicas (Bourdieu, 2014).

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos – diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário (Bourdieu, 2014, p. 38).

Contudo, o foco não é tomar o Estado como ponto de partida para uma análise dos campos das relações internacionais pensada a partir do Estado como metacampo. Mas sim, a perspectiva sociológica bourdieusiana quando aplicada às RI propõe a análise de como os Estados – bem como as divisões e categorias ligados a ele – fazem parte e são parcela importante da dinâmica dos campos sociais (Leander, 2011). A partir do pressuposto de que o aparato teórico-metodológico desenvolvido por Bourdieu pode ser aplicado a praticamente

qualquer campo, é possível aprofundar áreas específicas de pesquisa das relações internacionais fundamentando-se nessa perspectiva, tomando o Estado também como agente que atua em diversos campos das RI (Bigo & Madsen, 2011).

Partindo da teoria dos campos sociais, é possível identificar que a ordem internacional é produzida de maneira similar à ordem doméstica, composta por um denso espaço social estruturado e estruturante. Com isso, fica evidente que as vertentes construtivistas presentes em Relações Internacionais não deram atenção adequada ao papel do comportamento inconsciente, habitual, na política internacional – fenômenos que aparecem de maneira fundamental para a “virada prática” bourdieusiana (Adler-Nissen, 2013).

Pensar em termos de campo, como Bourdieu tão frequentemente aponta, é pensar em termos de relações. Se aplicarmos seu trabalho em RI, essa perspectiva relacional nos permite reconhecer um nível de análise que é bastante distinto das correntes dominantes da disciplina: ele não é focado nas substâncias, como o Estado e atores estatais, ou conceitos essenciais como política ou globalização, mas sim na “totalidade das relações” que envolvem as posições que são descobertas, estruturadas, e conceituadas no campo [*tradução livre*]<sup>17</sup> (Pouliot & Mérand, 2013, p. 32).

O primeiro teórico a aplicar a sociologia de Bourdieu às RI foi Richard Ashley, ainda nos anos 1980. Ao expor a problemática da anarquia, aponta para a prática heroica e a estrutura profunda envolvidas nas análises dominantes das relações entre os Estados. Fundamentando parte de sua análise em Pierre Bourdieu, argumentou que RI de maneira geral pode ser estudada como campo social. Ao propor um método de leitura dupla – *double-reading* – apresenta a soberania como gramática, como condição de possibilidade das teorias dominantes em RI (Ashley, 1988; Berling, 2012; Guzzini, 1994).

Quando Richard Ashley busca compreender as especificidades da governança internacional, ele se refere a Bourdieu tanto como inspiração para uma perspectiva antropológica da comunidade internacional, identificada no microcosmo dos Realistas, como *a posteriori* para estudar a natureza da

---

<sup>17</sup> No original: “To think in terms of fields, as Bourdieu so often noted, is to think in terms of relations. If we apply his work to IR, this relational approach allows us to recognize a level of analysis that is quite distinct from the discipline’s dominant currents: it is not focused on substances, such as the state and state actors, or essentialized concepts such as politics or globalization, but instead on the “totality of relations” involving the positions that are uncovered, structured, and conceptualized in the field”.

governança internacional, entendida como, nas palavras de Bourdieu, uma orquestra que funciona sem condutor [*tradução livre*]<sup>18</sup> (Guzzini, 2006, p. 14).

A teoria dos campos aporta importante papel à estrutura, pois ela permite descrever as posições que os agentes ocupam no campo, bem como as práticas associadas a essas posições. Ao pensar política internacional a partir de relações ontológicas, a pesquisa passa a não privilegiar atores, como o Estado ou instituições internacionais, mas sim relações de interdependência e distinção entre atores. Os agentes só podem ser analisados relacionalmente, e suas práticas e estratégias são reflexo das posições ocupadas por tais agentes no campo (Pouliot & Mérand, 2013).

O método de análise reflexivo trazido pela teoria dos campos aponta que o objeto de estudo não deve ser definido *a priori* ao processo analítico. Parte da pesquisa deve ser a própria construção e entendimento do objeto de pesquisa, sem assumir uma visão de que os atores seguem interesses da forma como é compreendido pela escolha racional. A partir de uma perspectiva orientada pela prática, é possível ampliar a compreensão do internacional.

“Reflexividade” aparece quando as premissas epistêmicas positivistas são desafiadas por análises historicistas do conhecimento. O principal alvo da “crítica reflexiva” é a aderência positivista à “verdade como correspondência”, sua compreensão de conhecimento como “representação” e sua separação entre sujeito e objeto, entre fatos e valores [*tradução livre*]<sup>19</sup> (Hamati-Ataya, 2012, p. 671).

É também importante pontuar que o conceito de campo como desenvolvido por Bourdieu cobre também os espaços sociais em que as fronteiras não são demarcadas com clareza e as práticas são pouco institucionalizadas. Assim tal entendimento de campo social é menos institucionalizado do que uma instituição (Berling, 2012).

<sup>18</sup> No original: “When Richard Ashley tried to understand the specificity of international governance, he referred to Bourdieu both as an inspiration for an anthropological take on the international community, identified in the microcosm of realists, and later for studying the nature of international governance, understood, in Bourdieu’s words, as an orchestra functioning without a conductor”

<sup>19</sup> No original: “‘Reflexivity’ appeared when positivism’s epistemic premises were challenged by historicist analyses of knowledge. The main target of the ‘reflexive critique’ are positivism’s adherence to ‘truth as correspondence’, its understanding of knowledge as ‘representation’ and its separation of subject and object, and of facts and values”.

Mikael Madsen (2011) argumenta que o trabalho de Bourdieu é frequentemente aplicado em RI a partir da adaptação ou transplantação de ferramentas conceituais da teoria dos campos a um conjunto de objetos de pesquisa ligados ao internacional. Contudo, tais objetos de pesquisa seguem, de maneira geral, predefinidos por outras disciplinas ou agendas políticas. A principal contribuição da vertente sociológica bourdieusiana para relações internacionais é a noção de reflexividade. É preciso objetivar o objeto de pesquisa.

Na mesma linha, Stefano Guzzini (2000) havia proposto uma reconstrução do construtivismo em Relações Internacionais. Para o autor, o reflexivismo, muitas vezes negligenciado, deve ser visto como ponto central do construtivismo. Esse deve ser entendido não só como construção da realidade social (relacionado à ontologia), mas também da construção social do significado (relacionado à epistemologia), que inclui a construção do conhecimento. A oposição ao idealismo epistemológico, frequente nas pesquisas de Relações Internacionais, é fundamentada no fato de que “os princípios da construção do conhecimento não são completamente intrínsecos ao discurso, mas socialmente constituídos através das práticas” [*tradução livre*]<sup>20</sup> (Guzzini, 2000, p. 160). Como a construção do significado acontece tanto no nível da ação como no nível da observação, Guzzini aponta que é preciso, então, um aparato conceitual que permita uma análise interpretativista de nível intersubjetivo, e para isso podemos recorrer ao trabalho de Pierre Bourdieu.

Ademais, a teoria dos campos indica o importante encontro do internacional com o nacional. Batalhas em torno das categorizações, mesmo as categorizações ligadas ao internacional, acontecem no âmbito nacional, já que a maior parte dos agentes que compõem os campos foram educados e conduziram suas carreiras nacionalmente. É o caso de estratégias de internacionalização que são normalmente conduzidas por uma elite nacional e cosmopolita que busca reproduzir a si mesmo por meio da revalorização de capitais, assim estratégias de internacionalização seguem expressivamente esse caminho, se correspondendo às hierarquias nacionais (Bigo & Madsen, 2011).

---

<sup>20</sup> No original: “(...) the principles of knowledge construction are not entirely internal to discourse, but socially constituted through practices”.

Estratégias de internacionalização correspondem, na maioria das vezes, às hierarquias nacionais ao ponto que tais estratégias tem como objetivo a revalorização dos capitais de uma elite nacional, mas também cosmopolita como forma de reproduzir a si mesma. Assim, o internacional é influenciado por, entre outros fatores, tal “sistema de reprodução” já que oferece uma forma de assegurar ou converter a nova posição, em uma estrutura de classes em contínuo desenvolvimento que se estende ao internacional [*tradução livre*]<sup>21</sup> (Bigo & Madsen, 2011, p. 220).

Assim, a abordagem bourdieusiana provê as ferramentas necessárias para mapear o internacional em termos de campos únicos, indo além da perspectiva de simples comunidades epistêmicas, mas indicando também as estruturas sociais em torno das batalhas particulares de dominação (Bigo & Madsen, 2011).

Estruturas sociais que envolvem lutas internas por dominação e capitais, capturam mais precisamente a política internacional. Pensar em política internacional a partir da perspectiva de diversos campos sociais implica necessariamente incorporar pesquisa empírica para o mapeamento desses campos. Aproximar Pierre Bourdieu das RI provoca um duplo movimento, qual seja, (i) uma leitura do internacional através de uma dosagem de sociologia reflexiva e (ii) uma ferramenta metodológica que permite mapear o internacional em termos de campos únicos (Bigo, Bonelli, Chi, & Olsson, 2007; Bigo & Madsen, 2011).

### 2.3.

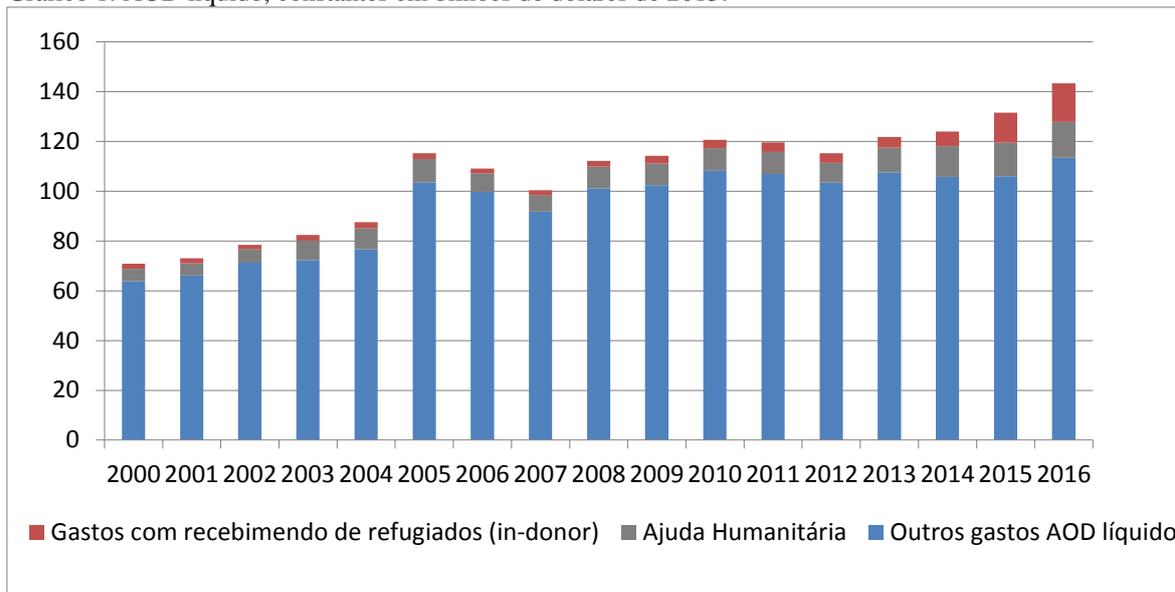
#### **A cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social bourdieusiano**

Em 2016, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) totalizou 142,6 bilhões de dólares, pico desde a virada do século. Ao recuperar os índices anteriores a crises da ajuda entre 2005 e 2008 e após 2010, o volume atual da AOD representa o dobro do volume, em termos reais, da cifra de 2000. A cifra representa um aumento de quase 9% – ajustados a taxa de câmbio e inflação – em relação ao ano anterior, muito influenciado pelos gastos com as crises dos refugiados (**Gráfico 1**).

---

<sup>21</sup> No original: “(...) strategies of internationalization most often correspond with national social hierarchies to the extent that such strategies are aiming for a revalorization of the capitals of a national but cosmopolitan elite as a way of reproducing itself. Thus, the international is influenced by, among others, such a “system of reproduction” since it offers a way of securing a position or a conversion to a new one in a continuously evolving class-structure that extends to the international”

Gráfico 1: AOD líquido, constantes em bilhões de dólares de 2015.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em OCDE (2017).

Mas é preciso ter em mente que os fluxos presentes atualmente no campo da CID abarcam uma dinâmica muito mais ampla do que o tradicional fluxo governamental Norte-Sul. Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como organismos multilaterais, como as agências especializadas do sistema ONU, são agentes da CID desde a constituição do campo. Por sua vez, governos do Sul global se envolvem cada vez mais como provedores de cooperação internacional, em parcerias de cooperação entre os países em desenvolvimento. Ademais, organizações da sociedade civil, fundos internacionais multilaterais, fundações e setor privado adquirem papel crescentemente relevante no campo (Haan, 2009). Na área da saúde global, por exemplo, de acordo com relatório produzido pela OCDE em 2011 com dados de 2009, o maior doador é o governo dos Estados Unidos que, muito acima dos outros montantes direcionados à assistência nesse setor, totalizou quase 7 bilhões de dólares. Os dois maiores montantes seguintes, por sua vez, não vem de doadores tradicionais. O segundo maior montante da ajuda na área da saúde em 2009 foi do Fundo Global de Luta contra Aids, Tuberculose e Malária (*Global Fund*), totalizando mais de 2 bilhões de dólares, e o terceiro foi da Fundação Bill & Melinda Gates, totalizando 1,8 bilhões de dólares (Smith, 2011).

Essa diversidade de agentes no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento aponta também para uma diversidade de práticas, discursos, instituições e forças, apontando para constante batalha entre os agentes pela maximização de seus capitais em jogo. O posicionamento de tais agentes não se dá em termos absolutos, mas sim de maneira relacional ao espaço social que estão inseridos. Partindo do pensamento de Bourdieu, a cooperação internacional para o desenvolvimento será então tida como campo social e suas dinâmicas analisadas a partir, fundamentalmente, da tríade *doxa*, capitais e prática.

### 2.3.1.

#### **A constituição do campo da CID**

A agenda em torno do desenvolvimento já passou por diferentes interpretações e debates, influenciados pelos contextos políticos e econômicos do sistema internacional. Até os anos 1940, desenvolvimento era entendido como crescimento econômico e industrialização. Após a Segunda Guerra Mundial, teorias da modernização ampliaram essa concepção e desenvolvimento passou a ser entendido também como modernização política e social. Independente da perspectiva, a leitura moderna indicava uma visão linear da história mundial. O “sistema de desenvolvimento” era visto como uma pretensão a ser estendida a todo o mundo, uma solução apresentada não como escolha, mas necessidade (Finnemore, 1997; Rist, 2008; Pieterse, 2010).

É a partir dessa *illusio*, reconhecimento do que está em jogo, que surge a assistência internacional ao desenvolvimento. Foi durante o período colonial que desenvolvimento passou a ser instituído como área de conhecimento. Principalmente em países colonizadores, como Grã-Bretanha, que percebem como seu projeto colonizador era afetado pelas condições materiais e sociais de suas colônias, como a falta de infraestrutura, por exemplo. Assim, tem início processos de transferência “de um modelo de civilização”, que era primordialmente fundamentado em uma perspectiva “cristã, ascética, branca e racional” (Barbanti Jr., 2005, p. 142).

Contudo, mesmo que anos antes já acontecessem ações de assistência internacional, foi somente após o fim da Segunda Guerra Mundial que as primeiras iniciativas foram institucionalizadas, a partir de conferência de Bretton

Woods, com a implementação de mecanismos como Banco Mundial, FMI e Plano Marshall, voltados para a reconstrução da Europa arruinada pela guerra, cristalizando a “ajuda” internacional.

No contexto instituído pós Segunda Guerra Mundial, o modelo colonizador foi reformulado. Com a Guerra Fria, a partir do escalonamento das disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, a nova arquitetura do sistema internacional apresentava uma ordem bipolar. Nesse momento o que constitui a *illusio* é a ampliação da área de influência das grandes potências, e a assistência é consolidada como importante ferramenta de política externa. Na então constituída divisão do mundo em três grupos: Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo – nações desenvolvidas capitalistas, nações comunistas e/ou socialistas e nações pobres, respectivamente –, o Terceiro Mundo era apresentado como alternativa para as duas potências hegemônicas do Primeiro e Segundo Mundos. Assim, as iniciativas de assistência internacional concentravam-se na estratégia geopolítica que pautaram a política externa, trocando alocação de ajuda por alinhamento ao bloco (Gibson, Andersson, Ostrom, & Shivakumar, 2005).

O lançamento do Plano Marshall em 1947 e o discurso de posse do presidente estadunidense Harry S. Truman em 1949 também são marcos da compreensão acerca da assistência e do desenvolvimento internacional desse período. O “4º Ponto de Truman”, como ficou conhecido, inaugurou a “era do desenvolvimento”. A teoria da modernização se colocou, no contexto da Guerra Fria e descolonização, como o corolário do globalismo estadunidense.

Nesse momento, a terminologia do desenvolvimento apresentou dicotomias hierarquizantes que dividiram os países entre desenvolvidos e subdesenvolvidos (Ribeiro, 2007; Rist, 2008). Seu discurso, ao criar a clivagem entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresenta os subdesenvolvidos como as nações “vivendo em condições de miséria”, com “comida inadequada”, “vítimas de doenças” e com “vida econômica primitiva e estagnada”. Mas além disso, defende que a “pobreza é uma deficiência e uma ameaça, tanto a eles como a áreas mais prósperas” (Truman, 1949). Assim, a agenda de segurança passa a compor a *illusio* das iniciativas de desenvolvimento. Para Truman, “maior

produção é a chave para prosperidade e paz”. A discussão em torno de desenvolvimento transcende o uso da linguagem nas ciências biológicas e passa a ter contornos da política internacional. (Barbanti Jr., 2005; Santos Filho, 2005).

No contexto da Guerra Fria o debate em torno do desenvolvimento era submetido à lógica da segurança. O clássico da teoria da modernização, “Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto não Comunista”, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, de Walt Whitman Rostow, indicava os cinco estágios lineares para atingir o crescimento econômico. A ideia de continuidade aponta para uma perspectiva na qual o subdesenvolvido não é o contrário de desenvolvido, mas sim sua forma incompleta, embrionária (Rostow, 1960).

Ainda na década de 1960 o desenvolvimento era entendido a partir da perspectiva de avanço linear. A quinta etapa apresentada por Rostow seria uma sociedade de consumo em massa elevado. Contudo, ao longo das décadas seguintes desenvolvimento adquiriu escopo mais amplo, incorporando além da variável do crescimento econômico, variáveis políticas, culturais, sociais, ambientais, etc. A agenda do desenvolvimento adquiriu ao longo desse período dinâmica própria, se autonomizando do campo da segurança e constituindo uma *doxa* própria, estabelecendo seus próprios pressupostos fundamentais e crença comum entre os agentes envolvidos.

O que viria a ser então entendido como o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento foi sendo cristalizado a partir da crença no desenvolvimento, com a demarcação, primordialmente durante a década de 1960, da definição de normas e práticas acerca da cooperação internacional e definição também da posição dos agentes, hierarquizados entre doadores e recipiendários, a partir do conjunto de capitais, reconhecidos como legítimos no campo, que detêm.

Em janeiro de 1960, no âmbito do encontro do Comitê Especial Econômico da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), criada ainda em 1948 com o principal objetivo de implementar o Plano Marshall e supervisionar a distribuição da ajuda internacional, foi constituído o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (GAD), estabelecendo fórum de consulta entre

os principais doadores de assistência a países menos desenvolvidos. Sob liderança principalmente do Secretário de Estado da administração estadunidense de Dwight D. Eisenhower, seu primeiro encontro aconteceu no mesmo ano em Washington. Seus membros originais eram EUA, Canadá, Reino Unido, Bélgica, França, Alemanha, Itália, Portugal e a Comissão da Comunidade Econômica Europeia. Logo em seguida aderiram ao Grupo Japão e Países Baixos (OECD, 2000; DAC, 2010; The Historical Archives of the European Communities, s.d).

Nesse mesmo período, a Assembleia Geral das Nações Unidas designou a década de 1960 como a Década de Desenvolvimento da ONU, sendo o aumento substancial dos fluxos de assistência internacional a países em desenvolvimento um dos objetivos (AG ONU, 1961). Outras instituições foram criadas e passaram a atuar no sistema da ajuda, como a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial, com o mandato de prover créditos favoráveis a países em desenvolvimento. Ademais, diversos países criaram burocracias representativas do Estado no campo da CID, como a USAID dos EUA, *External Aid Office* do Canadá, Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) e Autoridade Sueca para o Desenvolvimento Internacional (OECD, 2000).

Já no quarto encontro do GAD, em março de 1961, seus membros adotaram a *Resolução para o Esforço Comum para a Ajuda*. A resolução aponta para um esforço comum de expandir a assistência em forma de doações ou empréstimos em termos favoráveis e recomenda um estudo para definir princípios que governos devem determinar suas contribuições de maneira mais efetiva. Ao indicarem a necessidade de países menos desenvolvidos a serem ajudados pelos membros do GAD em seu processo de desenvolvimento, criou-se o sistema de oposição entre doadores e recipiendários (DAC, 2010).

Nesse momento, a OECE deu lugar à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o GAD deu lugar ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Também sob liderança dos Estados Unidos, a OCDE foi criada em setembro de 1961 supostamente com o intuito de se tornar uma organização de cunho global, incluindo, além dos originais 18

membros da OECE<sup>22</sup>, EUA e Canadá. Um grupo preparatório havia sido estabelecido pela Resolução Ministerial de julho de 1960 para definir a estrutura da nova organização. O novo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento tinha como objetivo definir e monitorar os padrões globais nas áreas-chave do desenvolvimento internacional.

No escopo do Secretariado da OCDE foi criado Departamento de Desenvolvimento, que era compartimentado em duas esferas: Desenvolvimento financeiro e cooperação técnica. O Secretariado se tornou em seguida o Diretório de Assistência ao Desenvolvimento (DAD) e posteriormente, em 1975, o Diretório de Cooperação para o Desenvolvimento (DCD), que permanece como a estrutura atual (OECD, 2000).

A OCDE ficou então conhecida como o “clube dos ricos” ou “*the big boys club*”. O CAD foi desenhado para agrupar os maiores Estados doadores naquele momento e é, atualmente, o único Diretório da OCDE que a adesão não é aberta a todos seus membros (OECD, s.d.d). Ao longo dos anos seguintes, esses agentes definiram então quais eram as normas e práticas aceitáveis, claramente demarcando a fronteira de participação do campo da CID e o *modus operandi* do campo. De acordo com ex-diretor do DCD,

Sob a liderança de um presidente baseado em Paris em tempo integral, o CAD sempre desfrutou do privilégio singular de ser o espaço e a voz dos maiores doadores bilaterais do mundo. Seu acrônimo – o CAD – é conhecido por um público informado em todo o mundo. É a identidade de muitos produtos da OCDE em desenvolvimento, em particular as estatísticas em Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) [*tradução livre*]<sup>23</sup> (Roeskau, 2006, p. 3).

A *Resolução para o Esforço Comum para a Ajuda* de 1961 criou as bases para as práticas ainda não tão cristalizadas do campo. Contudo, “fluxo de recursos” ainda era uma definição muito ampla e membros do CAD passaram a buscar uma medida mais específica para seus fluxos governamentais

---

<sup>22</sup> Membros da OECE: Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grã-Bretanha, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça e Turquia.

<sup>23</sup> No original: “Under the guidance of a full-time Paris-based Chair, the DAC has always enjoyed the singular privilege of being the venue and voice of the world’s major bilateral donors. Its acronym – the DAC – is known to an informed public worldwide. It is a brand name for many OECD products on development, in particular its statistics on Official Development Assistance (ODA)”.

concessionais. As fronteiras do campo foram então consolidadas a partir da definição, por esse grupo, do que passou a ser compreendido por Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) (Hynes & Scott, 2013; Carey, 2011).

O ponto de início da definição de AOD foi o reconhecimento de que o caráter dos fluxos de recursos a países menos desenvolvidos advindos de desembolso público possuem caráter bastante distinto daqueles frutos de capital privado (Hynes & Scott, 2013). Nesse momento, pela própria demarcação das fronteiras do campo em torno do conceito de AOD, a agência no campo da CID se limitou à ação dos Estados e de organizações multilaterais reconhecidas pela OCDE. Nesse campo social o indivíduo passa então a ser autorizado a agir quando representando um desses dois agentes.

Ainda no início da década, em 1962, o CAD lançou seu próprio mecanismo de reconhecimento, os estudos anuais de esforços e políticas para a ajuda ao desenvolvimento de seus membros (*Aid Reviews*), consolidando o circuito de consagração social do campo, definindo as práticas legítimas e as não legítimas ao atribuir sucesso aos agentes. A consagração é entendida como um rito de passagem e de separação, mas mais do que isso, de distinção entre os agentes, os reconhecendo como dignos de ser, modificando sua própria representação e função (Bourdieu, 1981).

No ano seguinte esse mesmo grupo lançou pela primeira vez recomendações para os termos e condições da ajuda (*Resolution on the Terms and Conditions of Aid*). Para alcançar a definição e identificação de AOD, foi então criado um grupo *ad hoc* para problemas estatísticos (Carey, 2011). Assim, foi definido o conceito de AOD, que, por conseguinte, demarcou também o que compreendia Outros Fluxos Oficiais (OFO) e Fluxos Privados (OECD, 2000)<sup>24</sup>.

Após alguns anos de negociação acerca do nível de concessionalidade dos fluxos, em 1969 um conceito de AOD foi finalmente adotada pelos membros do CAD. Apesar de ter sofrido algumas alterações e alguns trechos do termo darem

---

<sup>24</sup> OFO englobam créditos oficiais à exportação, compras governamentais de títulos, empréstimos, e participação em agências multilaterais. Fluxos Privados englobam investimento direto, portfólio de investimentos e créditos privados à exportação com vencimentos de até um ano (Pearson, et al., 1969).

espaço para diferentes interpretações e definições de casos pontuais, a definição de AOD permanece a mesma desde 1972, definida como

doações ou empréstimos a países e territórios na lista do CAD de Recipientes de AOD (países em desenvolvimento) e a agências multilaterais que são: (a) realizados pelo setor público; (b) com a promoção de desenvolvimento econômico e bem estar como principais objetivos; (c) a termos financeiros concessionais (no caso de empréstimos, ter como elemento de doação pelo menos 25%). Para além dos fluxos financeiros, cooperação técnica está incluído como ajuda. Doações, empréstimos e créditos com fins militares estão excluídos. Transferência de pagamentos a indivíduos privados (*e.g.* pensões, reparações ou prêmios de seguros) não são, em geral, contabilizados [*tradução livre*]<sup>25</sup> (OECD, s.d.b)

Com a definição do que passa a ser compreendido como AOD, delimita-se, por consequência, a prática oficial e a fronteira de participação, apontando quais os agentes detém atuação reconhecida no campo. A atuação no campo é então legítima por agentes do Estado, já que estão excluídos da prática *dóxica* agentes como organizações não governamentais e agências não reconhecidas pela OCDE, bem como outros fluxos advindos de agentes governamentais que não tenham caráter concessional (Salles, 2015).

O Relatório “Sócios no progresso: Relatório da Comissão de Desenvolvimento” (*Partners in Development: Report of the Commission on International Development*), elaborado pela Comissão para o Desenvolvimento Internacional (Comissão Pearson) em 1969, defendeu que existia uma “necessidade especial de *Ajuda Oficial ao Desenvolvimento em termos concessionais*, ou seja, em formas de doações ou empréstimos com condições favoráveis. Isso é o que é *propriamente referido como ajuda*” [*tradução livre, grifo próprio*]<sup>26</sup> (Pearson, et al., 1969, p. 18).

A Comissão Pearson, como ficou conhecida, foi proposta em 1967 sob demanda do então Presidente do Banco Mundial, George Woods, a ser composta

<sup>25</sup> No original: “Grants or loans to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent). In addition to financial flows, technical co-operation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes are excluded. Transfer payments to private individuals (*e.g.* pensions, reparations or insurance payouts) are in general not counted”.

<sup>26</sup> No original: “There is, however, a special need for official development assistance on concessional terms, that is, in the forms of grants or loans on soft terms. This is what is properly referred to as aid”

por “um grupo internacional de estatura e experiência” que pudesse propor políticas para a ajuda ao desenvolvimento que funcionariam melhor no futuro. O grupo foi composto no ano seguinte por Lester B. Pearson, então Primeiro Ministro do Canadá e Prêmio Nobel da Paz, e outros sete especialistas de diferentes países, a convite do próprio Primeiro Ministro (Pearson, et al., 1969).

A tarefa da Comissão durou 11 meses e culminou no relatório de quase 400 páginas, que buscou revisar a experiência acumulada desde o fim da Segunda Guerra Mundial até aquele momento das iniciativas da assistência internacional para o desenvolvimento, identificar os principais desafios de países em desenvolvimento e, a partir dessa análise, propor recomendações para a ação. O relatório da Comissão apontou que era preciso não só aumentar os volumes de fluxos de AOD, mas também argumentou que era preciso tornar a administração mais efetiva. “No pressuposto de que o aumento da ajuda pode ser vinculado de maneira mais estreita ao uso e performance mais eficientes do que até agora, recomendamos o aumento substancial nos fluxos de ajuda oficial” [*tradução livre*]<sup>27</sup> (Pearson, et al., 1969, p. 18).

Ao apresentar o relatório final durante o encontro anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial em outubro de 1969, a Comissão Pearson elucidou a autonomização do campo da CID, sistematizando suas práticas, encorajando um *modus operandi* mais efetivo. O relatório da Comissão Pearson foi uma referência importante no processo de consolidação das fronteiras participativas e práticas do campo, que nesse momento já apresentava uma lógica política própria e autônoma (Pearson, et al., 1969; Salles, 2015).

A definição da AOD é a mesma desde o início dos anos 1970. Apesar disso, as regras para a relatoria ao CAD do volume de AOD por seus membros foram sendo refinadas ao longo dos anos, para garantir consistência e comparabilidade nas diversas áreas. As fronteiras do que entra ou não como AOD foram sendo delineadas ao longo dos anos, estabelecendo regras como (i) equipamentos ou serviços militares, tampouco ações antiterrorismo, não são reportáveis como AOD; (ii) em consequência disso, são também excluídas a

---

<sup>27</sup> No original: “On the assumption that increases in aid can be more closely linked to efficient use and performance than hitherto, we recommend a substantial increase in official aid flows”.

maior parte de gastos relacionados a ações de manutenção da paz; (iii) gastos com energia nuclear, com propósitos civis, por sua vez, são passíveis de serem reportados como AOD; (iv) programas culturais, quando voltado à construção de capacidades culturais do país e no país recipiendário são incluídas, sendo excluídas quando promovem a cultura do doador e (v) assistência a refugiados em países em desenvolvimento é contabilizada como AOD, assim como assistência prestada pelo doador a refugiados em seu próprio país nos primeiros 12 meses de estadia (OECD, 2008).

Esse quadro normativo foi definido para avaliar as iniciativas do campo da CID, principalmente medindo o volume de recursos destinados à ajuda internacional. Informante ligado à OCDE assinalou que

pode-se dizer que em 1970 muito do que hoje tomamos como dado já havia sido adotado. Mas que em 1955 não havia sido. Então muito aconteceu seja com o PNUD, o CAD. Muitas coisas foram criadas nesses 10-15 anos, desde meados de 1950 e 1970” [tradução livre]<sup>28</sup> (OGI#2, 2017).

Ao naturalizar o fluxo da ajuda para o desenvolvimento, carregado de valor prescritivo e normativo, fortaleceu também o senso comum enraizado nas antigas relações coloniais. Na busca por aumentar o volume de AOD, foi também no início da década de 1970 que se estabeleceu a atual meta para que fluxos oficiais da ajuda internacional representem 0,7% do PIB dos países desenvolvidos.

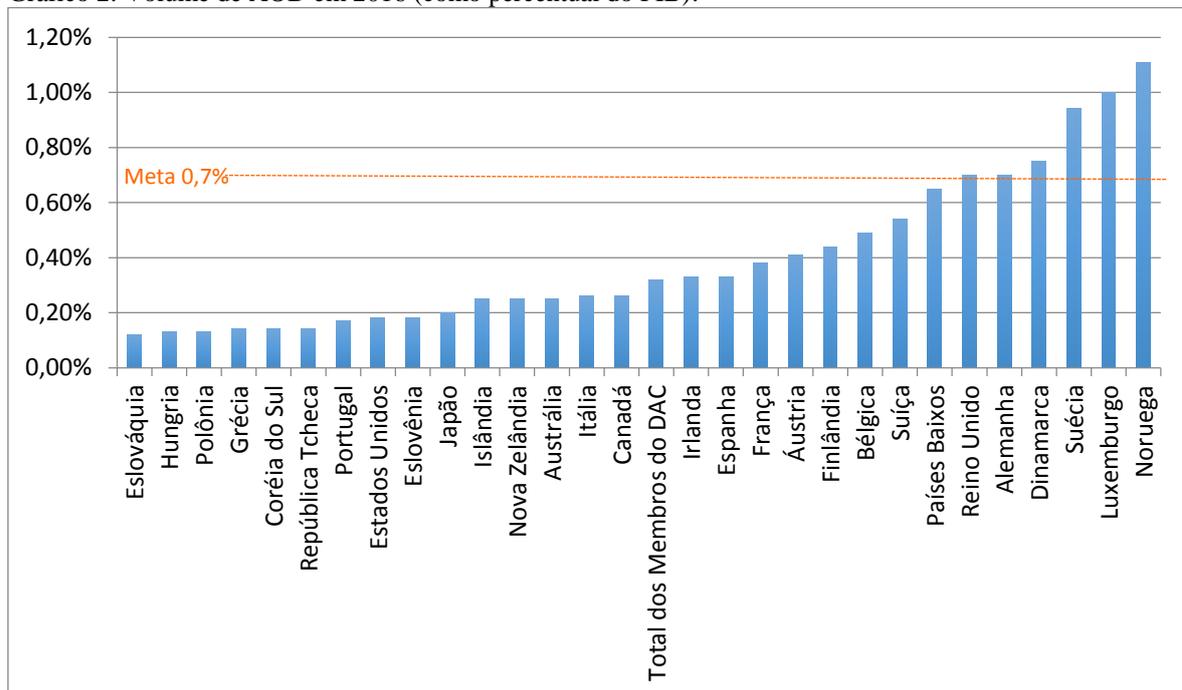
Essa proposta foi inicialmente avançada pelo Conselho Mundial das Igrejas ainda em 1958, que, baseado na *illusio* do dever moral da ajuda, considerou que países desenvolvidos deveriam destinar um percentual mínimo em relação ao PIB à ajuda internacional. No ano seguinte, um Manifesto do Partido Trabalhista Britânico sugeriu que essa meta deveria ser relativa a 1% do PIB. Em 1968, no âmbito da UNCTAD, foi definido o percentual de 0,75%, contudo nem todos os países desenvolvidos aderiram à proposta. O relatório final da Comissão Pearson, apontou para a necessidade de se investigar a efetividade das iniciativas de desenvolvimento prestadas pelos agentes do campo, defendeu que os fluxos de

<sup>28</sup> No original: “You can say that by 1970, a lot of what we now take for granted was in place. But in 1955 a lot of it wasn't. So a lot happened with either the UNDP, the DAC. Many things were created in these 10-15 years from the mid-1950s and 1970”.

AOD deveriam alcançar, idealmente até 1975 e no máximo até 1980, 0,7% do PIB dos países desenvolvidos. Apesar das reservas de alguns doadores, essa meta foi então reconhecida em outubro de 1970, pela Resolução da 25ª sessão da Assembleia Geral da ONU (OECD, 2003).

Ainda na década de 1970 alguns países atingiram tal meta. O primeiro deles foi a Suécia, em 1974, seguido pelos Países Baixos em 1975, Noruega em 1976 e Dinamarca em 1978. Países como Finlândia e França, apesar de não terem atingido o volume de 0,7% do PIB destinado à AOD nesse período, aprovam planos de expansão da ajuda internacional e busca pela meta. No início dos anos 1990, Finlândia atingiu e excedeu a meta de 0,7% do PIB. Na década seguinte Luxemburgo atingiu a meta. Com exceção dos EUA, que declarou não aderir a metas ou cronogramas específicos ao volume de recursos destinados à AOD, todos os outros membros do CAD aceitaram em algum momento a tal meta, mesmo que como um objetivo de longo prazo (OECD, 2000; OECD, 2003).

Gráfico 2: Volume de AOD em 2016 (como percentual do PIB).



Fonte: Elaborado pela autora, com base em (OECD, s.d.c).

É importante pontuar que não existe uma racionalidade objetiva que fundamente a definição de 0,7% do PIB como o volume ideal destinado à AOD, entretanto se tornou forte símbolo político. “Por traz disso existe esse impulso moral, ainda bastante enraizado e ligado a questões religiosas (...). Ainda possui

ressonância política e, como eu disse, não possui absolutamente qualquer razão objetiva” [*tradução livre*]<sup>29</sup> (OGI#3, 2017). A *illusio* do campo da CID é fortemente enraizada nesse impulso moral de países desenvolvidos, principalmente aos que compartilham um passado colonizador.

Nos últimos anos países como Reino Unido e Alemanha também conseguiram atingir a meta. Países Baixos não conseguiram se manter acima da meta de maneira consistente nos últimos anos. Contudo, além dos países citados, nenhum outro chegou a atingir tal volume. Em 2016, a soma dos recursos destinados a fluxos de AOD pelos membros do DAC em razão da soma do PIB de seus membros foi 0,32% do PIB (Gráfico 2).

### 2.3.2.

#### **As posições ocupadas pelos agentes: Quais os capitais estavam em jogo?**

*Pensar em termos de campo é pensar relacionalmente [tradução livre, grifo no original]<sup>30</sup> (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 96).*

Assim, para compreender a dinâmica da constituição do campo da CID é preciso analisar também a configuração das relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes. A partir da definição de AOD, que delimitou a prática do campo, as fronteiras de participação também foram estabelecidas. Os agentes foram demarcados como doadores e recipiendários. É quando se consolida esse sistema de oposições entre doadores e recipiendários que se consolida a autonomização do campo da CID.

A posição de doador foi limitada a agências oficiais representativas do Estado, que abarcam Estados e governos locais ou por suas agências executoras. A posição de recipiendários foi demarcada por uma lista do próprio CAD também de Estados ou territórios e organizações multilaterais passíveis de receber/operar tais fluxos. A lista do CAD de Estados recipiendários de AOD consiste na lista definida pela ONU de países menos desenvolvidos e de países de renda baixa e média, baseado no PIB per capita publicado pelo relatório do Banco Mundial –

<sup>29</sup> No original: “Behind that is this moral drive, still quite deeply rooted and it has a religious connection (...). It’s still got a political resonance, and as I said, it has absolutely no objective reason at all”.

<sup>30</sup> No original: “To think in terms of field is to think relationally”.

com exceção de membros do G8 e da União Europeia (DCD-DAC, 2018; Carey, 2011).

Ainda no início da formação do campo, o discurso inaugural do presidente Truman em 1949 já deu indícios de quais seriam os capitais reconhecidos como relevantes e legítimos pelo campo, que definiriam a posição ocupada pelos agentes. O então presidente estadunidense pontuou em seu discurso que inaugurou a “era do desenvolvimento” que países subdesenvolvidos são aqueles que não possuem “recursos materiais” ou “conhecimentos tecnológicos”. Truman defendeu em seu 4<sup>o</sup> ponto que

Precisamos nos dedicar a um novo programa ousado que torne os benefícios dos nossos *avanços científicos* e *progresso industrial* disponíveis para o progresso e crescimento de áreas subdesenvolvidas. (...) Pela primeira vez na história, a humanidade possui o *conhecimento* e a *habilidade* para aliviar o sofrimento dessas pessoas [*tradução livre, grifo próprio*]<sup>31</sup> (Truman, 1949).

Importante perceber também no discurso de Truman em 1949 que a assistência ao desenvolvimento não significaria redistribuição de riquezas ou fim das desigualdades entre países. Defende que a assistência financeira será limitada, contudo o conhecimento tecnológico seria inesgotável. Assim, classifica novamente o subdesenvolvimento como ignorância e atraso (Santos Filho, 2005).

O Estados Unidos é proeminente entre as nações no desenvolvimento industrial e técnicas científicas. Os recursos materiais que podemos permitir serem usados para assistência a outras pessoas são limitados. Mas nossos recursos imponderáveis em conhecimento técnico estão em constante crescimento e são inesgotáveis [*tradução livre*]<sup>32</sup> (Truman, 1949).

Assim, com a consolidação do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, a demarcação das fronteiras participativas se deu fundamentalmente em torno de capitais econômico, técnico-científico e cultural. Os agentes estavam autorizados a agir nesse campo das relações internacionais a partir dos recursos financeiros e conhecimento técnico e científico acerca do

<sup>31</sup> No original: “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. (...) For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people.

<sup>32</sup> No original: “The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible”.

desenvolvimento. Nesse momento capital econômico era medido principalmente em termos do PIB do Estado e capitais técnico, científico e cultural eram medidos a partir do nível de desenvolvimento das diversas áreas setoriais do Estado.

Como visto, a cristalização das fronteiras do campo se deu fundamentalmente na década de 1960, a partir da definição do conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. A própria definição de AOD demarca as práticas legítimas em torno da mobilização de tais capitais. Em 1972, a cooperação internacional para o desenvolvimento é demarcada como sendo (i) fluxos financeiros ou (ii) cooperação técnica. Assim, fica evidente que os agentes legítimos do campo são Estados ou organismos multilaterais e a posição ocupada por esses agentes são delimitadas pelos capitais que detém.

Com a consolidação do campo, doadores passam então a ser aqueles países dotados de capital econômico, técnico-científico e cultural. Estados em posição de recipiendários são os que não detém tais capitais, países menos desenvolvidos, identificados pelos doadores como necessitando de ajuda para conduzir seu processo de desenvolvimento econômico e bem-estar.

O relatório do Banco Mundial “Conhecimento para Desenvolvimento”, de 1998/99, indica que

O conhecimento é como a luz. Imponderável e intangível, pode percorrer facilmente o mundo inteiro, iluminando a vida das pessoas em toda parte. No entanto, bilhões de pessoas ainda vivem na escuridão da pobreza, desnecessariamente. O conhecimento sobre como o tratamento de doenças simples como a diarreia existe há séculos, mas milhões de crianças continuam a morrer porque seus pais não sabem como salvá-las. *Os países — e as pessoas — pobres são diferentes dos ricos não só porque têm menos capital, mas porque têm menos conhecimentos.* Criar conhecimento custa caro, e é por isso que grande parte do conhecimento é criado nos países industrializados. Mas os países em desenvolvimento podem importar conhecimento ou criar conhecimento próprio [*grifo próprio*] (Banco Mundial, 1999, p. 1).

E continua

Os países pobres são diferentes dos ricos porque têm menos instituições para certificar a qualidade, impor a observância de padrões e desempenho, e coligir e disseminar informação necessária para as transações comerciais. Muitas vezes, isso prejudica os pobres. (Banco Mundial, 1999, p. 1)

Ao tratar a questão do desenvolvimento a partir da perspectiva do conhecimento e identificar que os problemas cruciais para países em desenvolvimento estão em torno de dois tipos: (i) conhecimento sobre tecnologia e (ii) conhecimento sobre atributo, o relatório fortalece a hierarquia das posições entre os agentes do campo da CID em torno desse capital simbólico, no qual doadores e recipiendários se diferenciam a partir da direção do vetor de transferência do conhecimento na relação entre esses agentes.

A direção desse fluxo nas relações entre os agentes define então claramente quem ocupa a posição de país doador e país recipiendário. Mas a forma como esses capitais são mobilizados pelos agentes também determinam o reconhecimento e distinção das práticas entre os agentes do campo, inclusive entre o grupo de países doadores.

(...) conhecimento é concebido como movendo em um fluxo vertical, do ocidente para países assumidamente deficientes em habilidades, capacidades e tecnologia. O conhecimento provido pelo Norte é frequentemente construído como superior, e sua transmissão pretende de fato permitir que países mais pobres reproduzam países mais industrializados [*tradução livre*]<sup>33</sup> (Mawdsley, 2012, p. 124).

Além do capital econômico, técnico-científico e cultural, a própria consolidação do campo maximizou o capital de países desenvolvidos. Ao se articularem em rede e constituírem o CAD, os principais doadores produziram capital social, legitimando a definição do quadro normativo, das práticas legítimas e a cristalização da *doxa* do campo da CID. O próprio CAD como mecanismo de consagração através de *Aid Reviews* conferiu uma espécie de “valorização ontológica”, atribuindo poder simbólico, não só reconhecido, mas também com poder de reconhecimento (Bourdieu, 1981).

Nesse contexto, esse trabalho toma então a definição da AOD como a demarcação clara das fronteiras de participação no campo da CID, legitimando a prática *dóxica* do campo. Assim, é possível identificar que os agentes, aqui autorizados a agir através de uma burocracia representativa de um Estado ou organismo multilateral, assumem então posição de doadores ou recipiendários e

---

<sup>33</sup> No original: “(...) knowledge is conceived as moving vertically, from the West to countries assumed to be deficient in skills, abilities and technology. The knowledge provided by the North is often constructed as superior, and its transmission is effectively intended to allow poorer countries to ‘mimic’ the more industrialized countries.”

operam os fluxos de recursos. Sendo que tais posições são definidas pela direção do vetor dos fluxos de recursos na relação entre os mesmos.

A análise da tríade *doxa*, prática e capitais da cooperação internacional para o desenvolvimento permite identificar a formação e autonomização desse campo social. As dinâmicas pelas quais doadores e recipiendários se relacionam determinam a – e ao mesmo tempo são determinadas pela – estrutura específica do campo. A posição ocupada por cada agente é particular e dela derivam propriedades que definem as práticas aceitas como legítimas no campo, constituindo um sistema de forças. Desse modo, a autoridade e poder de influência assumidos por agentes que compõem o CAD não podem ser analisados isoladamente das posições que esses agentes ocupam. Identificar um sistema composto por linhas de poder e posições que são assumidas a partir do capital econômico, científico e cultural que esses agentes detêm é compreender a CID como um campo magnético (Bourdieu, 1969).

A CID é como um campo magnético no qual doadores e recipiendários detêm determinados capitais. Se pensados como massa, uma mudança na distribuição desses capitais pode alterar as posições ocupadas pelos agentes e, como qualquer campo magnético, uma mudança na posição de um agente pode acarretar mudanças nas demais posições e até mesmo na prática e *doxa* do campo. A análise da dinâmica das relações entre os agentes, na constante busca pela maximização de seus capitais em consonância com a *illusio* que orienta a participação no campo, permite compreender mudanças que ocorreram na CID desde a sua constituição.

O sistema internacional não permaneceu estático desde a consolidação do campo da CID. Não só a distribuição de capitais entre os agentes do campo não permanece a mesma, mas além disso o reconhecimento e valoração dos capitais que são autorizados no campo passaram por mudanças. Apesar de ter passado por certa expansão, o CAD permanece conhecido como “clube dos ricos”, mas seguramente não abarca mais todos os principais doadores envolvidos na CID. Assim como a delimitação dos agentes entre doadores e recipiendários não abarca mais as posições ocupadas pelos agentes, tampouco a totalidade das dinâmicas entre eles.

A teoria dos campos de Pierre Bourdieu aponta que campos sociais são *locus* constante de batalha entre os agentes. Contudo, nem todas as batalhas acarretam mudanças na *doxa* do campo. Existem mudanças que alteram a distribuição de capitais e configuração da posição dos agentes, mas sem alterar o *modus operandi* no campo. Por outro lado, existem mudanças profundas, que impactam nos padrões e conhecimentos básicos, até então naturalizados no campo (Villumsen, 2008).

O próximo capítulo se dedica, então, a compreender tais mudanças. Essa tese defende que desde a constituição do campo até o momento, ocorreram duas batalhas *dóxicas*: (i) o Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978, e (ii) o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em 2011.

Lançar mão do conceito de capitais para a análise da cooperação internacional para o desenvolvimento permitirá traçar o insucesso da primeira batalha *dóxica*, em 1978, e o sucesso da segunda batalha *dóxica*, em 2011, ambas travadas principalmente por novos provedores de cooperação – países em desenvolvimento que, no momento da constituição do campo ocupavam posições de recipiendários.

### 3. No campo magnético, a bússola sempre aponta para o Norte?

A grande maioria das normas e padrões do campo da CID seguidas até hoje já estava consolidada e internalizada pelos agentes no início dos anos 1970s. Contudo, o mundo não permaneceu estático e o “clube dos ricos” não abarca mais todos os provedores envolvidos na cooperação internacional para o desenvolvimento (OGI#2, 2017). Pierre Bourdieu aponta que o campo social, *locus* da relação entre os agentes, é também *locus* de constantes batalhas pela maximização de poder. Ao apresentar os campos sociais como *locus* constante de lutas entre os agentes, Bourdieu aponta para dois tipos de luta: (i) competição e (ii) diferenciação. Lutas de competição não pretendem transformar princípios e alterar a *doxa* do campo, mas sim rearticular as posições que os agentes ocupam no campo. Lutas de diferenciação buscam, por sua vez, transformar a definição legítima da realidade, subvertendo a ordem estabelecida (Bourdieu, 2011a), o princípio do que Trine Villumsen Berling define como batalha *dóxica* do campo (Villumsen, 2008).

A partir da mobilização de seus capitais, agentes articulam estratégias para maximizar poder, redefinir as posições que ocupam no campo ou até mesmo questionar as normas e padrões vigentes, transformando as fronteiras e prática *dóxica* do campo social. Muitas análises da articulação entre países em desenvolvimento na busca pela maximização de seus capitais apontam para o Movimento dos Não-Alinhados, estabelecido em 1961, como ponto de partida. Com bases lançadas ainda em meados dos anos 1950 na Conferência de Bandung, que reuniu 29 países da Ásia, Oriente Médio e África, o MNA seria o marco de início de uma estratégia do Sul global para acumulação de capital social nas diversas esferas das relações internacionais. A conferência que lutava pela libertação de colônias da África e Ásia foi um dos fatores que incitou o que ficou posteriormente conhecido como cooperação Sul-Sul, em contraponto à tradicional cooperação Norte-Sul (CNS) (Mawdsley, 2012; Esteves & Assunção, 2014; Antonini & Hirst, 2009).

O questionamento da arquitetura do sistema internacional pelos países do Sul ocorreu em diversos campos das Relações Internacionais. As tensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento originaram o debate Norte-Sul, pelo qual o Sul global articulava seus capitais buscando aumentar sua influência na definição das regras da ordem internacional (Woods, 1999). Após o MNA, outros movimentos importantes foram a criação da UNCTAD, do G77, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a declaração para o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). No campo da CID, tais articulações têm incidido de forma acelerada.

As fronteiras de um campo estão constantemente em disputa, através da mobilização dos diferentes capitais relevantes no campo. Para Bourdieu, as lutas pela definição das fronteiras de um campo e as eventuais mudanças geradas por tais lutas são fatores-chave para compreender mudança social (Berling, 2012; Bourdieu, 2004).

A mudança da posição de um agente gera mudanças nas posições dos demais agentes, como se o campo fosse um campo magnético (Bourdieu, 1981; Bigo & Walker, 2007). Contudo, é preciso ter em mente que nem todas as mudanças de posições entre os agentes levam à mudança na *doxa* e práticas do campo. Há mudanças mais profundas que outras. Essas são fruto do que Trine V. Berling denominou batalha *dóxica*, *i.e.* a prática estratégica de um campo que tem como consequência a mudança de padrões e conhecimentos básicos, tidos como dados no campo (Villumsen, 2008).

O “sistema de desenvolvimento” inaugurado no pós-Segunda Guerra Mundial e a assistência internacional para o desenvolvimento, consolidada ao longo da década de 1960, foram alvos de críticas já em seu período de formação. Por exemplo, pela teoria da dependência que surgiu nos anos 1960, alertando para a exploração imperial da periferia. Contudo, apesar de trazer uma perspectiva autocentrada (nacional) para a acumulação, a teoria da dependência concorda com o crescimento econômico e acumulação de capital. Foi o pensamento dos anos 1970 do desenvolvimento alternativo que incorporou o “florescimento humano”, focado no desenvolvimento social e comunitário (Pieterse, 2010).

A UNCTAD, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, surgiu da preocupação acerca da posição ocupada por países em desenvolvimento na ordem internacional. Aconteceu pela primeira vez em 1964, com a participação de 119 países. Se institucionalizou como órgão permanente da ONU através da Resolução 1995 (XIX) da Assembleia Geral da ONU, no final daquele mesmo ano. O G77 foi criado simultaneamente, através da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países” emitida no âmbito da primeira UNCTAD (G77, 1964)<sup>34</sup>. As práticas do campo começaram a ser então questionadas por países em desenvolvimento, que se articulando em rede conseguem aumentar seu capital social e alcançar maior capacidade de influência nas relações internacionais. Assim, na busca por aumentar capitais e alcançar seus interesses, sejam eles materiais ou simbólicos, países do Sul global passaram a articular iniciativas próprias, em vistas de um desenvolvimento mais autônomo.

Os países em desenvolvimento têm a forte convicção de que existe uma necessidade vital de manter, e reforçar ainda mais, essa unidade nos próximos anos. É um instrumento indispensável para assegurar a adoção de novas atitudes e novas abordagens no campo econômico internacional. Essa unidade também é instrumento para alargar a área do esforço de cooperação no campo internacional e para assegurar uma relação de benefício mútuo com o resto do mundo. Finalmente, é meio necessário para cooperação entre países em desenvolvimento [*tradução livre*]<sup>35</sup> (G77, 1964, p. 8º§).

A UNCTAD estabeleceu sessões a cada quatro anos, além de encontros intergovernamentais entre as sessões. Em 1971 foi criado o Grupo dos 24 (G24), para coordenar as iniciativas do G77 em outros organismos internacionais e articular com as instituições estabelecidas em Bretton Woods. Três anos depois, a

<sup>34</sup> Atualmente o grupo conta com 134 membros, mas mantém seu nome original. No momento da criação, os 77 membros eram: Afeganistão, Alto Volta (atual Burkina Faso), Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Birmânia (Myanmar), Bolívia, Brasil, Burundi, Camarões, Camboja, Ceilão (Sri Lanka), Chade, Chile, Chipre, Colômbia, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Costa Rica, El Salvador, Equador, Etiópia, Filipinas, Gabão, Gana, Guatemala, Guiné, Haiti, Honduras, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jamaica, Jordânia, Kuwait, Laos, Líbano, Líbia, Madagascar, Malásia, Mali, Mauritânia, Marrocos, México, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia, Reino do Daomé (Benim), República Árabe Unida (Egito), República Centro Africana, República da Coréia, República Dominicana, República do Vietnã, República Unida da Tanzânia e Zanzibar, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Sudão, Tailândia, Togo, Trindade e Tobago, Tunísia, Uganda, Uruguai e Venezuela (G77 1964).

<sup>35</sup> No original: “The developing countries have a strong conviction that there is a vital need to maintain, and further strengthen, this unity in the years ahead. It is an indispensable instrument for securing the adoption of new attitudes and new approaches in the international economic field. This unity is also an instrument for enlarging the area of co-operative endeavor in the international field and for securing mutually beneficent relationships with the rest of the world. Finally, it is a necessary means for co-operation amongst the developing countries themselves.”

partir de propostas apresentadas através da UNCTAD, a Assembleia Geral da ONU adotou as Resoluções 3201 e 3202, estabelecendo a Nova Ordem Econômica Internacional, que propunha revisão do sistema econômico internacional em favor de países em desenvolvimento (UNCTAD, 2016).

### 3.1.

#### A primeira batalha: Novas forças gravitacionais

Especificamente no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, a articulação dos capitais de países em desenvolvimento para questionar as práticas e *doxa* vigente tem 1978 como marco, quando foi estabelecido o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), documento final elaborado na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Voltado para a promoção e implementação da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, que empregou pela primeira vez o termo “cooperação horizontal” em oposição à relação vertical estabelecida pela clivagem doador e recipiendário (Puente C. I., 2010).

De acordo com o Plano de Ação, a política internacional passava, naquele momento, por um “ponto crítico na evolução das relações entre os próprios países em desenvolvimento e entre esses e países desenvolvidos” [*tradução livre*]<sup>36</sup> (United Nations, 1978, p. 2), e continua:

Quando as principais instituições do atual sistema internacional foram estabelecidas, um grupo de países industrializados eram dominantes nas questões mundiais. Contudo, o processo histórico de descolonização torna possível a participação de um amplo número de Estados, representantes de uma proporção esmagadora da população mundial, nas questões internacionais. Ademais, mudanças substanciais estão tomando lugar no nível mundial e no controle e distribuição de recurso, bem como nas capacidades e necessidades das nações [*tradução livre*]<sup>37</sup> (United Nations, 1978, p. 2).

Ainda durante a Guerra Fria, o documento final da conferência dá indícios das mudanças que o sistema internacional já presenciava e dos impactos dessas

<sup>36</sup> No original: “a critical point in the evolution of relations among developing countries themselves and between them and developed countries.”

<sup>37</sup> No original: “When the principal institutions of the present international system were first established, a group of industrialized countries were dominant in world affairs. However, the historic process of decolonization now makes it possible for a large number of states, representing an overwhelming proportion of the world’s population, to participate in international affairs. Moreover, substantial changes are taking place at the world level in the control and distribution of resources and in the capabilities and needs of nations.”

mudanças no campo da CID. Durante os anos 1960 e 1970, mais de 50 países se tornaram independentes, primordialmente ex-colônias da França e Reino Unido. Em um contexto que envolve a existência e dinâmicas de outros campos, a lógica dos campos sociais são continuamente influenciadas por outras lógicas presentes nos campos que operam naquele contexto. Mudanças no sistema internacional, como o surgimento de novos atores e redistribuição do controle de recursos e capacidades, têm impacto nas dinâmicas no campo da CID (Leander, 2008).

Em 1974, a Resolução da ONU que estabeleceu a Nova Ordem Econômica Internacional, A/RES/S-06/3201, já indicava os termos que pautavam as negociações internacionais daquele período. Ao defender que a maior conquista daquela década foi a independência de um grande número de nações da dominação colonial, alertou que ainda restam vestígios da dominação colonial, ocupação estrangeira, discriminação racial, apartheid e neocolonialismo, fatores que representam os maiores obstáculos para o desenvolvimento. Assim, “a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento continua a aumentar em um sistema que foi estabelecido em um momento em que a maioria dos países em desenvolvimento nem sequer existia como Estado independente, perpetuando a desigualdade” [*tradução livre*]<sup>38</sup> (UN General Assembly, 1974a).

Sob a ordem econômica internacional vigente, seria impossível atingir um desenvolvimento internacional igualitário. Contudo, no contexto internacional daquele momento, com graves crise financeiras internacionais, países em desenvolvimento passavam a exercer influência no sistema internacional.

Nesse contexto, a Resolução aponta que

O mundo em desenvolvimento se tornou um fator poderoso que faz sentir sua influência em todos os campos de atividade internacional. Essas mudanças irreversíveis na relação de forças no mundo necessitam a participação ativa, completa e igualitária dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que competem à comunidade internacional [*tradução livre*]<sup>39</sup> (UN General Assembly, 1974a)

<sup>38</sup> No original: “The gap between the developed and the developing countries continues to widen in a system which was established at a time when most of the developing countries did not even exist as independent States and which perpetuates inequality”.

<sup>39</sup> No original: “The developing world has become a powerful factor that makes its influence felt in all fields of international activity. These irreversible changes in the relationship of forces in the

Assim, os interesses de países desenvolvidos não poderiam mais ser tomados de maneira isolada dos interesses de países em desenvolvimento. Dentre vinte princípios listados na resolução se destacam a autodeterminação dos povos, que ressalta a não-interferência em assuntos internos de outros Estados, bem como a cooperação baseada em uma relação igualitária (UN General Assembly, 1974a).

Importante também notar termos que aparecem já na Resolução 3202 (A/RES/S-06/3202), fruto da mesma reunião plenária, que desenvolve um Programa de Ação para o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional. O programa indica que, para o estabelecimento dessa nova ordem, são necessários esforços para “servir aos *interesses nacionais* [de países em desenvolvimento], promover a *autonomia coletiva* entre eles e fortalecer uma cooperação econômica internacional que traga *benefício mútuo*, em vistas de promover o desenvolvimento acelerado de países em desenvolvimento” [*tradução livre, grifo próprio*]<sup>40</sup> (UN General Assembly, 1974b).

Na busca por maximizar seus capitais e, assim, influência no sistema internacional, países do Sul global se articularam, então, em uma estratégia que operava em diversos campos. No campo da CID essa estratégia culminou, em 1978, na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Influenciada pelo discurso desenvolvido quatro anos antes no estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional, tal Conferência reflete a articulação estratégica de países em desenvolvimento na busca por diferenciação dos termos que operavam a cooperação internacional, ou seja, buscavam alterar a *doxa* do campo, apresentando novas práticas e buscando estabelecer novas posições como agentes do campo.

Durante a Conferência, o representante da Jordânia, Príncipe Hassan Bin Talal, defendeu que a

---

world necessitate the active, full and equal participation of the developing countries in the formulation and application of all decisions that concern the international community.”

<sup>40</sup> No original: “to serve [developing countries’] national interests, to promote collective self-reliance among them and to strengthen mutually beneficial international economic co-operation with a view to bringing about the accelerated development of developing countries.”

CTPD não é meramente uma dimensão, mas sim um movimento em si, que a inevitável necessidade se tornou mais clara recentemente para o mundo em desenvolvimento devido a dificuldades das relações Norte-Sul. Esse movimento complementa de maneira significativa os esforços de promover a Nova Ordem Econômica Internacional. Os esforços de um diálogo Norte-Sul significativo levaram até agora somente a uma série de monólogos “cheios de sons e fúria, significando nada”. Essa situação contribuiu, inevitavelmente, a uma profunda consciência no mundo em desenvolvimento da necessidade da autonomia nacional e coletiva [*tradução livre*]<sup>41</sup> (United Nations, 1978, p. 75).

A expressão Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento foi cunhada em 1972, quando a Resolução 2974 (XXVII) da Assembleia Geral da ONU convidou ao PNUD para criar um Grupo de Trabalho em CTPD para examinar e fazer recomendações a países em desenvolvimento para o compartilhamento de experiências, visando aprimorar a cooperação internacional para o desenvolvimento. O relatório desse Grupo de Trabalho foi endossado pela Resolução 3251 (XXIX) da Assembleia Geral de 1974, que criou uma Unidade Especial no âmbito do PNUD para promover a cooperação entre países em desenvolvimento. No ano seguinte, a Assembleia Geral reconheceu que a CTPD era parte integral do campo da CID. Foi então solicitado ao Secretário-Geral da ONU que oferecesse os fundos necessários para quatro encontros regionais sobre CTPD e uma Conferência organizada pela ONU e conduzida pelo PNUD. O governo da Argentina se ofereceu, então, para sediar tal Conferência (United Nations, 1978; UNDP, 1994).

Foram realizados quatro encontros regionais preparatórios: (i) Encontro Ásia-Pacífico, em Bangkok, de 25 de fevereiro a 2 de março de 1976; (ii) Encontro América Latina, em Lima, de 10 a 15 de maio de 1976; (iii) Encontro África, em Addis Abeba, de 4 a 8 de outubro de 1976; e (iv) Encontro Ásia Ocidental, no Kuwait, de 24 a 29 de maio de 1977.

Entre 30 de agosto e 12 de setembro de 1978 aconteceu, em Buenos Aires, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, com a presença de 138 Estados além de organizações de

---

<sup>41</sup> No original: “TCDC is not merely a dimension but rather a movement in itself whose inescapable necessity has recently become clearer to the developing world owing to the difficulties in the North-South relations. This movement complements significantly the efforts to promote a New International Economic Order. The attempts at a meaningful North-South dialogue have hitherto led only to a series of monologues ‘full of sound and fury, signifying nothing’. This state of affairs has brought about, inevitably, a greater awareness in the developing world of the need for national and collective self-reliance.”

libertação nacional, comissões regionais, organismos da ONU, agências especializadas, organizações intergovernamentais e 49 organizações não-governamentais, essas últimas com status consultivo do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, da sigla em inglês). Dentre os 138 Estados presentes, vale ressaltar que, com exceção da Islândia e Luxemburgo, todos os então membros do DAC estavam presentes na Conferência, somando 21 doadores tradicionais<sup>42</sup>.

A Conferência, apesar de contar com a participação de países industrializados que ocupavam a posição de doador no campo da CID, apontava para práticas alternativas à cooperação tradicional. Ao cunhar o termo “cooperação horizontal”, o faz em oposição à prática *dóxica* do campo, questionando a definição dos agentes entre doadores e recipiendários, a posição ocupada por eles no campo e a relação hierárquica definida pela direção do vetor dos fluxos de transferência de recursos ou conhecimento.

Um ponto que recebeu proeminência considerável nas declarações de representantes de diversos países em desenvolvimento foi que a relação “doador” e “recipiendário” seria inconsistente com o verdadeiro significado da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Na relação de genuína solidariedade ambos os países se beneficiariam e, assim, a terminologia tradicional seria obsoleta [*tradução livre*]<sup>43</sup> (United Nations, 1978, p. 49).

Nesse momento, países em desenvolvimento, que tradicionalmente ocuparam uma posição de recipiendários de AOD no campo, defendem uma prática alternativa de cooperação, a CTPD. O Plano de Ação de Buenos Aires, documento final resultante da Conferência, indica que a cooperação entre países em desenvolvimento não é algo completamente novo. Contudo, a novidade seria que pela primeira vez a modalidade foi reconhecida pelos próprios países em desenvolvimento como uma importante ferramenta de desenvolvimento. Com participação de 138 países, o PABA pretendeu ser um guia – *blue print* – de um

<sup>42</sup> São eles: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

<sup>43</sup> No original: “A point that received considerable prominence in the statements of representatives of several developing countries was that the relationship of “donor” and “recipient” would be inconsistent with the true meaning of technical co-operation among developing countries. In a relationship of genuine solidarity both parties would benefit, and hence the traditional terminology would be obsolete.”

modelo alternativo, fundamentado em uma relação distinta daquela apresentada pela composição do campo (UNDP, 1994). O PABA classificou a CTPD como

(...) um processo multidimensional. Pode ter escopo bilateral ou multilateral, e ter caráter sub-regional, regional ou inter-regional. Deve ser organizada por e entre governos que podem promover, para esse propósito, a participação de organizações públicas e, na esfera de políticas estabelecidas por governos, a participação de organizações privadas e indivíduos [*tradução livre*]<sup>44</sup> (United Nations, 1978, p. 3).

No processo de autonomização da CID as estruturas arbitrárias definidas pelos membros do CAD foram internalizadas e se tornaram a prática naturalizada e incorporada do campo, como o conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento ou a clivagem hierarquizante que dividiu os agentes entre doadores e recipiendários. Contudo, o PABA revela as normas e práticas que haviam então se tornado invisíveis aos agentes, tidas como o senso de jogo que orientava toda a atuação no campo. A CTPD aponta para a possibilidade de um modelo alternativo, e faz isso questionando principalmente a padronização da AOD e a direção vertical e exclusiva dos vetores dos fluxos de cooperação na relação entre doador e recipiendário.

Nesse momento, países em desenvolvimento buscam então se envolver em uma luta por diferenciação, em uma tentativa de alteração dos valores empregados aos capitais legítimos no campo. A CTPD cria condições para práticas de cooperação ancoradas fundamentalmente no conhecimento, capital cultural, técnico e científico, sem necessidade de transferência de recursos econômicos.

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento surgiu como uma nova dimensão da cooperação internacional para o desenvolvimento, que confere expressão à determinação do mundo em desenvolvimento em atingir autonomia nacional e coletiva e à necessidade de promover uma nova ordem econômica internacional [*tradução livre*]<sup>45</sup> (United Nations, 1978, p. 4).

<sup>44</sup> No original: “(...) a multidimensional process. It can be bilateral or multilateral in scope, and subregional, regional or interregional in character. It should be organized by and between Governments which can promote, for this purpose, the participation of public organizations and, within the framework of the policies laid down by Governments, that of private organizations and individuals.”

<sup>45</sup> No original: Technical co-operation among developing countries has emerged as a new dimension of international co-operation for development, which gives expression to the developing world’s determination to achieve national and collective self-reliance and to the need to bring about the new international economic order.”

Cunhar o termo “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento” se dá em oposição à prática legítima do campo: a AOD em um fluxo que o vetor de transferência de recursos se dá exclusivamente do doador para o recipiendário. Cunhar o termo “cooperação horizontal” lança luz sobre o que foi incorporado pelos agentes como o modelo de cooperação para o desenvolvimento, que passa então a ser identificado como cooperação vertical.

Países em desenvolvimento, através de uma estratégia de articulação em rede para criação de capital social e da mobilização de capital técnico-científico, buscaram alterar os padrões e conhecimentos básicos, internalizados pelos agentes no campo. Nessa luta, países que ocupavam posições de recipiendários não buscaram alterar suas posições no campo a fim de se tornarem doadores, seguindo a mesma relação estabelecida entre doador e recipiendário. A busca pela maximização de capitais e articulação dessa prática estratégica se deu na tentativa de tensionar a própria prática *doxa* do campo. Não foi uma luta de competição, por rearticulação das posições que ocupavam no campo. E sim uma luta por diferenciação, uma batalha *dóxica* que pretendia transformar a definição incorporada e legítima da realidade, subvertendo a *doxa* do campo (Bourdieu, 2011a; Villumsen, 2008).

#### O PABA define que a CTPD

Deve ser baseada em abordagem, método e técnicas inovadores, adaptadas particularmente às necessidades locais e, ao mesmo tempo, usando modalidades existentes de cooperação técnica, à medida que essas forem úteis. Enquanto os principais fluxos de cooperação técnica imaginados devem ser entre dois ou mais países em desenvolvimento, o apoio de países desenvolvidos e de instituições regionais e inter-regionais pode se fazer necessário [*tradução livre*]<sup>46</sup> (United Nations, 1978, p. 3).

E continua, indicando que a “CTPD não é nem um fim em si mesmo nem um substituto da cooperação técnica com países desenvolvidos:” [*tradução livre*]<sup>47</sup> (United Nations, 1978, p. 3). Contudo, o posicionamento do representante da Jordânia durante a Conferência se destacou ao alertar que, diferente da

<sup>46</sup> No original: “It may rely on innovative approaches, methods and techniques particularly adapted to local needs and, at the same time, use existing modalities of technical co-operation visualized would be between two or more developing countries, the support of developed countries and of regional and interregional institutions may be necessary.”

<sup>47</sup> No original: “TCDC is neither an end in itself nor a substitute for technical co-operation with developed countries.”

definição de CTPD apresentada, essa modalidade não pode ser identificada nem como “nova”, nem apenas como uma “dimensão” da cooperação internacional para o desenvolvimento. Lembra que por séculos países Árabes compartilharam seu conhecimento científico e tecnológico com o ocidente e o oriente, o que pode ser considerado uma forma de CTPD. Em seguida, defende que, “a Conferência vai ajudar, espero, a aumentar a consciência acerca da necessidade de desenvolver uma interdependência equitativa que possa substituir a relação “hierárquica” existente entre o Norte e o Sul” [*tradução livre*]<sup>48</sup> (United Nations, 1978, p. 77).

O Plano de Ação de Buenos Aires apresentou a CTPD como prática alternativa à prática *dóxica*, agentes que ocupavam posições de recipiendário apresentaram outra relação possível, distinta da relação de fluxo vertical de transferência de recursos e conhecimento entre doadores e recipiendários. A CTPD articulou uma posição dual que, mesmo ainda em posição de país recipiendário, países em desenvolvimento passam também a prover cooperação para o desenvolvimento a seus pares.

Durante a década de 1970, países árabes chamaram a atenção, compondo por volta de um terço dos volumes de ajuda nesse período, destinando recursos significativos à cooperação para o desenvolvimento. Emirados Árabes Unidos chegaram a atingir 12% do PIB destinado à cooperação internacional, ao lado de Kuwait e Arábia Saudita, ambos com 8,5% do PIB (Rouis, 2010). Esses montantes, em sua maioria reflexo da alta nos preços do petróleo, reduziram de forma significativa em meados da década de 1980.

Contudo, é preciso perceber a distribuição de capitais no campo naquele momento e como se deu a prática estratégica utilizada pelos países em desenvolvimento nessa batalha. Ainda no contexto da Guerra Fria, as cinco principais economias do mundo, em 1980, eram Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido<sup>49</sup> (World Bank, s.d.b). Apesar da estratégia engendrada por países do Sul global para produção de capital social, busca por reconhecimento de nova prática *dóxica*, alteração dos valores empregados aos

---

<sup>48</sup> No original: “This Conference will, I hope, help to increase the awareness of the need to evolve an equitable interdependence to replace the existing ‘hierarchical’ relationship between the North and the South.”

<sup>49</sup> Ranqueados com base no PIB calculado a partir do dólar corrente.

capitais legítimos e, assim, aumento no poder de influência de países em desenvolvimento no campo da CID, o Sul global ainda não detinha, naquele momento, capital econômico suficiente para impulsionar a CTPD a alterar os termos da cooperação incorporados entre os agentes desde a consolidação do campo, tampouco as posições legítimas do campo. Apesar de novos valores empregados ao capital técnico e científico, capital econômico seguia definindo as fronteiras de participação e qual agente ocupava a posição de doador ou a de recipiendário. O CAD conferia um capital social aos seus membros, doadores tradicionais que estabeleceram a *doxa* e práticas legítimas do campo, ainda muito superior em relação a qualquer articulação entre países recipiendários.

Na relação entre os agentes do campo, mais “do quê” é dito, importa “de onde” é dito (Leander, 2006). Os capitais que países desenvolvidos e em desenvolvimento detinham naquele momento define a posição que ocupavam e o poder de influência que tinham na definição dos padrões aceitáveis e práticas tidas como legítimas na cooperação internacional.

Até mesmo o mencionado discurso do representante da Jordânia, que, ao fazer referência à Nova Ordem Econômica Internacional, buscava alterar também no campo da CID os termos da relação entre países industrializado com países em desenvolvimento, aponta que

(...) a CTPD não pretende substituir a relação existente entre o Norte e o Sul, nem tampouco ser um argumento contra a continuação dos fluxos técnicos Norte-Sul. De fato, uma cooperação mais coerente e eficaz entre países em desenvolvimento demandará um apoio técnico comparável do Norte, já que aumentará a capacidade de absorção de países em desenvolvimento de técnicas e outras importações vindas de países desenvolvidos [*tradução livre*]<sup>50</sup> (United Nations, 1978, p. 77).

O Plano de Ação de Buenos Aires, momento terminal no campo da CID de uma luta por diferenciação que aconteceu naquele período, indica então uma acomodação entre CTPD e AOD, indicando complementariedade da nova modalidade apresentada por países em desenvolvimento às práticas naturalizadas

---

<sup>50</sup> No original: “TCDC is intended neither to replace the existing relationship between the North and the South nor indeed to be used as an argument against the continuation of North-South technical flows. In fact, more coherent and effective co-operation between developing countries will need and call for comparable technical support from the North since it will increase the absorptive capacity of developing countries for technical and other imports from developed countries.”

no campo da CID e incorporadas por seus agentes. Os termos apresentados pela Nova Ordem Econômica Internacional indicavam para alteração da *doxa* que regia a interação entre os agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao fim dessa luta por diferenciação, a CTPD é reconhecida no âmbito da ONU como complementar às práticas de AOD e a ideia de cooperação horizontal apresenta nova dinâmica para os tradicionais fluxos verticais entre doadores e recipiendários. Contudo, não se alteram as fronteiras de participação no campo ou a divisão binária doador e recipiendário como as posições reconhecidas no campo, tampouco chega-se a redefinir, nesse momento, a *doxa* do campo da CID.

Assim, com a derrota da Nova Ordem Econômica Internacional, o Plano de Ação de Buenos Aires acaba apontando por uma acomodação entre a nova prática apresentada por países em desenvolvimento e as práticas consolidadas do campo da CID. Há certa intensificação do poder de influência de países em desenvolvimento no campo. Alguns não-membros do CAD/OCDE começavam a se distanciar da posição de recipiendário, aprofundando sua participação no campo da CID e apontando para a existência de fluxos diferentes aos fluxos de AOD, que definiam uma relação vertical entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Contudo, não acontece a alteração da *doxa* que rege a relação entre os agentes e estrutura o campo da CID. O Sul global permanece, então, prisioneiro dos termos estabelecidos pelo Norte.

### **3.2. A segunda batalha: A bússola desnorteada**

*Após décadas de proeminência do discurso sobre o desenvolvimento, não há mais lugar para a inocência* (Ribeiro, 2007, p. 275)

Na década de 1980, duas perspectivas tomaram conta do entendimento acerca do desenvolvimento. Uma delas, baseada no desenvolvimento humano, define desenvolvimento como capacitação e alargamento de escolhas pessoais. Definição que se tornou central nos Relatórios de Desenvolvimento Humano, do PNUD (Sen, 2010). Já o neoliberalismo, baseado na economia neoliberal clássica, defendia desenvolvimento como crescimento econômico, baseado em reformas estruturais, desregulação, liberalização e privatização.

Seguindo a perspectiva neoliberal, surgiu nova modalidade de cooperação para o desenvolvimento. Na tentativa de aliviar o cenário de endividamento de países como o Brasil e México após a crise do petróleo da década de 1970, Banco Mundial e FMI adotaram políticas de ajuste estrutural. Esse pacote de medidas macroeconômicas fundamentou os programas dessas instituições durante as décadas de 1980 e 1990. Baseadas no neoliberalismo, as medidas focavam principalmente na formação de capital e desenvolvimento da indústria. Tal modalidade trouxe a imposição de condicionalidades para a *doxa* do campo da CID (Burgos, 2007; Pieterse, 2010).

Condicionalidades são condições que doadores impõem a recipiendários para proverem doações, empréstimos ou assistência técnica. A princípio, visto como razoável, a medida indicava a necessidade de alinhamento dos interesses dos recipiendários com os doadores. Contudo, foi fonte de forte questionamento e surgimento de tensão para a prática *dóxica* do campo. “Há aqueles que pensam que condicionalidade representa a ajuda em sua pior forma, permitindo que doadores poderosos imponham suas vontades a países pobres” [*tradução livre*]<sup>51</sup> (Temple, 2014, p. 774).

A política de ajuste estrutural não gerou resultados satisfatórios de redução da pobreza, intensificando o questionamento das práticas do campo. A eficácia das instituições internacionais, sob domínio dos países industrializados, foi colocada em cheque inclusive por alguns países desenvolvidos. Ao final da década de 1990, a legitimidade das regras de comércio, investimento e finanças foi questionada a partir da noção básica que supostamente deveria fundamenta o sistema ONU criado pós Segunda Guerra Mundial, a igualdade entre os agentes (Woods, 1999).

Contudo, organizações multilaterais existentes ainda são organizadas de forma hierárquica. A ordem é mantida através da desigualdade e do desejo dos membros mais poderosos. O atual dilema dos Estados mais poderosos é aceitar

---

<sup>51</sup> No original: “There are some who think conditionality represents aid at its worst, allowing powerful donors to impose their will on poorer countries, often for reasons of national self-interest”.

perder parte de seu controle a fim de colher as vantagens de instituições mais fortes e efetivas [*tradução livre*]<sup>52</sup> (Hurrell & Woods, 1999, p. 3)

Nesse período uma nova perspectiva acerca do desenvolvimento surgiu e adquiriu força. Ao comparar os “agentes de desenvolvimento” de hoje com os alquimistas na luta incansável para transformar chumbo em ouro, Gilbert Rist defendeu que é preciso compreender que o bem-estar não está necessariamente vinculado ao crescimento (Rist, 2008, p. 46). O pós-desenvolvimento apontou para o desenvolvimento como uma narrativa, um mito. Entranhado no imaginário ocidental, esse discurso só se tornou hegemônico por duas ilusões: (i) a ilusão semântica, que constrói e dissemina o conceito de subdesenvolvido, cristalizando as dicotomias hierarquizantes entre os agentes do campo, e (ii) a ilusão da abundância, que obscurece o fato de que recursos são exauríveis e o crescimento econômico pode trazer a escassez (Crush, 1996; Rist, 2008; Escobar, 2012).

No campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o questionamento, por países em desenvolvimento, das práticas e fronteiras que delimitam o campo foi motivado por e ao mesmo tempo motivou parcerias que apresentaram novos modelos de cooperação no sentido de promover o desenvolvimento de forma distinta do modelo tradicional estabelecido por países desenvolvidos, como as fortalecidas pelo estabelecimento da CTPD reforçando a narrativa de relações horizontais. Como visto, desde a cristalização da cooperação internacional para o desenvolvimento, com a demarcação das fronteiras e práticas do campo no início da década de 1960, países em desenvolvimento questionavam a arquitetura do sistema internacional estabelecido com o pós-Segunda Guerra Mundial.

Esse questionamento reverberou no campo da CID de maneira bastante proeminente na década de 1970, culminando no Plano de Ação de Buenos Aires em 1978. Contudo, o questionamento da prática *dóxica* produzido pelo grupo de países em desenvolvimento que buscavam estabelecer práticas alternativas no campo, cunhando termos como cooperação horizontal e cooperação técnica entre países em desenvolvimento, não levou à mudança na *doxa* do campo. As

---

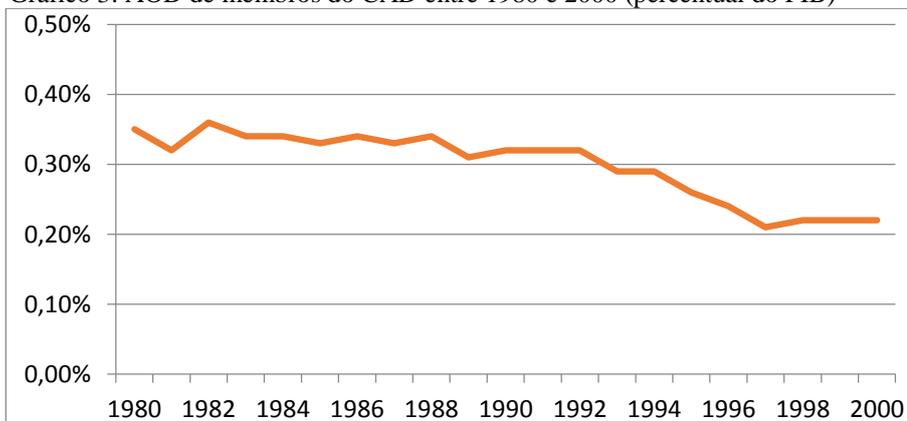
<sup>52</sup> No original: “Yet existing multilateral organizations are still hierarchically arranged. Order is still maintained through inequality and the will of their most powerful members. The present dilemma for powerful states is whether to accept losing some of their own control in order to reap the advantages of stronger and more effective institutions”.

fronteiras e práticas legítimas do campo da CID seguiram sendo as definidas pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento nos termos definidos pelo CAD e os agentes do campo seguiram ocupando as posições de doador ou de recipiendário.

Nesse período, países em desenvolvimento seguiram se articulando, em diversas arenas das relações internacionais, na busca pelo aumento de capital para maximizar poder e influência e alcançar seus diferentes interesses na relação com outros Estados. Ainda ao final da década de 1980, após a nona cúpula do MNA que aconteceu em Belgrado, foi criado o G15, *Grupo dos 15*, com o objetivo não alcançado de ser a interlocução dos países em desenvolvimento com o então G7, Grupo dos 7 países industrializados (BRA#4, 2017). Os membros-fundadores do G15 foram Argélia, Argentina, Brasil, Egito, Iugoslávia, Índia, Indonésia, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Peru, Senegal, Venezuela e Zimbábue<sup>53</sup>.

Já em meados da década de 1990, as práticas no campo da CID se encontraram perante uma crise e os volumes de AOD entraram em declínio. Desde a queda do Muro de Berlim até o fim da década de 1990, não houve nenhum grande estímulo à AOD, que diminuía à medida que mais recursos eram direcionados para países da antiga União Soviética. Em 1997 o volume de AOD dos doadores membros do CAD chegou a 61,32 bilhões de dólares, o que representa uma queda de mais de 20% em cinco anos ( Gráfico 3 e Gráfico 4) (OECD, s.d.c).

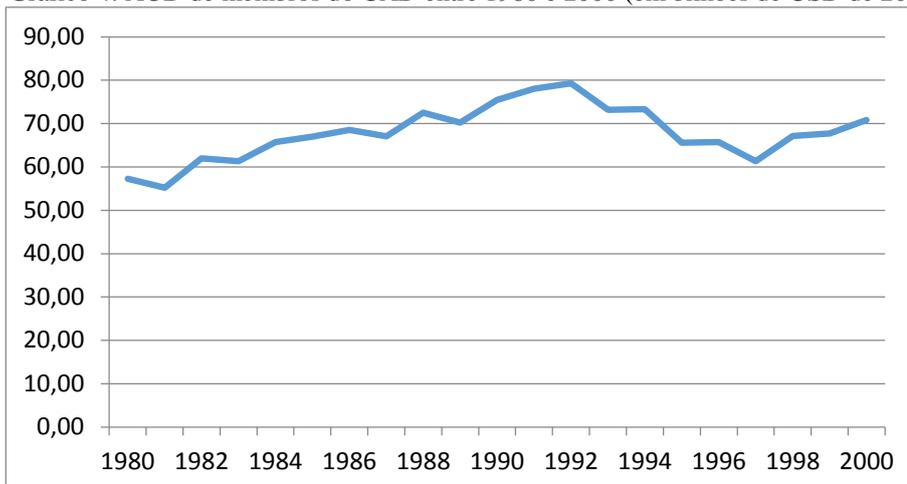
Gráfico 3: AOD de membros do CAD entre 1980 e 2000 (percentual do PIB)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em (OECD, s.d.c)

<sup>53</sup> Atualmente o grupo é composto por 17 membros, com a adesão do Chile, Irã, Quênia e Sri Lanka, e saída do Peru e Iugoslávia. A última Cúpula aconteceu em 2010, no Irã.

Gráfico 4: AOD de membros do CAD entre 1980 e 2000 (em bilhões de USD de 2015).



Fonte: Elaborado pela autora, com base em (OECD, s.d.c).

Em meados dos anos 1990 doadores tradicionais tinham dificuldades em justificar para seu contexto doméstico o aumento de recursos direcionados para a AOD. Na busca por reverter esse quadro, começou, no âmbito do CAD, um *exercice de réflexion* que levou à publicação do documento *Shaping the 21<sup>st</sup> Century*, marcando o início do processo de construção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (OGI#2, 2017; DAC, 1996).

O problema que viram [com a publicação *Shaping the 21<sup>st</sup> Century*] era: Como justificar a ajuda à nossa audiência doméstica? E aí os japoneses disseram: Por que não inventamos algo que, se financiado publicamente, são os resultados que podemos atingir em algum dia no futuro, em 2015. E aí, de maneira bastante acertada eles olharam para as principais questões que já eram faladas em conferências e rotularam em algo chamado os objetivos de desenvolvimento internacional [*tradução livre*]<sup>54</sup> (OGI#2, 2017).

Mesmo com grande volume de recursos distribuídos por doadores tradicionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a pobreza e desigualdade ainda representavam tópicos importantes da agenda da política internacional. Assim, as disputas em torno da relação de dominação internalizada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se intensificaram. Economias emergentes, Brasil sendo uma delas, gradualmente ampliaram seu papel dual no campo,

<sup>54</sup> No original: “Problem that they saw was how do we justify aid to our domestic audience? And the Japanese said: why don’t we come up with something that says if publicly financed, these are the kind of outcomes we could’ve achieve by someday in the future, 2015. And then they quite wisely mainly took things we already knew in conferences and badged together in something called the international development goals.”

ocupando além da posição de país recipiendário a posição de “doador” de cooperação para o desenvolvimento<sup>55</sup>.

Além de se auto-identificarem como provedores de cooperação para o desenvolvimento, questionando a delimitação das posições estabelecidas pela *doxa* do campo dentro do binário doador e recipiendário, muitos dos países de renda média, com seu desenvolvimento doméstico, passaram a não serem mais elegíveis como recipiendários de AOD. Diferentes agências de desenvolvimento utilizam diferentes sistemas de graduação, *i.e.*, quando o país deixa de ser considerado país recipiendário de AOD. De acordo com o sistema do CAD/OCDE um país gradua somente quando atinge nível de renda alta ou adere ao G8 ou União Europeia. Nesse sistema o Brasil e outros países de renda média, como China e Índia, ainda figuram como elegível para receber fluxos de AOD. Contudo, o Brasil graduou em outros sistemas, como nos sistemas das agências da ONU, da Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial, e em sistemas próprios de alguns doadores tradicionais.

O grupo de países que compunham o CAD já não representavam com exclusividade o grupo de doadores entre os agentes no campo da CID. A delimitação das posições legítimas na *doxa* do campo a serem ocupadas pelos agentes entre doadores ou recipiendários não abarcava mais a totalidade dos papéis ocupados pelos agentes no campo. Países como o Brasil, China ou Índia, deixam de ser recipiendários de fluxos de AOD de alguns dos membros do CAD e outras agências internacionais, e, ao fortalecer suas iniciativas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, passam então a ocupar uma posição dual no campo. Já assinaladas na elaboração do Plano de Ação de Buenos Aires em 1978, a posição de provedor de cooperação, distinta da compreensão de doador, em que alguns agentes se circunscrevem não são legitimadas pela *doxa* constituída no momento na criação do campo, tensionando as fronteiras de participação e as práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento.

---

<sup>55</sup> Nesse momento, as posições legítimas do campo ainda eram limitadas pelo binário doador e recipiendário. Contudo, países que impulsionam a cooperação Sul-Sul não se classificam como doadores, não aderindo à nomenclatura “doadores emergentes” ou “novos doadores” e sim “provedores do Sul”. Esses termos são componentes importantes da segunda luta por diferenciação no campo e o debate em torno deles será aprofundado à frente.

Igualmente, os interesses outrora comuns se tornaram menos óbvios. No momento da consolidação da CID como campo social durante a década de 1960, a *illusio* que movia e moldava a participação dos agentes no campo estava fortemente ligada à geopolítica de influência da Guerra Fria e ao dever moral da ajuda. A partir dessa nova configuração da posição entre os agentes que ganha força nos anos finais do século XX, países do Sul global buscam expandir sua influência na definição das regras da ordem internacional.

Desde sua fundação em 1961, outros 16 membros já aderiram à OCDE: Austrália, Chile, Colômbia, Coreia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, República Checa, Finlândia, Hungria, Israel, Japão, Letônia, México, Nova Zelândia e Polônia. Dos 36 atuais membros da OCDE, 7 não são membros do CAD: Chile, Colômbia, Estônia, Israel, Letônia, México e Turquia. Atualmente, são 30 os membros do CAD, já que a União Europeia é membro do Comitê por direito próprio. Mesmo com essa ligeira abertura da OCDE e ampliação de seus membros, o CAD não abarca mais a multiplicidade de agentes e interesses, e posições que vão além da dualidade doador ou beneficiário passaram a fazer parte do campo da CID.

Para a teoria dos campos de Bourdieu, os agentes de um campo são detentores de capitais que são autorizados de diferentes formas pela *doxa* do próprio campo. As lutas pela definição de quais são os valores conferidos a quais tipos de capitais no campo são centrais para a análise da dinâmica e relações entre os agentes de um campo. Mas além disso, é preciso identificar como os agentes mobilizam o capital que possuem, na busca por (re)articular as posições no campo e atingirem seus interesses.

Estratégias e suas chances de sucesso dependem da posição ocupada dentro da estrutura. Sendo assim, pode-se perguntar como reais transformações podem acontecer no campo, dado que as forças de um campo tendem a reforçar as posições dominantes – tendo em mente, contudo, que, como na esfera econômica, as mudanças em um campo frequentemente são determinadas pela redefinição das fronteiras entre campos, ligado (como causa ou efeito) à chegada repentina de novos participantes dotados de recursos. Isso explica porque as fronteiras de um

campo estão quase sempre em jogo nas batalhas dentro de um campo [*tradução livre*]<sup>56</sup> (Bourdieu, 2004, pp. 35-36).

Os anos 2000 presenciaram diversas transformações nas dinâmicas do sistema internacional. Por exemplo, o final do Consenso de Washington, que trouxe mudança do conjunto de práticas institucionais que guiavam a economia global desde os anos 1970, e as novas posições ocupadas pela China, e também pela Índia – mesmo que em menor escala – na economia mundial. Apesar do reconhecimento de que o aumento do PIB é parte importante para o desenvolvimento, o novo contexto indicava que era preciso ampliar essa agenda (Stiglitz, 2003).

Insatisfeitos com muitos dos resultados da AOD, países de renda média seguiram pressionando para aumentar a participação e relevância de países do Sul global na CID. Ao evidenciar as práticas e fronteiras estabelecidas que demarcaram o campo, economias emergentes, como China, Índia e Brasil, estabeleceram parcerias estratégicas e apresentaram novos modelos de cooperação que buscavam promover o desenvolvimento de maneira distinta da prática *dóxica*.

Como visto, a estratégia de países em desenvolvimento por maximizar seus interesses no campo levou, em 1978, a uma acomodação de novas práticas no campo da CID. Naquele momento, países em desenvolvimento se engajaram em uma luta por diferenciação fundamentada nos questionamentos trazidos pela Nova Ordem Econômica Internacional, contudo sem deter capitais legítimos suficientes para vencer essa batalha *dóxica* e efetivamente alterar as posições legítimas, equilíbrio de capitais ou fronteiras do campo. Contudo, se naquele momento não-membros do CAD não detinham capital suficiente para vencer uma batalha *dóxica*, a virada do século XXI começa a apontar para mudanças na distribuição dos capitais e, igualmente, nos valores relativos conferidos a eles.

---

<sup>56</sup> No original: “Strategies and their chances of success depend on the position occupied within the structure. That being so, it may be wondered how real transformations of the field occur, given that forces of the field tend to reinforce the dominant positions – bearing in mind, however, that, as in the domain of the economy, chances within a field are often determined by redefinitions of the frontiers between fields, linked (as cause or effect) to sudden arrival of new entrants endowed with new resources. This explains why the boundaries of the field are almost always at stake in the struggles within the field.”

O campo da CID está inserido em um contexto que envolve outros campos. Capitais, a determinadas taxas de conversão, transitam entre as fronteiras de diferentes campos e assim, igualmente, a lógica de determinado campo social sofre influência da lógica de outros campos que estão inseridos no mesmo contexto. Assim, ao tomar o campo social como campo magnético, destacam-se duas características dos campos sociais: (i) alteração na distribuição de capitais em um determinado campo influencia, em menor ou maior grau a depender da taxa de conversão desses capitais, a distribuição de capitais em outros campos inseridos no mesmo contexto e (ii) essa alteração da distribuição de capitais pode alterar a posição ocupada por um agente no campo, alterará assim a configuração das posições ocupadas pelos demais agentes e pode até mesmo, alterar a prática e *doxa* do campo.

As fronteiras de participação no campo da CID são definidas pelos capitais reconhecidos pela *doxa* do campo, já identificados aqui como capital econômico, técnico-científico, cultural e social. As mudanças da virada do século XXI nos diversos campos das relações internacionais impactaram na configuração da acumulação desses capitais entre os agentes, que estimularam o início de nova estratégia entre países em desenvolvimento.

Para o pesquisador sul-africano Neissan Besharati, o conceito cooperação Sul-Sul é utilizado, na verdade, em duas agendas distintas, o que denominou de cooperação Sul-Sul “pequena” e cooperação Sul-Sul “grande”. A “CSS pequena” seria aquela fruto da agenda consolidada no fim da década de 1970, pelo Plano de Ação de Buenos Aires e que ainda é praticada por países como Peru ou Equador. Naquele momento os agentes do Sul eram um grupo relativamente homogêneo e não tinham acumulado capital suficiente para alterar a *doxa* do campo. Por sua vez, a “CSS grande” avança a agenda elaborada em 1978, contudo é conduzida por potências emergentes que expandiram poder brando na diplomacia internacional, acumulando capitais em diversos campos das relações internacionais que, passíveis de conversão, são utilizados também no campo da CID. No fim do século XX e início do século XXI, Brasil, China e Índia, aumentaram de maneira significativa seus programas de cooperação, avançando

uma nova agenda de cooperação entre países em desenvolvimento que apresentam diferentes níveis de capacidades (Bracho, 2017).

Já em 1990, o relatório *The Challenge to the South* da Comissão Sul, publicado pela *Oxford University Press*, recomendava a criação de um secretariado que provesse apoio às pesquisas, análises e negociações entre os países do Sul. A Comissão Sul havia sido criada em 1987, a partir da sugestão do então Primeiro Ministro da Malásia durante a 8ª Cúpula do MNA, que aconteceu no ano anterior. A Comissão funcionou como órgão independente para a qual seus membros individuais serviram em virtude de seus títulos pessoais e não institucionais/governamentais. Com um secretariado em Genebra, o trabalho da Comissão durante esses três anos teve como propósito apoiar governos de países do Sul a serem mais efetivos na busca pelo desenvolvimento (The South Commission, 1990).

O relatório *The Challenge to the South* aponta para um “mundo dividido” pela clivagem Norte-Sul. Já no início do primeiro capítulo indica que classifica os países em desenvolvimento, a periferia ou o Terceiro Mundo como Sul. A clivagem entre Norte-Sul é caracterizada pela diferença entre os níveis de prosperidade e desenvolvimento entre esses dois grupos. A população e governos de países Norte são, de maneira geral, resilientes e detém controle de seus destinos, já a população e governos de países do Sul são, de maneira geral, mais vulneráveis a fatores externos. A heterogeneidade entre os países do Sul é reconhecida pelo relatório, contudo, defende que a unidade do grupo advém do desejo de escapar da pobreza e assegurar uma vida melhor à sua população, o que fundamentaria a solidariedade entre eles.

Os países do Sul variam amplamente em tamanho, recursos naturais que possuem, estruturas econômicas, no nível de desenvolvimento econômico, social e tecnológico. Também diferem em sua cultura, em seus sistemas políticos, e em suas ideologias. (...) Contudo, nessa diversidade existe uma unidade fundamental. O que os países do Sul têm em comum transcendem suas diferenças, dão a eles uma identidade comum e uma razão para trabalhar juntos para alcançar objetivos comuns. E a diversidade econômica oferece oportunidade para cooperação que

pode beneficiar a todos eles [tradução livre]<sup>57</sup> (The South Commission, 1990, p. 1).

Ao identificar um objetivo comum e reconhecer que “países do Sul estão posicionados de maneira desfavorável no sistema econômico mundial” (The South Commission, 1990, p. 2), o relatório indica que, para alcançarem o objetivo comum e terem voz na ordem mundial, é preciso uma demanda coletiva por reforma, dando indícios da articulação de uma nova estratégia pela maximização da influência que esses agentes detêm na consolidação das normas e práticas do sistema internacional. Individualmente os países do Sul não possuem capital suficiente para influenciarem processos e instituições. Contudo, ao se articularem como um “grupo do Sul global”, criam capital social que maximizam seus capitais no campo e os confere maior poder de influências das relações internacionais.

São individualmente impotentes para influenciar processos e instituições, logo, a conjuntura econômica mundial que afeta de forma vital o desenvolvimento desses países. Por essa razão fizeram uma demanda coletiva por reforma do sistema econômico mundial para que se torne mais equitativo e responsivo às necessidades da grande maioria da humanidade – as populações do Sul. A luta por um sistema internacional justo consolidou a coesão e fortaleceu a determinação por buscar uma ação comum [tradução livre]<sup>58</sup> (The South Commission, 1990, p. 2).

Nesse contexto, o termo “cooperação Sul-Sul” se consolida então em oposição às práticas e padrões de cooperação demarcados desde a década de 1960 pelos membros do CAD. Assim, surge também o termo “cooperação Norte-Sul”, como forma de denominar a cooperação tradicional. Como parte de uma estratégia de mobilização dos capitais que detém, a articulação entre países do Sul global apresenta a cooperação Sul-Sul como uma nova modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, em contraponto à cooperação Norte-Sul.

<sup>57</sup> No original: The countries of the South vary greatly in size, in natural resource endowment, in the structure of their economies, in the level of economic, social, and technological development. They also differ in their cultures, in their political systems, and in the ideologies they profess. Their economic and technological diversity has become more marked in recent years, making the South of today even less homogeneous than the South of yesterday. Yet in this diversity there is a basic unity. What the countries of the South have in common transcends their differences; it gives them a shared identity and a reason to work together for common objectives. And their economic diversity offers opportunities for co-operation that can benefit them all.”

<sup>58</sup> No original: “they are individually powerless to influence these processes and institutions and, hence, the global economic environment which vitally affects their development. For this reason they have made a collective demand for the reform of the international economic system so as to make it more equitable and responsive to the needs of the vast majority of humanity-the people of the South. The struggle for a fairer international system has consolidated their cohesion and strengthened their resolve to pursue united action.”

Por meio do esforço conjunto para utilizar ao máximo seus diferentes recursos de expertise, capital ou mercado, todos [países em desenvolvimento] devem ser capazes de abordar suas necessidades separadas e distintas de maneira mais efetiva, e assim ampliar suas opções de desenvolvimento. (...) Ao explorar tais aberturas para a cooperação, o Sul como grupo pode se tornar mais forte nas negociações com o Norte [tradução livre]<sup>59</sup> (The South Commission, 1990, p. 16).

No contexto mundial prevaemente, cooperação Sul-Sul oferece aos países em desenvolvimento meios estratégicos para perseguir caminhos relativamente autônomos para o desenvolvimento, ajustados às necessidades e aspirações de suas populações. Sozinhos, a maioria dos países do Sul provavelmente não é capaz de explorar plenamente as economias de escala necessárias para o sucesso na maioria das indústrias. Nem serão capazes de dedicar o mínimo crítico de recursos necessários para pesquisa e desenvolvimento e para o fortalecimento de suas capacidades científicas e tecnológicas. Agindo separadamente, países do Terceiro Mundo terão também poder de barganha extremamente fracos ao lidar com o já bem-organizado grupo de países desenvolvidos ou corporações transnacionais. Assim, a solidariedade e cooperação são imperativos para os países do Sul [tradução livre]<sup>60</sup> (The South Commission, 1990, pp. 16-17).

Sucessor da Comissão Sul, *The South Centre* foi criado em 1995, organização intergovernamental baseada em Genebra com o objetivo de promover a CSS e solidariedade entre seus membros – países do G77, que naquele momento era composto por 129 Estados e a China. O centro se fundamenta em dois princípios: (i) união do Sul, na sua diversidade e (ii) progresso do Sul, através da cooperação (United Nations, 1994).

Nos anos finais do século XX a cooperação Sul-Sul ganhou força. Na virada do século, a articulação entre países do Sul em busca de maximizar seus capitais e assim influência no sistema internacional se intensificava. Em 2003 Brasil, Índia e África do Sul lançaram o IBAS e três meses depois o G3. A institucionalização das relações entre esses três países em desenvolvimento colocou a cooperação Sul-Sul no centro das prioridades na busca por desenvolvimento de maneira mais autônoma, aprofundando a estratégia de

<sup>59</sup> No original: “By joint endeavours to use to the maximum their different resources of expertise, capital, or markets, all would be able to address their separate and differing needs more effectively, thereby widening their development options. (...) By exploiting these openings for co-operation, the South as a group can also become stronger in its negotiations with the North.”

<sup>60</sup> No original: “In the prevailing world environment, South-South co-operation offers developing countries a strategic means for pursuing relatively autonomous paths to development suited to the needs and aspirations of their people. On their own, most countries of the South are unlikely to be able to exploit fully the economies of scale necessary for success in a large number of industries. Nor will they be able to devote the critical minimum of resources necessary for research and development and for strengthening their scientific and technological capabilities. Acting separately, Third World countries will also be in an extremely weak bargaining position in dealing with the well-organized groupings of developed countries or with transnational corporations. Hence, solidarity and co-operation are imperative for the countries of the South.”

articulação visando aumentar o poder de barganha nas negociações multilaterais (Bueno, 2012).

Durante a Cúpula do Sul, no âmbito do G77, que aconteceu em Havana, Cuba, em abril do ano 2000, países do Sul defendem a cooperação Sul-Sul como modalidade no campo da CID. Na busca por fortalecer a CSS convocam, para dali três anos, a Primeira Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul.

Estamos convencidos de que cooperação Sul-Sul é um instrumento efetivo para otimizar nosso potencial de promover o desenvolvimento através, entre outras formas, da mobilização e compartilhamento de recursos e expertise existentes em nossos países, bem como da complementação de programas de cooperação com países doadores. Assim, nós nos comprometemos a superar qualquer fator que limite essa cooperação. Nós acreditamos que tal cooperação é imperativa no contexto de globalização e que deve, assim, ser perseguida com determinação e vontade política. Também acreditamos que a cooperação Sul-Sul é mecanismo essencial para promover crescimento econômico sustentável e desenvolvimento sustentável e que constitui elemento vital na promoção construtiva das relações Sul-Sul e no alcance da autonomia. Para tal, reiteramos nossa determinação para tomar medidas necessárias, incluindo a identificação dos recursos e o desenho de mecanismos apropriados de acompanhamento para explorar plenamente seu potencial [*tradução livre*]<sup>61</sup> (G77, 2000, p. § 40).

No âmbito do G77, a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul aconteceu em dezembro de 2003, no Marrocos. A Declaração Final de Marrakesh aponta para as experiências de sucesso e fracasso da cooperação Sul-Sul ligadas, de maneira geral, às políticas e estratégias de desenvolvimento do contexto em que surgiram. Identifica que nos anos 1950 e 1960, quando países em desenvolvimento começaram a se articular em torno de uma estratégia do Sul, tais agentes ainda lutavam, de maneira bastante significativa, com seus próprios desenvolvimento e crescimento domésticos (Marrakech Declaration on South-South Cooperation, 2003).

---

<sup>61</sup> No original: “We are convinced that South-South cooperation is an effective instrument for optimizing our potential to promote development through, among other things, mobilization and sharing of existing resources and expertise in our countries, as well as complementing cooperation programme with donor countries. We therefore commit ourselves to overcoming whatever factors that have limited this cooperation. We believe such cooperation is imperative in the context of globalization and that it should therefore be pursued with determination and political will. We also believe that South-South cooperation is an essential mechanism for promoting sustained economic growth and sustainable development and that it constitutes a vital element in promoting constructive South-South relations and in achieving self-reliance. In view of the foregoing we reiterate our determination to take necessary measures, including the identification of resources and the design of appropriate follow-up mechanisms to exploit its potential fully”

Em 2006, durante seu discurso na Cúpula do Movimento dos Não-Alinhados em Havana, o então presidente sul-africano e presidente do G77, Thabo Mbeki, defendeu que

o fortalecimento da cooperação Sul-Sul ajudou a criar uma voz mais forte para os países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais. Sem dúvida, a cooperação Sul-Sul é um importante meio de nos capacitar, ajudar uns aos outros a acessar tecnologia modernas e mover nossas nações do subdesenvolvimento para o desenvolvimento. Vossas excelências, o G77 + China permanece comprometido a trabalhar em relação próxima ao MNA, utilizando entre outro, as estruturas existente, como o comitê conjunto de coordenação e coordenando nossas ações conjuntas em vários centros da ONU, especialmente com referência ao processo de reformas fundamentais em andamento não só na ONU, como também das instituições de Bretton Woods [tradução livre]<sup>62</sup> (G77, 2006).

É possível identificar então, com a virada para o século XXI, uma forte articulação estratégica de países em desenvolvimento em mais uma busca por transformação dos mecanismos estabelecidos nas relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial. Nos anos 1970 a Nova Ordem Econômica Internacional, de maneira geral, e o Plano de Ação de Buenos Aires, especificamente no campo da CID, buscaram alterar os termos que pautavam a relação entre países industrializados do Norte e países em desenvolvimento do Sul global. Da mesma forma, a articulação entre países do Sul no início dos anos 2000 pressiona para o reconhecimento da cooperação Sul-Sul como modalidade alternativa da cooperação internacional para o desenvolvimento, indicando o início de mais uma batalha *dóxica* no campo da CID.

Se nos anos 1970 e 1980 a articulação entre países do Sul global não chegou a alterar a *doxa* do campo e acabou por estabelecer uma acomodação de forças sem entretanto transformar as fronteiras, posições, valores conferidos aos capitais ou práticas do campo, nos anos 2000 a articulação dessa estratégia partiu de uma distribuição de capitais distinta daquela vista nas décadas anteriores. Vale lembrar que os capitais reconhecidos no campo da CID são econômico, técnico-

---

<sup>62</sup> No original: “the strengthening of South-South cooperation has helped create a stronger voice for the developing countries in multilateral forums. Undoubtedly, this South-South cooperation is an important means through which to empower ourselves, to help each other access modern technologies and move our nations away from underdevelopment into development. Your Excellencies, the G77 and China remains committed to a close working relationship with the NAM, utilising among others, the existing structures such as the Joint Co-ordinating Committee as well as co-ordinating our joint action at various UN Centres, especially with regard to the on-going process of fundamental reforms of the UN system as well as the Bretton Woods Institutions.”

científico, cultural e social. Eles que definem as fronteiras do campo, as posições dos agentes no campo e assim seu poder de influência.

Países como o Brasil e China que, em 1970 eram a 10<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> maiores economias do mundo, em 2010 ocupavam 7<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> lugar, respectivamente. Logo no início dos anos 2000 o economista Jim O'Neill apontou que em 50 anos Brasil, Rússia, Índia e China estariam entre as maiores economias do mundo. Impulsionado por tais previsões otimistas, em 2009 aconteceu a primeira cúpula dos países BRIC, que em 2011 incorporou a África do Sul como membro pleno e passou a se denominar BRICS. Para além do crescimento do PIB, alguns países do Sul global passaram, no final do século XX, por um aumento da complexidade econômica e social, com substancial desenvolvimento científico e tecnológico e redução considerável dos índices de pobreza, da fome, mortalidade infantil, entre outros indicadores (IPEA, 2010).

Em 1995 o Comitê de Alto Nível da ONU para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ao definir “Novas orientações estratégicas para CTPD”, identificou 22 países *motores* (*pivotal countries*) para a promoção da CSS, dentre eles Brasil, China e Índia<sup>63</sup> (United Nations, 1995). Diferentemente da década de 1970, que a estratégia de articulação conferiu capital social aos países do Sul contudo ainda insuficiente para vencer uma batalha *dóxica* no campo da CID, nos anos 2000 a acumulação de capitais social, econômico, técnico-científico e cultural de países do Sul confere maior capacidade de influência para o sucesso da batalha.

A agenda da cooperação Sul-Sul começa, então, a figurar não só entre as conferências e documentos de articulações do Sul global, como o G77, UNCTAD ou o Comitê de Alto Nível da ONU para a CTPD, mas começa, paulatinamente, a aparecer também nas esferas de negociação do campo da CID. Em março de 2002 aconteceu a I Conferência Internacional da ONU sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, no México. A conferência, que teve com o objetivo considerar os compromissos financeiros de doadores tradicionais para o cumprimento dos

---

<sup>63</sup> A lista de 1995 era composta por 22 países: Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Malta, Malásia, Maurício, México, Nigéria, Peru, Coreia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foi chave para a consolidação da CSS. Há o aumento do foco no financiamento a países menos desenvolvidos em relação ao financiamento ao desenvolvimento de países de renda média, reduzindo a participação desses últimos como recipiendários no campo da CID. Assim, no documento final, o Consenso de Monterrey, é indicada a necessidade de uma nova parceria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para responder aos desafios apresentados pelas estimativas de considerável redução de recursos necessários para o cumprimento da Declaração do Milênio. Ademais, encoraja a cooperação Sul-Sul para facilitar transferência de experiências entre países em desenvolvimento (United Nations, 2003; Leite, 2012).

Já no âmbito CAD/OCDE, o reconhecimento da cooperação Sul-Sul como modalidade alternativa à prática tradicional do campo aconteceu somente cinco anos depois, no III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda que aconteceu em 2008 em Accra. O primeiro deles ocorreu em 2003, em Roma, e teve como resultado a Declaração de Roma sobre harmonização. Dois anos depois, em Paris, durante o II Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, foi lançada a “Agenda para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz”. A Declaração de Paris trouxe os princípios de harmonização, coordenação e alinhamento, bem como gestão para resultado e responsabilidade mútua como fundamentais para a eficácia da ajuda internacional. Estabeleceu uma série de compromissos monitoráveis tanto para os doadores do DAC como para os países recipiendários. Ademais, a Declaração de Paris tem como marco a promoção do princípio de apropriação – *ownership* (OECD, 2008; Bracho, 2017).

Somente em 2008, no Fórum em Accra, que provedores de CSS foram reconhecidos como parte importante do campo da CID. A Agenda para a Ação de Accra indica que países em desenvolvimento deveriam fortalecer a capacidade de conduzir e gerenciar desenvolvimento através de fortes instituições e *expertise* local, contando com o apoio não só da cooperação tradicional, mas também da CSS – que é indicada como “complemento valioso para a cooperação Norte-Sul” [tradução livre]<sup>64</sup> (OECD, 2008, p. 18). Contudo, vale ressaltar que o reconhecimento nesse momento ainda foi marginal, visto como complemento da

---

<sup>64</sup> No original: “... is a valuable complement to North-South co-operation”.

cooperação Norte-Sul, ao lado da contribuição de outros atores como organizações não-governamentais e entidades filantrópicas.

A CSS estava ainda no mesmo nível de ONGs, fundações privadas, igrejas. Não é possível comprar, mas os membros do CAD compraram. (...) Isso mostra como cooperação Sul-Sul ainda era algo mal explicado para eles, tido como voluntarista, meio episódica, algo não planejado, que não tem transparência e não vê resultado (BRA#5, 2017).

Em 2009 aconteceu a primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, Quênia. A CSS se coloca como alternativa às modalidades de CNS, apresentando dimensões que alegadamente se contrapõem às práticas de doadores tradicionais. O documento final apresentou seis princípios da cooperação Sul-Sul: (i) respeito à soberania, (ii) apropriação nacional e independência, (iii) igualdade (horizontalidade) (iv) não-condicionalidade, (v) não-intervenção em assuntos internos, (vi) benefício mútuo. Estabeleceu também oito elementos que deveriam pautar as práticas da cooperação Sul-Sul: (i) objetivos comuns e solidariedade, (ii) participação de múltiplos agentes, (iii) bem-estar nacional, (iv) promoção da autonomia nacional e coletiva, (v) objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, (vi) alinhamento às prioridades de desenvolvimento nacionais, sob demanda de países em desenvolvimento, (vii) desenvolvimento de capacidades, e (viii) compartilhamento de conhecimentos (United Nations, 2010; BRICS Policy Center; Articulação Sul; ABC, 2017).

Novamente é possível perceber nesse documento, assim como no Plano de Ação de Buenos Aires, certa acomodação dos termos estabelecidos pelos membros do CAD no momento da consolidação do campo da CID. Desde a criação do CAD/OCDE, mas mais precisamente após a Declaração de Paris, os doadores tradicionais buscam harmonizar, coordenar e alinhar os pilares que fundamentam o modelo da cooperação e as práticas seguidas por eles. Como se fizessem parte da mesma orquestra, doadores buscam maior harmonia para aumentar a eficiência de suas práticas no campo da CID (Eyben, 2010).

O documento final de Nairóbi apresenta elementos presentes já na Nova Ordem Econômica Internacional e no Plano de Ação de Buenos Aires, a saber: a autodeterminação dos povos, não-interferência em assuntos internos, igualdade,

promoção da autonomia coletiva e benefício mútuo. Contudo, abarca também termos fundamentais da Agenda de Eficácia da Ajuda estabelecida pelo CAD.

Reconhecemos a necessidade de aprimorar a *eficácia* do desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, continuando a aumentar a *responsabilidade mútua e transparência*, bem como *coordenar* as iniciativas com outros projetos e programas de desenvolvimento no terreno, de acordo com os *planos e prioridades nacionais*. Também reconhecemos que os impactos da cooperação Sul-Sul devem ser avaliados a partir de uma visão do aprimoramento de sua qualidade, conforme apropriado, em uma *abordagem orientada pelo resultado* [tradução livre, grifo próprio]<sup>65</sup> (United Nations, 2010, p. 3).

É possível perceber que o vocabulário da Agenda da Efetividade da Ajuda desenvolvida pelo CAD/OCDE foi incorporado, nesse momento, aos princípios da cooperação Sul-Sul. Os elementos apontados pela Declaração de Paris como fundamentais para a eficácia da ajuda internacional – harmonização, coordenação, alinhamento, gestão para resultado e responsabilidade mútua – aparecem, quase que de maneira literal, no documento final de Nairobi. Similar ao Plano de Ação de Buenos Aires, há uma acomodação das forças em que, novamente, o Sul global permanece pautando-se pelos termos estabelecidos pelo Norte. Aqui vale lembrar que o Brasil, importante agente da cooperação Sul-Sul, não é signatário da Declaração de Paris por acreditar que reflete a relação hierárquica entre doador e recipiendário da cooperação tradicional.

Contudo, três anos depois, em 2011, o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda na esfera do CAD/OCDE aconteceu em Busan (Coréia do Sul). Nesse momento, as negociações apontavam para uma mudança na relação entre Norte e Sul. Ao abordar a necessidade de alargar a participação de diferentes agentes e práticas no campo da CID, ficou claro que quem é “Norte” e quem é “Sul” era uma questão que definia as dinâmicas do campo da CID (Eyben & Savage, 2012). A nova constelação dos agentes jogando o jogo no campo da CID indicava em uma gama de práticas que não eram abarcadas pelos padrões do CAD, pela prática dóxica do campo da CID. O Fórum de Busan revelou “um

---

<sup>65</sup> No original: “we acknowledge the need to enhance the development effectiveness of South-South cooperation by continuing to increase its mutual accountability and transparency, as well as coordinating its initiatives with other development projects and programmes on the ground, in accordance with national development plans and priorities. We also recognize that the impact of South-South cooperation should be assessed with a view to improving, as appropriate, its quality in a results-oriented manner.”

cenário fragmentado de geografias imaginadas variáveis” (Eyben & Savage, 2012, p. 457).

Conferindo lugar a agentes da CSS, o Fórum apontou que era preciso ampliar a participação da diversidade de atores e práticas no campo da CID, assinalando “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. Se inicialmente a pauta para o encontro em Busan era revisar mais uma vez o progresso da Agenda da Eficácia da Ajuda estabelecida em Paris, durante a preparação para o Fórum as expectativas passaram a ser encontrar um terreno comum possível para a inclusão do Sul global (Eyben & Savage, 2012). O principal resultado do fórum foi a criação da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC, da sigla em inglês), que tinha como prioridade a inclusão e representatividade de novos agentes no campo da CID (OECD, 2011). Assim, o Fórum de Busan pode ser tido como o marco principal do “início do fim” de uma governança do desenvolvimento global dominada pelo ocidente (Mawdsley, 2012).

Um novo paradigma de dois lados, doadores *vs* provedores, parecia estar surgindo, onde o “Norte” da ajuda Norte-Sul era tratado de maneira pejorativa e os provedores do “Sul” eram tidos como a resposta para as falhas do passado. “Você pode ilustrar como os resultados da ajuda não estão verdadeiramente lá, apesar de todo o dinheiro. Mas a China nos concede empréstimos, e em seis meses temos resultados”. (negociante da União Africana) Busan deixou uma percepção predominante de que “doadores não sabem como fazer isso: a solução é a cooperação Sul-Sul” (oficial da ONU). A ajuda não tem sido vista como “inteligente, moderna” (representante de doador bilateral). A cooperação Sul-Sul foi assunto de grande fluxo de eventos mas raramente com comentários críticos. Pós-Busan, tem surgido esforços apressados para elucidar esse cenário. “Cooperação Sul-Sul supostamente é somente um complemento à ajuda; não pretende substituí-la” (oficial de governo africano)... A cooperação Sul-Sul é “muito limitada; não pode assumir papel chave” (oficial do governo chinês). “Ambas as modalidades são necessárias” (delegado da OCDE). Ainda assim, o discurso em Busan contou uma história diferente, de uma mudança normativa centrada na simples distinção geográfica [*tradução livre*]<sup>66</sup> (Eyben & Savage, 2012, p. 467).

---

<sup>66</sup> No original: “Yet a two-sided ‘new’ paradigm of donor versus provider seems to be emerging, where the ‘North’ of North–South aid is treated pejoratively, and the ‘Southern’ providers are depicted as the answer to the failures of the past. ‘You can illustrate how aid results are not really there, despite all of the money. But China gives us a loan, and in six months we have results.’ (AU negotiator) Busan left an overriding impression that ‘donors don’t know how to do it: the solution is South–South cooperation’ (a UN official). Aid was seen as ‘not smart; not trendy’ (bilateral donor representative). South–South cooperation was the subject of a whole stream of events but only rarely of critical comment. Post-Busan, there have been hasty efforts to clarify this picture. ‘South–South cooperation is only supposed to be complementary to aid; it is not intended to

A *illusio* do dever moral da ajuda começou a perder espaço no campo. A perspectiva da caridade e da culpa do passado colonial passou a ser contrastada com a perspectiva de não interferência e benefício mútuo. Enquanto a prática de membros do CAD seguia fundamentalmente pautada pela meta de destinar 0,7% do PIB à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, que é sobretudo transferência de recursos e o apelo moral dessa prática, a cooperação Sul-Sul se apresenta justamente como uma cooperação que não se fundamenta na transferência de recursos (OGI#3, 2017).

O que ficou também claro em Busan foi que, apesar de uma divisão muito clara entre Norte e Sul pautando a agenda da cooperação internacional, nem Norte nem Sul se apresentam como um grupo homogêneo. Richard Manning, ex-presidente do CAD, já em 2006 apresentou um esforço de mapear a diversidade de agentes da CSS. Durante uma aula no *Overseas Development Institute* (ODI), Manning apresentou quatro categorias para o que chamou de doadores emergentes: (i) Membros da OCDE que não são membros do CAD, como México, (ii) novos membros da União Europeia, que não eram membros da OCDE, (iii) países do Oriente Médio e membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e, por fim, (iv) doadores emergentes, não membros da OCDE, como Brasil, China e Índia (Manning, 2006).

Os novos membros da UE não se opõem ao atual sistema da ajuda internacional e buscam aderir ao campo, e não reformá-lo. De fato, Eslovênia, Estônia e Letônia se tornaram membros da OCDE nos últimos anos – Julho/2010, Dezembro/2010 e Julho/2016, respectivamente. Os doadores árabes, por sua vez, seguem um modelo de cooperação que não coincide, mas de certa forma também não questiona o modelo defendido pelo CAD. Assim, a batalha *dóxica* no campo da CID foi gerada pela luta daqueles que disputam a prática *dóxica* estabelecida pelo CAD.

Tais países se posicionam como provedores de um modelo diferente de assistência ao desenvolvimento, um modelo baseado em uma parceria mais igualitária que compreende não só assistência técnica e financeira, mas também

---

replace it' (African government official). . . South–South cooperation is 'very limited; it cannot play a pivotal role' (Chinese government official). 'Both types are needed' (OECD delegate). Yet the Busan discourse told a different story, of a normative shift centred on a simple geographical distinction"

fortalecimento do comércio e investimento, e no compartilhamento de conhecimento e experiências que é mais próximo e mais relevante para países de baixa renda a quem proveem assistência (de Renzio & Seifert, 2014, pp. 1864-5).

Esse grupo de países questiona as fronteiras do campo da CID, se posicionam como provedores de cooperação, desvencilhando-se da divisão binária doador *vs* recipiendário, apontam para um novo reconhecimento de valores dos capitais legítimos do campo, imprimindo novas práticas e implicando perda relativa de influência e credibilidade de doadores tradicionais. O CAD segue como o coração do sistema da ajuda, contudo seu monopólio sobre a AOD vem erodindo. Para analisar essa nova dinâmica e posicionamento dos agentes no campo, é preciso ir além da acumulação de capitais entre os atores e analisar como são percebidas e atualizadas as potencialidades dos agentes (Wacquant, 1998).

Cada agente, saiba-o ou não, queira-o ou não, é produtor e reproduzidor de sentido objetivo e, porque as suas ações e as suas obras são o produto de um *modus operandi* do qual não é produtor e que não domina conscientemente encerram uma “intenção objetiva”, como diz a escolástica, que supera sempre suas intenções conscientes (Bourdieu, 2002, p. 175).

A partir da análise antropológica conduzida por Rosalind Eyben e Laura Savage (2012) durante as negociações no Fórum de Busan, os significados de Norte e Sul variavam de acordo com o tópico em debate. Essa variação apontou para três aspectos identitários relacionados à (i) história, (ii) valores culturais e (iii) propósitos do desenvolvimento. A história das relações coloniais, que fundamenta a *illusio* do dever moral da ajuda, apareceu com frequência nos discursos sobre a relação hierárquica tradicional entre doador e recipiendário em oposição à relação horizontal e de benefício mútuo estabelecida entre dois países do Sul.

As negociações em Busan apontaram para uma competição de valores culturais, manifestados fortemente a partir de uma perspectiva asiática, colocando em oposição o oriente *vs* o ocidente, pautada pela oposição da lógica de coexistência *vs* autoajuda, o que curiosamente permite que Japão se identifique no mesmo grupo que China, Índia, Coréia do Sul e Vietnã. Mesmo que valores latino-americanos não tenham ficado evidentes durante o fórum, o Brasil se distanciava igualmente da *illusio* do dever moral, apontando para uma perspectiva

não-ideológica, por exemplo, em relação aos “direitos humanos” como instrumento de uma relação autoritária em que o Norte dita como o Sul deve agir.

Disseram que a cooperação Sul-Sul não tem critérios, que coopera com ditaduras e foi questionada se não possui ética da cooperação. Mas se a cooperação tem como foco promover o desenvolvimento, reduzir a pobreza e melhorar a educação, aumenta-se capital humano e social e assim permite que esses países evoluam como sociedade. Se a cooperação parte de critérios A, B ou C, isso só enfatiza e piora as relações internacionais e as causas da instabilidade (BRA#5, 2017).

Por fim, uma divisão Norte e Sul a partir da compreensão do propósito do desenvolvimento. Enquanto a cooperação tradicional era fundamentada na ajuda direta à redução da pobreza e governança democrática, pautada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, por sua vez a cooperação Sul-Sul, principalmente a partir de iniciativas chinesas, avançou com grande foco em desenvolvimento econômico e infraestrutura, com uma prática articulada com investimentos privados (Eyben & Savage, 2012). Apesar da narrativa comum de benefício mútuo, no caso da cooperação brasileira a institucionalização da parceria com setor privado na esfera da cooperação para o desenvolvimento ainda é tópico de grande debate doméstico (Assunção, Zoccal, & Esteves, 2014). Contudo, em Busan ficou claro que, “apesar de não existir uma voz única do Sul, a identidade Sul-Sul, quando em oposição à cooperação Norte-Sul, é bastante forte” (OGI#3, 2017).

A Declaração de Busan foi endossada por todos os países BRICS, contudo, vale ressaltar que após muitas versões do documento e negociações informais nos intervalos das sessões, o parágrafo 2 foi adicionado (Eyben & Savage, 2012):

*A natureza, modalidades e responsabilidades que se aplicam à cooperação Sul-Sul diferem daquelas aplicadas à cooperação Norte-Sul. Ao mesmo tempo, reconhecemos que somos todos parte da agenda do desenvolvimento que participamos com base em objetivos comuns e princípios compartilhados. Nesse contexto, encorajamos aumentar os esforços para apoiar a cooperação eficaz, baseada na situação específica de nossos países. Os princípios, compromissos e ações acordadas nesse documento final em Busan deve servir de referência para*

os parceiros da cooperação Sul-Sul em uma base *voluntária* [tradução livre grifo próprio]<sup>67</sup> (OECD, 2011, p. 1).

Ao indicar diferença de natureza e também responsabilidades entre a cooperação Sul-Sul e a cooperação Norte-Sul e afirmar uma base voluntária, a falta de compromissos vinculativos abriu espaço para insatisfação de doadores tradicionais. Igualmente, aparece no documento final de Busan o princípio de Responsabilidade Comuns, mas Diferenciadas (CBDR, em inglês), referido no documento final como “comprometimentos diferenciados” – *differential commitments* (Eyben & Savage, 2012; Bracho, 2017).

O estabelecimento da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz foi o acordo principal alcançado no fórum, que, de maneira mais complexa que o CAD/OCDE, pretende ser uma plataforma de múltiplos agentes, composta não só por doadores tradicionais, mas incluindo então provedores de cooperação Sul-Sul, setor privado, fundações filantrópicas, sociedade civil e institutos de pesquisa. Novas posições, para além da divisão binária entre doador *vs* recipiendário, passaram a ser reconhecidas no campo. A prática dóxica passa a incluir no debate investimento estrangeiro direto, assistência técnica e financiamento de fluxos concessionais. Assim, a busca por “eficácia da ajuda” passou a ser pensada como “eficácia do desenvolvimento” – incorporando expressão estabelecida três anos antes em Nairóbi – e o conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento começa a perder força.

De forma sintética, é válido notar quatro grande inovações de Busan: o conceito de eficácia do desenvolvimento; o reconhecimento da CSS como modalidade legítima; o reconhecimento de atores do setor privado como parceiros legítimos; e a demanda por um arranjo institucional renovado, que incluía todos os parceiros e modalidades [tradução livre]<sup>68</sup> (Esteves & Assunção, 2014, p. 1785).

<sup>67</sup> No original: “The nature, modalities and responsibilities that apply to South-South co-operation differ from those that apply to North-South co-operation. At the same time, we recognise that we are all part of a development agenda in which we participate on the basis of common goals and shared principles. In this context, we encourage increased efforts to support effective co-operation based on our specific country situations. The principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis”.

<sup>68</sup> No original: “Synthetically four major innovations from Busan are noteworthy: the concept of development effectiveness; the recognition of SSC as a legitimate modality; the recognition of private actors as legitimate partners; and the call for a renewed institutional arrangement, to include all partners and modalities”.

A Parceria Global de Busan, como também é chamada, iniciou formalmente suas atividades em 2012. Apresentada como uma iniciativa conjunta entre OCDE e PNUD, pretendia ser o primeiro passo na institucionalização de um diálogo entre doadores tradicionais e provedores de cooperação Sul-Sul. A consolidação de sua estrutura foi elaborada após três reuniões do Grupo Interino Pós-Busan, que contava com a participação, com status de observador, do Brasil, Índia e China.

Com o fim do Grupo Interino Pós-Busan, países tidos como “doador/recipiendário” tiveram dois lugares reservados na estrutura de governança da Parceria Global: como um dos três diretores ministeriais e como membros do Comitê Diretivo. Contudo, Brasil, Índia e China se recusaram a fazer parte. Precisamente por ter sido um resultado do Fórum em Busan e assim fundamentada nos princípios da Agenda da Eficácia da Ajuda já acordados desde Paris em 2005, importantes agentes da cooperação Sul-Sul ponderaram que a GPEDC seria guiada pelos processos e princípios estabelecidos pelo CAD/OCDE e, assim, não deveria ser tido como o fórum legítimos para negociações no campo da CID (Esteves & Assunção, 2014; Bracho, 2017).

Informantes do CAD/OCDE apontam que, mesmo que a Declaração de Busan não mencione os princípios da Agenda da Eficácia da Ajuda, essencialmente os princípios formulados em Paris, talvez com exceção de harmonização, permanecem válidos. Mesmo que não se fale mais de maneira direta desses princípios, eles são tidos como os princípios dominantes da prática do CAD (OGI#4 & OGI#5, 2017). Haja vista a definição dos princípios da Parceria Global: (i) apropriação – *ownership* – das prioridades do desenvolvimento pelos países em desenvolvimento, (ii) foco nos resultados, (iii) parcerias de desenvolvimento inclusivas e (iv) transparência e responsabilidade mútua.

Em 2014 o Primeiro Encontro de Alto-Nível da Parceria Global aconteceu no México. Sem contar com a presença da China ou Índia, e contando com a participação do Brasil somente como observador, a estratégia do CAD/OCDE em Busan de acomodar mais uma vez os grandes agentes da cooperação Sul-Sul em seus termos demonstrava insucesso.

De acordo com informantes, a estrutura da Parceria Global foi proposta fundamentada em sistemas de representação, o que funciona bem para, por exemplo, agentes da sociedade civil, organizações sindicais ou doadores tradicionais. Contudo, defendeu que a cooperação Sul-Sul não foi capaz de desenvolver uma plataforma de coordenação. Para os mesmos informantes, a divisão binária Norte e Sul já não estaria mais presente, contudo existe “uma indústria de pessoas tentando perpetuar o século XX” [*tradução livre*]<sup>69</sup> (OGI#4 & OGI#5, 2017).

Contudo, informantes da cooperação Sul-Sul indicam que não há desejo ou expectativa de consolidação de qualquer formação institucional que seja o “CAD do Sul” (BRA#5, 2017). O Segundo Encontro de Alto-Nível, em Nairóbi no fim de 2016, não contou com a participação de nenhum dos três grande agentes da cooperação Sul-Sul. De acordo com um informante da cooperação brasileira,

Já se passaram sete anos e eu não vejo, como observador do assunto, qual foi a grande contribuição dessa Parceria Global de Busan. Não vejo propostas novas, com conceitos novos. Não conseguiram traduzir as expectativas que tinham em Busan em resultados palpáveis. (...) Acredito que o julgamento do Brasil na época relativamente se manteve o mesmo, e a evolução dos fatos tem justificado a opção que o Brasil fez na época (BRA#5, 2017).

De acordo com Gerardo Bracho (2017), membro do serviço diplomático Mexicano, o documento final de Nairóbi retoma uma perspectiva altamente direcionada por princípios da cooperação tradicional, na qual os grandes provedores do Sul perderam representatividade e voltam a serem tratados como foram no Plano de Ação de Buenos Aires em 1978, numa agenda de cooperação Sul-Sul “pequena” em que o grupo do Sul não detém capital relevante para alterar a *doxa* do campo.

Não obstante, o fato da Parceria Global de Busan não ter tido sucesso na busca por incluir os principais agentes da cooperação Sul-Sul pode indicar, contrário à proposição de Bracho de uma segunda perda da batalha *dóxica* articulada pelos agentes da cooperação Sul-Sul, o insucesso da própria tentativa do CAD/OCDE de acomodação de grandes agentes da cooperação Sul-Sul no quadro normativo cristalizado pelo Norte.

<sup>69</sup> No original: “There is an industry of people trying to perpetuate the 20<sup>th</sup> century”.

O enfraquecimento do quadro normativo em torno da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento dá indícios de que a batalha *dóxica* empreendida pelo Sul global, diferente do que aconteceu em Buenos Aires ou Nairobi, não está gerando uma acomodação do Sul nas fronteiras e práticas estabelecidas do campo da CID, mas sim um esgarçamento das fronteiras, novo equilíbrio entre os valores conferidos aos capitais, legitimação de novas práticas e, assim, reformulação da *doxa* do campo.

Uma nova medida estatística começou a ser elaborada, o “Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável” (TOSSD, em inglês), baseado na noção de monitorar todos os fluxos que contribuam para o desenvolvimento sustentável, o que, diferente de AOD, passa a incluir também investimento privados e empréstimos não concessionais. Assim, a AOD passa a ser apenas um dentre muitos fluxos alocados para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Esteves P. , 2017; Besharati, 2017).

Fundamentado na necessidade da existência de um instrumento que alinhasse o sistema estatístico utilizado pelo CAD/OCDE com o atual cenário do financiamento internacional para o desenvolvimento, a OCDE apresentou a primeira definição de TOSSD ainda em 2014. No ano seguinte, com a consolidação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da criação dos ODS, o conceito adquiriu ainda mais espaço nas agendas de negociações do CAD/OCDE.

Ainda em processo de definição, o TOSSD tem sido apresentado como um instrumento estatístico, compartilhado internacionalmente, capaz de tornar mais transparente o monitoramento dos fluxos de recursos, incluindo aqueles oriundos da cooperação Sul-Sul, voltados em especial para o alcance e implementação dos ODS nos países em desenvolvimento e para a promoção de bens públicos globais. Além dos fluxos caracterizados como AOD, o TOSSD abarca financiamentos como aqueles concessionais, empréstimos concessionais e não-concessionais, ajuda humanitária, Parcerias Público-Privadas e financiamento privado mobilizado.

De forma reveladora, um dos princípios que aparecem na proposta do TOSSD é benefício mútuo, indicando a incorporação de princípios da cooperação Sul-Sul por doadores tradicionais, que questionavam tal perspectiva por apontarem para falta de transparência e inclusão na cooperação para o desenvolvimento uma agenda pautada por interesses econômicos. Apesar do TOSSD representar uma tentativa de incorporação das práticas da CSS no campo da CID,

o processo não tem sido aberto, inclusivo ou transparente. Os detalhes do TOSSD foram desenvolvidos por tecnocratas da OCDE que representam um pequeno grupo de países ricos, com pouca participação do resto do mundo (em desenvolvimento), onde reside 80% da população do planeta [*tradução livre*]<sup>70</sup> (Besharati, 2017, p. 2).

Membros do CAD fortalecem cada vez mais um quadro normativo que inclua o setor privado como parceiro para iniciativas da CID. Vale lembrar que, já em Busan, as práticas da cooperação Sul-Sul, em grande medida expressadas pelas práticas chinesas, eram vistas como articulada ao investimento privado como parte das iniciativas de cooperação (Eyben & Savage, 2012). Relatório publicado recentemente pela OCDE aponta que *Blended Finance*, abordagem que combina diferentes formas de financiamento da ajuda ao desenvolvimento, tem o potencial de suprir a lacuna de 2,5 trilhões de dólares anuais de investimentos apontados como necessários para alcançar os ODS (OECD, 2018).

Essa mudança de perspectiva apontada pela elaboração do TOSSD indica também alteração da *illusio* que sustentava o campo da CID até o momento, na qual as motivações e práticas observadas nos doadores tradicionais eram majoritariamente vinculadas a responsabilidades históricas com o passado colonial e agenda de interesses do pós-Segunda Guerra Mundial. Para Jean-Michel Severino, a cooperação internacional pode ser comparadas à Hidra de Lerna, da mitologia grega. Criatura com muitas cabeças, que para cada cabeça cortada, nascem outras duas novas (Severino, 2011).

---

<sup>70</sup> No original: “the process has not been open, inclusive, or transparent. The details of TOSSD have been written up by OECD technocrats representing a small circle of wealthy countries, with token representation from the rest of the (developing) world, where 80% of the population of the planet actually resides”.

A segunda batalha *dóxica* do campo culmina então no esgarçamento das fronteiras do campo e em novas posições reconhecidas como legítimas do campo, principalmente provedores do Sul, mas também agentes da sociedade civil e setor privado. Há o estabelecimento de um novo equilíbrio entre os valores conferidos aos capitais, em que o capital econômico diminui a preponderância em seu valor na comparação com capital social, cultural e técnico-científico. Ademais, novos arranjos institucionais, para abarcar a diversidade de agentes e práticas, são criados no campo da CID, como a GPEDC e o TOSSD.

Assim, contrário ao que poderia se esperar – que novo agentes se adaptassem ao quadro normativo enquanto disputaram por posições no campo – o que está acontecendo de fato é que doadores tradicionais estão se adaptando aos meios empregados pelos agentes do Sul e às novas perspectivas que introduziram [*tradução livre*]<sup>71</sup> (Zoccal & Esteves, no prelo).

Diferente do que aconteceu na primeira batalha, em que as novas práticas apresentadas por países em desenvolvimento foram acomodadas pelo arranjo institucional e quadro normativo cristalizado desde a consolidação do campo da CID, a segunda batalha apresenta uma dinâmica inversa. Doadores tradicionais começam a adaptar suas práticas em resposta à nova perspectiva apresentada por provedores do Sul.

Como mencionado ao longo desse capítulo, os provedores de cooperação Sul-Sul não podem ser tidos como um grupo homogêneo. O próximo capítulo analisa em específico um dos principais agentes da cooperação Sul-Sul, o Brasil, no intuito de aprofundar o mapeamento dos capitais mobilizados por esse agente em sua estratégia de maximização de poder de influência no campo. Como será visto, a estratégia brasileira lançou mão de duas estratégias para se consolidar como agente provedor do Sul no campo: (i) mobilização de capital social, através da articulação em rede do Sul global, e (ii) mobilização de capital cultural e técnico-científico, através do fortalecimento da narrativa de passado colonial comum que aponta para desafios semelhantes entre países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, acúmulo de experiência doméstica na busca pelo seu próprio desenvolvimento nacional. Assim, será então examinada a trajetória do Brasil

---

<sup>71</sup> No original: “Hence, contrary to what might have been expected – that new agents would adapt to the existing framework as they jockeyed for positions in the field – what is actually happening is that traditional donors are adapting to the ways of Southern agents and the new approaches they have introduced”

como agente do campo da CID, tanto como agente recipiendário no momento da consolidação do campo, como a estratégia engendrada pelo país no decorrer das duas batalhas *dóxicas* do campo, e, assim, se consolidando na posição de agente provedor do Sul.

#### 4. **Brasil como agente no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento**

Nas últimas décadas o sistema internacional passou por importantes transformações em diversos campos das relações entre os agentes. Especificamente no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, essas transformações se deram de forma acelerada, com a articulação de países em desenvolvimento avançando estratégias na luta por diferenciação no campo, buscando não só a maximização de seus capitais e a consequente rearticulação das posições ocupadas pelos agentes no campo, mas também a redefinição das fronteiras e da prática *dóxica* do campo.

As lutas por diferenciação no campo da CID, apesar de se configurarem mediante processos históricos, podem ser localizadas em dois momentos específicos da trajetória do campo: (i) no Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978, e (ii) no IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan, em 2011. Através de tais batalhas, países do Sul global buscaram redefinir a distribuição de capitais entre os agentes do campo, redefinindo por consequência as posições ocupadas por eles, na tentativa de aumentar o poder de influência, apresentando novas práticas *dóxicas* ao campo da CID, esgarçando suas fronteiras e reestruturando o quadro normativo.

Apesar de agentes do Sul global apresentarem princípios comuns – institucionalizados primordialmente pelo documento final da primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, que aconteceu em 2009, em Nairóbi – e possuírem forte identidade fundamentada na oposição às práticas tradicionais do campo da CID, é evidente a heterogeneidade das práticas do grupo. Atores que representaram a liderança das batalhas *dóxicas* no campo, como Brasil, China e Índia, possuem divergências importantes na interpretação e implementação de princípios e práticas da cooperação Sul-Sul.

De maneira geral, historicamente beneficiários de assistência internacional ao desenvolvimento, passaram por transição de recipiendários a provedores da cooperação Sul-Sul ao articularem um papel dual e se tornarem agentes com maior influência no campo. Passaram então a integrar um grupo de países em

desenvolvimento com iniciativas de cooperação entre países do Sul. No caso brasileiro, se tornar parte desse grupo e provedor de cooperação Sul-Sul foi movimento impulsionados fortemente pelo processo de desenvolvimento doméstico e acúmulo de experiências positivas das últimas décadas, permitindo o compartilhamento dessas políticas com outros países em desenvolvimento. Experiências bem-sucedidas em seu desenvolvimento nacional passam a representar possíveis soluções para desafios semelhantes de outros países menos desenvolvidos.

Apesar das iniciativas brasileiras de cooperação com países em desenvolvimento remeterem aos primeiros anos da consolidação do campo da CID, foi somente em um cenário internacional mais heterogêneo e competitivo, principalmente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que a política externa brasileira proveu maior peso político e visibilidade à cooperação Sul-Sul como ferramenta para o fortalecimento da presença e influência internacionais (Cesarino, 2013).

Através de fóruns multilaterais, como OMC, BRICS e G20, o Estado brasileiro se envolveu ativamente na articulação de uma estratégia entre países do Sul global em busca de maior influência nos diversos campos das relações internacionais. Durante a administração do ex-presidente Lula, havia uma busca clara pelo desenvolvimento mais autônomo, no qual países em desenvolvimento deveriam evitar a dependência à assistência vinda de países do Norte.

O Brasil se tornou uma das principais vozes do Sul global na busca por redefinição do quadro normativo estabelecido a partir das instituições de Bretton Woods no pós-Segunda Guerra Mundial e, igualmente, um dos principais agentes internacionais à frente da luta por diferenciação no campo da CID.

A estrutura de governança internacional cristalizada no fim das Guerras Mundiais permaneceu, contudo, fundamentalmente inalterada, e assim se tornando um campo de batalha fundamental para as disputas Norte-Sul, de acordo com as quais as alianças Sul-Sul estão sendo revitalizadas e reformuladas. De acordo com a literatura e meus interlocutores no campo, essa é a motivação mais forte por trás

do incentivo recente brasileiro à cooperação Sul-Sul (...) [*tradução livre*]<sup>72</sup> (Cesarino, 2013, p. 20).

Ao tomar a definição de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como a demarcação das fronteiras de participação do campo da CID, identifica-se que os agentes do campo foram autorizados a agir em nome da burocracia representativa de um Estado ou organismo multilateral. Esse capítulo analisa a trajetória do Estado brasileiro como agente do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e como o governo brasileiro operou os capitais que detém em busca de maximização de seu poder no campo. Participante do campo desde sua consolidação, a trajetória brasileira se inicia ocupando a posição de país recipiendário de AOD, contudo, a partir de transformações tanto no contexto internacional como em seu contexto doméstico, passa a se articular com países do Sul global na promoção de diferentes formas de capitais reconhecidos como legítimos pela *doxa* do campo, em estratégias para maximização de seu poder de influência na definição da prática *dóxica* do campo da CID.

De tal modo, é importante compreender as especificidades da cooperação brasileira. Assim, além da análise histórica da atuação no campo e da trajetória que perpassa inicialmente pela posição de país recipiendário e posterior consolidação do Brasil como provedor de cooperação Sul-Sul, o capítulo identifica os capitais que legitimaram o envolvimento brasileiro na batalha *dóxica* do campo, conferindo poder de ação e influência. A trajetória brasileira apresentou dois movimentos distintos, porém paralelos e complementares: (i) articulação com países do Sul global, construindo capital social, e (ii) o fortalecimento da narrativa que compreende, de um lado, o compartilhamento de passado colonial, mobilizando capital cultural e, por outro lado, a expertise doméstica acumulada no enfrentamento de seus próprios desafios ao desenvolvimento nacional, mobilizando capital técnico-científico.

O capítulo também examina as relações brasileiras com a OCDE, por identificar que o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, na esfera dessa

---

<sup>72</sup> No original: “The international governance structure crystallized in the aftermath of the World Wars remained nonetheless fundamentally unaltered, thus becoming a fundamental battleground for contemporary North-South disputes, according to which South-South alliances are being currently revitalized and rearranged. According to both the literature and my field interlocutors, this is the single strongest drive behind Brazil’s recent South-South cooperation spur (...).”

organização, é o *locus* no qual doadores tradicionais negociam as práticas, posições, fronteiras e *doxa* do campo. Por fim, a partir das ferramentas analíticas fornecidas por Pierre Bourdieu e articuladas nos capítulos anteriores, esse capítulo busca demarcar e analisar como o Estado brasileiro se posicionou ao longo da trajetória do campo, analisando assim as estratégias assumida pelo país durante as batalhas *dóxicas* travadas pelos países do Sul pela alteração do quadro normativo, das práticas e capitais reconhecidos como legítimos no campo da CID.

#### 4.1.

#### **De recipiendário a provedor de cooperação Sul-Sul**

Desde o período inicial da autonomização da cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil já participava como agente do campo. Nas primeiras décadas, sua posição era demarcada claramente como recipiendário de AOD, se engajando em iniciativas de diversos países desenvolvidos e organismos multilaterais em programas e projetos de cooperação tradicional Norte-Sul voltados ao crescimento econômico doméstico do país e com foco principal na oferta de infraestrutura e de serviços públicos (Mawdsley, 2012; Antonini & Hirst, 2009; Corrêa, 2010; Cesarino, 2013).

A crença que orientava esse período era a de que o crescimento econômico impulsionaria outros avanços (emprego, impostos, cadeias produtivas, contribuições previdenciárias, etc.) que, em última instância, impactariam os índices de condições de vida dos habitantes dos países em desenvolvimento (Corrêa, 2010, p. 165).

Não há sistematização oficial acerca dos projetos de cooperação recebidos pelo Brasil durante os primeiros anos de autonomização do campo. Há literatura que indica que ainda nos anos 1930 o Brasil já recebia ações de cooperação técnica internacional (Milani, 2017). Informações obtidas através da base de dados AidData, laboratório de pesquisa da Universidade William & Mary, indicam que o primeiro projeto recebido pelo Brasil através de assistência internacional teve início em 1949 com duração de cinco anos, totalizando 75 milhões de dólares advindos do Banco Mundial (Zoccal, 2013; AidData).

Essa “primeira fase” da cooperação internacional no Brasil reproduziu, além de uma temática focalizada no fortalecimento de infraestruturas sociais e da base econômica, as mesmas práticas operacionais adotadas pela cooperação Norte-Sul em outros países em desenvolvimento, dentre as quais o financiamento

eminentemente externo dos programas e projetos e a gestão das atividades conduzidas diretamente pelos cooperantes estrangeiros bilaterais e multilaterais (Corrêa, 2010, p. 166).

Na busca por potencializar o recebimento da assistência internacional, foi criada em 1950 a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), subordinada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE). Nesse período, parte significativa do investimento para o desenvolvimento nacional brasileiro foi destinado à pesquisa e desenvolvimento, fortalecendo expertise interna através de instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ou a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O país passou por altos índices de crescimento econômico, com seu ápice em 1973, atingindo quase 14% de crescimento anual do PIB naquele ano (Milani, 2017; Abreu, 2013; World Bank, s.d.a).

Além do CNAT, que coordenava a cooperação especificamente com organismos da ONU e Organização dos Estados Americanos (OEA), foram criados também o Escritório do Ponto IV, em 1959, com foco na gestão dos programas e projetos com EUA e, em 1965, o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) responsável pela gestão dos recursos advindos da Aliança para o Progresso (Milani, 2017; Ferreira & Moreira, 2018).

Em 1969 o Decreto 65.476 estabeleceu a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), no âmbito do Ministério do Planejamento, e a Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT), no âmbito do MRE, em substituição ao CNAT, Ponto IV e CONTAP. Tal sistema interministerial passou então a concentrar as funções de gerenciamento da cooperação técnica, científica e financeira entre os órgãos nacionais. Contudo foi somente após os primeiros anos da década de 1980 que o Brasil passou a ter participação expressiva entre os países recipiendários da cooperação tanto vinda de organismos multilaterais como de países industrializados. Na cooperação multilateral, por exemplo, dentre os quase 4.500 projetos implementados pelo PNUD até 1983, somente 0,7% foi direcionado ao Brasil (Milani, 2017).

A redemocratização brasileira, que teve início em 1985 e se consolidou na promulgação da Constituição de 1988, provocou um reposicionamento da visão

acerca do desenvolvimento no país. O foco na agenda econômica deu lugar a uma agenda de desenvolvimento integrado, na busca pela redução de desigualdades. Houve aumento expressivo no número e também na complexidade de projetos financiados através de AOD, com foco primordial na modernização do setor público, meio ambiente, combate à pobreza e desenvolvimento social (Corrêa, 2010).

Tabela 1: Brasil como receptor de AOD

| <b>Período</b> | <b>Número de projetos</b> | <b>Valor dos recursos recebidos (em USD)</b> |
|----------------|---------------------------|--|
| 1973-1984      | 285                       | 1.014.196.972,82                             |
| 1985-1994      | 553                       | 1.857.033.974,53                             |
| 1995-2004      | 4351                      | 2.867.302.097,36                             |

Fonte: Elaborado a partir de dados da AidData (Zoccal, 2013).

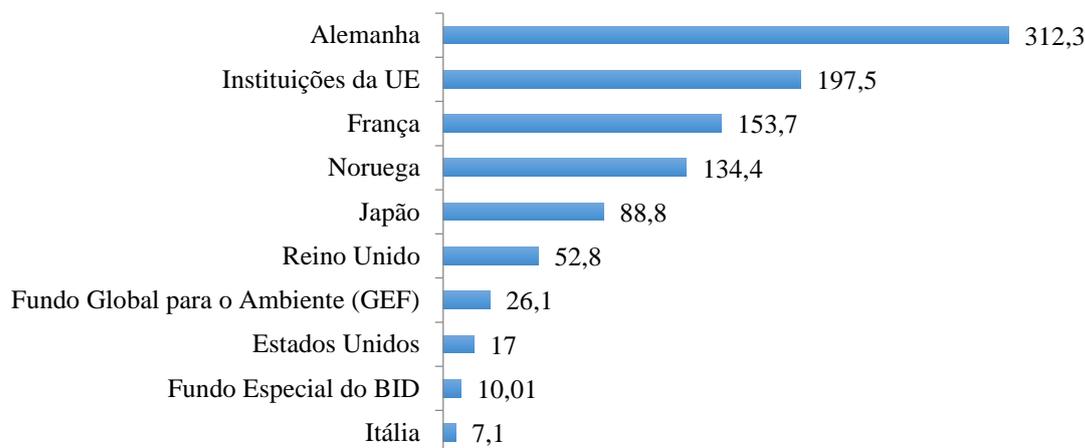
Durante os anos seguintes à redemocratização, a cooperação internacional passou a ser tida também como ferramenta de promoção da competitividade e acesso a mercados, viabilizando operações tanto do setor privado como também de organismos não-governamentais. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) a cooperação foi importante elemento catalizador de mudanças estruturais. Com uma média de 200 iniciativas executadas por ano durante sua gestão (Tabela 1). Cerca de 100 milhões de dólares em AOD foram recebidos anualmente, primordialmente advindos dos governos japonês (55%) e alemão (20%) (Machado, 2004).

Nesse período o Brasil deixou de ser elegível como recipiendário de AOD em diferentes sistemas de graduação e houve assim expansão do uso de recursos nacionais para implementação de programas de desenvolvimento e políticas públicas. Diferentes organismos multilaterais, instituições financeiras internacionais e doadores tradicionais possuem seus próprios sistemas de graduação, que levam em conta indicadores como renda *per capita* ou até mesmo localização geográfica (Corrêa, 2010). Ao se graduar em sistemas como da Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial, o Brasil deixa de ser elegível como recipiendário de assistência daquela agência. Contudo, o país ainda figura na lista de recipiendários de AOD do DAC/OCDE.

Assim, mesmo que em menor volume, Ajuda Oficial ao Desenvolvimento advinda de doadores tradicionais segue sendo direcionada ao Brasil. Os últimos dados da cooperação recebida pelo Brasil disponíveis no site da Agência Brasileira de Cooperação são de 2011. Naquele ano, a Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral contabilizou 233 projetos e atividades em execução. Já a Coordenação Geral de Cooperação Bilateral contabilizou 33 projetos e atividades em execução de cooperação técnica recebida, identificando manutenção em relação aos volumes do ano anterior. Os principais doadores multilaterais foram PNUD (37%) e UNESCO (21%), já os principais doadores bilaterais foram Alemanha (37%) e Japão (24%). Não há, contudo, informações em termos de volume total desses recursos (ABC, s.d).

Dados mais recentes são apresentados pela OCDE, que sistematiza informações dos membros do CAD e demais países que reportem voluntariamente ao comitê. Nos anos de 2015 e 2016 a maior parte dos programas e projetos foram multi-setoriais ou em infraestrutura econômica e educação (Gráfico 6). O principal doador de projetos para o Brasil seguiu sendo a Alemanha, totalizando cerca de 312 milhões de dólares em ajuda bilateral ao país (Gráfico 5). De acordo com os dados de 2014 a 2016, é notável a queda do volume de AOD destinado ao Brasil, representando uma redução de mais de 60% no total líquido de receitas nesses três anos (Tabela 2).

Gráfico 5: Top 10 doadores de AOD bruto para o Brasil, média 2015-2016 (em milhões de USD)



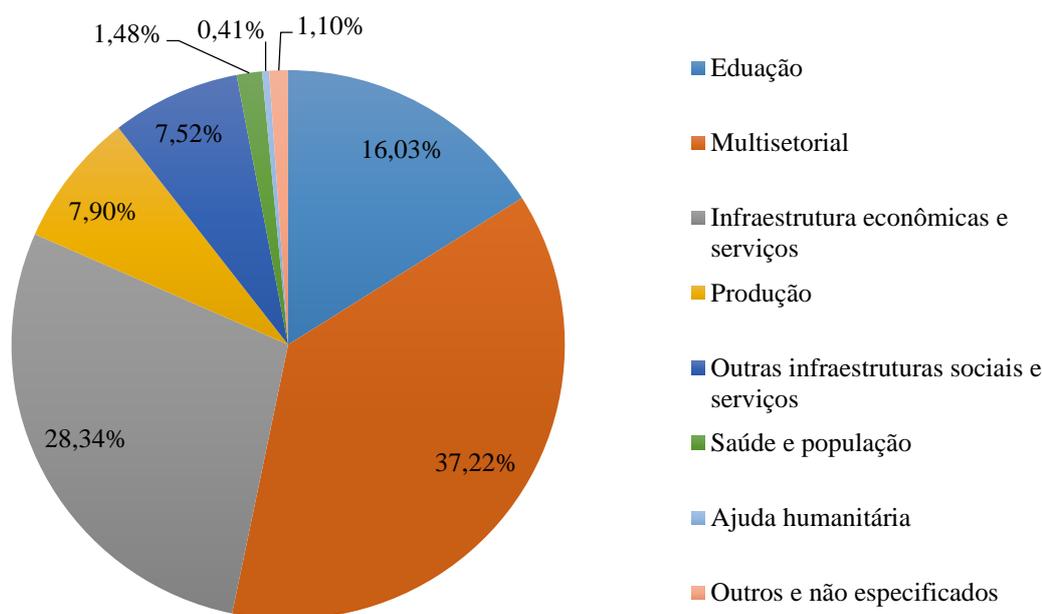
Fonte: Aid at a glance charts (OECD, s.d.a).

Tabela 2: Receitas do Brasil

|  | 2014     | 2015     | 2016     |
|--|----------|----------|----------|
| AOD líquido (milhões de USD)               | 914,2    | 1.003,2  | 674,6    |
| AOD bruto (milhões de USD)                 | 1.136,4  | 1.182,3  | 880,5    |
| Volume bilateral (AOD bruto) (%)           | 94,1     | 69,4     | 86,0     |
| Total líquido de receitas (milhões de USD) | 66.637,0 | 40.889,3 | 22.373,5 |

Fonte: *Aid at a glance charts* (OECD, s.d.a)

Gráfico 6: AOD bilateral por setor para o Brasil, média 2015-2016.



Fonte: *Aid at a glance charts* (OECD, s.d.a)

Apesar de nos anos iniciais da autonomização do campo da CID o Brasil ter sido fundamentalmente receptor de fluxos de AOD, desde o início de sua participação no campo já existiam iniciativas de cooperação brasileira com países em desenvolvimento. Contudo, como o que define a posição ocupada pelos agentes no campo são os capitais reconhecidos como legítimos entre os agentes, o questionamento da posição de recipiendário ocupada pelo Brasil e posterior reconhecimento de uma nova posição como provedor de CSS, que vai além da lógica binária doador-recipientário, só aconteceu na segunda batalha *dóxica* empreendida pelos países do Sul global no campo.

Dentre as primeiras iniciativas do Brasil como provedor de cooperação está o Programa de estudantes-convênio de graduação (PEC-G), no qual o Brasil –

através da parceria entre a Divisão de Temas Educacionais do MRE e o Ministério da Educação – oferece ainda hoje bolsas de graduação no Brasil a estudantes de outros países em desenvolvimento. Em 1981 o programa foi replicado no nível de pós-graduação, estabelecendo então o PEC-PG, que também existe ainda hoje.

Durante a década de 1970 houve fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento e, no caso brasileiro, a cooperação técnica internacional passou também a ser usada como ferramenta da política externa para a projeção internacional brasileira. Foi em 1971 que o Brasil estabeleceu o primeiro programa de cooperação prestada, ao assinar acordos com Paraguai, Colômbia, Trinidad e Tobago e Guiana. Nos anos seguintes os objetivos da cooperação passam a ser duplos: trazer tecnologia e conhecimento e, ao mesmo tempo, afirmar o Brasil como potência emergente (Milani, 2017; Valler Filho, 2007).

Também a partir da década de 1970 se destacam contribuições brasileiras a organismos multilaterais, como a Associação Internacional de Desenvolvimento do Grupo Banco Mundial, do Fundo de Operações Especiais (FOE) do BID e do Fundo Africano de Desenvolvimento do Banco Africano de Desenvolvimento (FAD/BAD). Desse último, por exemplo, o Brasil é sócio-fundador e assim participa desde que o fundo começou suas operações, em 1974 (Gonzales & Pereira, 2012).

Já em 1977 foi firmado o Programa de Cooperação Técnica Brasil-África. Contudo, foi somente no fim da década de 1980 que, pela iniciativa do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no âmbito do MRE, em substituição ao sistema interministerial que articulava a cooperação recebida pelo Brasil durante as duas décadas anteriores, através da SUBIN e do DCOPT.

Dentre os países do Sul global que começavam a aprofundar suas ações de CTPD, o Brasil foi um dos primeiros a criar um órgão específico para a coordenação da cooperação internacional para o desenvolvimento, após somente o Marrocos, que criou a Agência Marroquina de Cooperação Internacional um ano antes da iniciativa brasileira (Corrêa, 2010; Ferreira & Moreira, 2018).

No momento da criação da ABC, em 1987, se definiu como escopo de atuação exclusivamente a cooperação técnica brasileira, gerando então contornos mais definidos para essa modalidade, transformando as iniciativas que antes eram pulverizadas em componente de uma visão mais ampla de planejamento do Estado brasileiro, transformando a cooperação técnica em ferramenta da política externa (BRA#5, 2017; Abreu, 2013). Atualmente a ABC é responsável também pela cooperação humanitária, que antes estava a cargo da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), extinta em setembro de 2016. Assim, abarca o seguinte mandato:

À Agência Brasileira de Cooperação compete 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, do País para o exterior e do exterior para o País, nas modalidades técnica e humanitária, incluídas ações correlatas de capacitação estruturadas sob formato bilateral, trilateral ou multilateral, de apoio à cooperação técnica descentralizada, de intercâmbio de experiências e de disseminação de informações sobre suas áreas de competência (Presidência da República, 2017, p. Art. 42).

Três elementos domésticos podem ser apontados como favorecendo a institucionalização da cooperação brasileira naquele período: (i) o fim do período militar permitiu uma descentralização e arrefecimento do crescimento econômico como prioridade basilar para o desenvolvimento, (ii) a Constituição de 1988 abriu espaço para políticas públicas mais pluralistas, na qual ministérios ganharam maior espaço e influência na formulação de políticas, e (iii) a consolidação de instituições brasileiras que, com o fortalecimento de seu capital humano, científico e tecnológico, passaram então a ser capazes de atuar como fonte de experiência e conhecimento (BRA#5, 2017).

Já durante o governo de FHC, a retomada do crescimento econômico e o fortalecimento da expertise tecnológica e científica de instituições domésticas conferiu ao Brasil maior visibilidade internacional, expandindo não só as iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento como também fortalecendo sua atuação em diversos foros políticos que questionavam o domínio de países industrializados em diversos campos das relações internacionais.

Ainda no início de seu mandato presidencial houve iniciativas que criaram oportunidades de expansão da cooperação entre países em desenvolvimento, como a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Nos últimos anos do governo Cardoso, já se destacavam programas e projetos de cooperação pautados pela expertise doméstica adquirida pelo Brasil durante seu próprio desenvolvimento nacional, principalmente com países da África e América do Sul, como o Programa de Cooperação Internacional para Ações de Prevenção e Controle do HIV/Aids lançado em 2002 (Marcondes & Mawdsley, 2017).

Com a virada do século XXI, o início do governo Lula e um contexto mundial mais heterogêneo, a política externa adquiriu uma perspectiva mais autonomistas em relação ao seu antecessor, estabelecendo uma estratégia de expansão da articulação com países do Sul. Nesse contexto houve o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e aumento significativo das iniciativas brasileiras de CTPD.

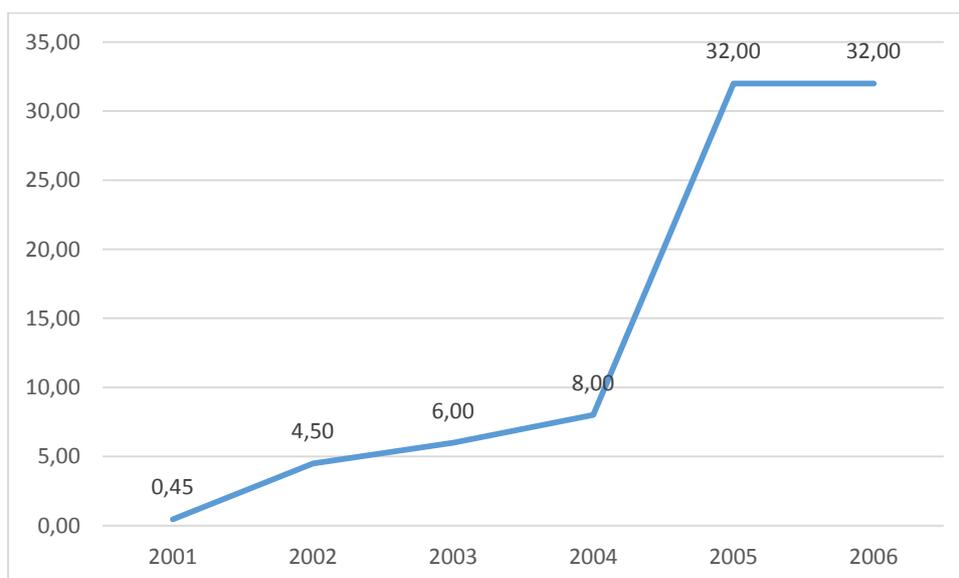
No fim de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), se tornou (*sic*) presidente, o primeiro candidato de esquerda bem-sucedido na história política do Brasil. O governo de Lula foi marcado por considerável expansão da cooperação brasileira para o desenvolvimento, e a ampliação e aprofundamento das relações com o Sul global foram identificados como objetivo-chave para a política externa [*tradução livre*]<sup>73</sup> (Marcondes & Mawdsley, 2017, p. 683).

Entre os últimos anos do governo FHC e os primeiros anos do governo Lula, de 2001 a 2005, o orçamento de programas e projetos da cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento foi multiplicado por mais de 70 vezes. O maior salto foi entre os anos de 2004 e 2005 (Gráfico 7).

---

<sup>73</sup> No original: “Luis Inácio Lula da Silva of the Workers’ Party (Partido dos Trabalhadores, PT)—became president, the first successful left-wing candidate in Brazil’s political history. The Lula government was marked by considerable expansion of Brazilian development cooperation, and the widening and deepening of relations with the global South was identified as a key foreign policy goal”

Gráfico 7: Evolução orçamentária da ABC na CTPD, de 2002 a 2006 (em milhões de BRL).

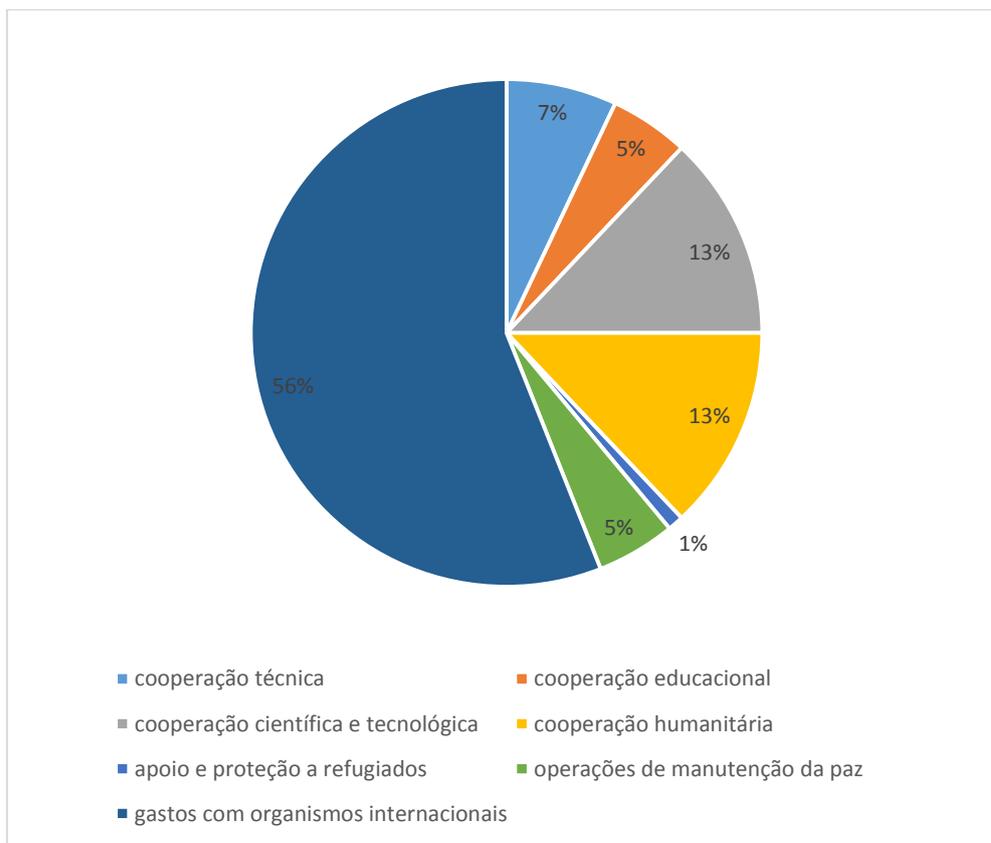


Fonte: CGAP/ABC-MRE (Valler Filho, 2007, p. 89).

O primeiro relatório oficial que sistematiza as iniciativas oficiais de cooperação prestada pelo Brasil, COBRADI, foi lançado somente em dezembro de 2010, abrangendo dados entre os anos de 2005 a 2009. O relatório foi elaborado a partir de uma parceria entre a ABC e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a fim de “identificar, resgatar e sistematizar os dados e informações do investimento público para atividades, projetos e programas da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (IPEA; ABC, 2010, p. 11).

Desde 2010 foram elaborados outros dois relatórios, referentes aos dados de 2010 e de 2011 a 2013, com algumas mudanças de ordem metodológica. Além dos objetivos de identificar e sistematizar os dados, o último relatório (2011-2013), publicado em 2016, propõe também analisar a sustentabilidade das iniciativas brasileiras para o desenvolvimento internacional. Nesse relatório, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é dividida em (i) cooperação técnica, (ii) cooperação educacional, (iii) cooperação científica e tecnológica, (iv) cooperação humanitária, (v) apoio e proteção a refugiados, (vi) operações de manutenção da paz, e (vii) gastos com organismos internacionais.

Gráfico 8: Dispendios do governo brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional (2011-2013).



Fonte: (IPEA; ABC, 2016).

É importante ressaltar que, embora a cooperação técnica represente apenas 7% da totalidade dos recursos despendidos pelo governo brasileiro com a cooperação (Gráfico 8), tal modalidade tem sido o foco dos debates internacionais sobre a cooperação prestada pelo Brasil. Cooperação Sul-Sul, cooperação técnica ou cooperação técnica Sul-Sul são, no caso brasileiro, usados frequentemente de maneira intercambiáveis (de Renzio, Zoccal, Fonseca, & Niv, 2013). De acordo com o mesmo relatório, “a cooperação técnica (CT) constitui a mais ampla e diversificada modalidade da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (IPEA; ABC, 2016, p. 23).

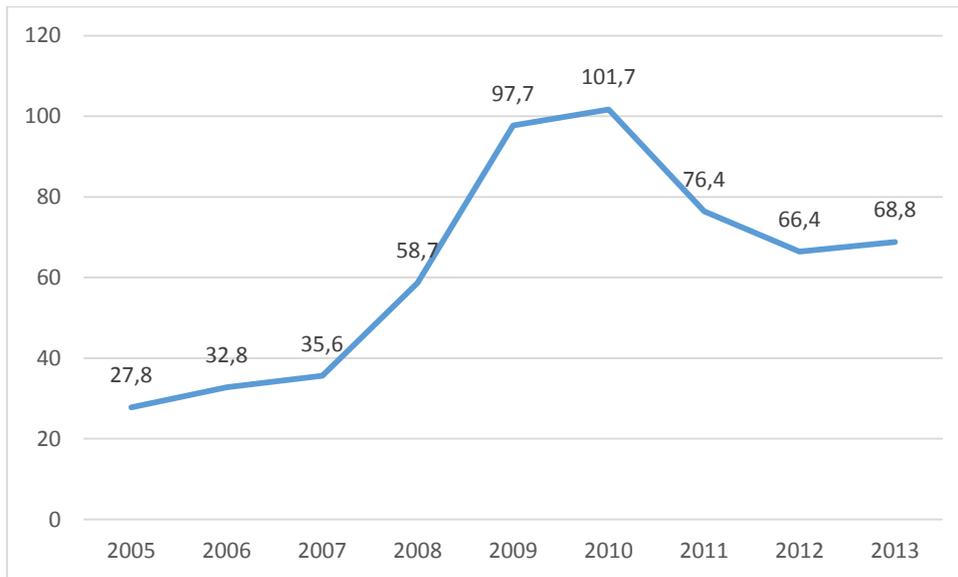
A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, permitiu melhor coordenação das atividades de cooperação dos diferentes órgãos e setores governamentais, como também maior articulação no uso de recursos e instrumentos relativos à promoção de processos cooperativos. Ainda que grande parte dos recursos do Cobradi se destine a operações de natureza multilateral, a cooperação técnica brasileira ampliou sua capacidade de ação, ao mesmo tempo em que se diversificou

especialmente, aumentando sua presença na África e na América Latina e Caribe (Santos Filho, 2016, pp. 90-91).

Tal modalidade, com foco em transferência de tecnologia, compartilhamento de conhecimento e construção de capacidades, é efetivada, na maioria das vezes, por funcionários públicos federais ou agentes financiados com outros recursos do Orçamento Geral da União. De acordo com o COBRADI 2011-2013, nesse período 88 órgãos da administração pública federal atuaram em ações de cooperação técnica em 128 países e quadro grupos de países – Mercosul, CPLP, Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (IPEA; ABC, 2016).

A ABC possui uma estrutura de implementação de seus programas e projetos de cooperação diferente das estruturas de agências de cooperação para o desenvolvimento da maior parte dos doadores do CAD. A agência estabelece parcerias com agências executoras, como Embrapa ou Fiocruz, que possuem a expertise técnica nas diversas áreas dos programas e projetos. Dado que projetos necessitam de uma agência executora, a cooperação brasileira frequentemente foi caracterizada como fragmentada e a ABC criticada por não possuir expertise técnica necessária para a execução dos projetos. Por outro lado, isso pode também ser visto como benefício importante da prática de cooperação brasileira, já que profissionais brasileiros envolvidos nos programas e projetos de cooperação Sul-Sul possuem expertise técnica setorial, tendo construído a própria experiência profissional na arena doméstica, e assim familiar com a trajetória de desenvolvimento brasileira e suas especificidades, em oposição aos profissionais formados em desenvolvimento internacional – *development experts* – envolvidos na maior parte de programas e projetos de doadores tradicionais (Esteves, Zoccal, & Fonseca, 2016).

Gráfico 9: Dispendios do governo federal com a cooperação técnica (2005-2013) (em milhões de BRL).



Fonte: (IPEA; ABC, 2016).

A partir da análise dos gastos com cooperação técnica (Gráfico ), é notória a variação da relevância da cooperação Sul-Sul na agenda política brasileira. A época de ouro do Brasil como provedor do Sul teve seu crescimento e ápice durante a administração Lula, quando havia uma narrativa clara e forte em torno da identidade Sul do Brasil. Já sob o governo Dilma Rousseff (2011-2016), os investimentos econômicos e políticos na relação com países da África começaram a perder impulso. Havia algumas continuidades, mas uma perspectiva mais pragmática emergiu para as iniciativas de CSS (Cabral L. , 2016; Suyama, Waisbich, & Leite, 2016). Depois do impeachment da ex-presidente Rousseff em agosto de 2016, o então vice-presidente Michel Temer assumiu o governo e tem ele mesmo sido acometido por uma crise econômica e política, deixando pouco espaço na agenda de política externa para o multilateralismo e desenvolvimento internacional (Cabral L. , 2016; Marcondes & Mawdsley, 2017).

As sessões seguintes desse capítulo irão aprofundar a análise da trajetória do Estado brasileiro como provedor de cooperação Sul-Sul. Ao mapear os componentes mobilizados pelo Brasil para o reconhecimento de seu papel dual no campo é possível identificar e analisar a estratégia articulada pelo Brasil para a maximização de seus capitais e busca por alteração da prática *dóxic* do campo. A

partir da análise engendrada nos capítulos anteriores, aqui se identifica que a estratégia brasileira perpassa, por um lado, pela articulação de agentes do Sul global e busca por exercer um papel de liderança nesse grupo, conferindo então capital social a esses agentes. Por outro lado, pela mobilização da narrativa de um passado colonial comum a muitos dos países em desenvolvimento e também de compartilhamento de desafios enfrentados domesticamente, identificando suas políticas públicas como bem-sucedidas e passíveis de serem compartilhadas entre países do Sul global, mobilizando e valorizando capitais técnico-científico e cultural.

#### **4.2. A acumulação e mobilização de capitais**

Nos últimos anos houve uma difusão dos debates acerca da cooperação Sul-Sul em geral e, em particular, acerca das especificidades da cooperação de agentes do Sul global, como Brasil, Índia e China (Besharati & Esteves, 2015). Apesar da grande maioria desses estudos localizarem a CSS como um fenômeno de raízes em meados da década de 1950, na Conferência de Bandung, o capítulo anterior mostrou que foi na virada do século XXI que agentes do Sul global conseguiram poder de influência suficiente para que tal modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento apresentasse novo arranjo normativo, estabelecendo novas posições a serem ocupadas por agentes do campo, ao ampliar a compreensão e conferir maior valor a capitais técnico-científico, social e cultural, em detrimento da proeminência do capital econômico e, a partir desse novo equilíbrio de valores dos capitais legítimos, esgarçamento das fronteiras do campo e redefinição da prática *dóxica*.

No caso específico da cooperação brasileira, a sessão anterior desse capítulo apresentou brevemente o caráter das iniciativas que limitaram o Estado brasileiro como agente recipiendário da CID e sua transformação, que passou então a conferir ao Brasil a posição de provedor de cooperação Sul-Sul. Mesmo que ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento já figurassem no escopo das atividades brasileiras desde a consolidação da CID, a *doxa* do campo estabeleceu naquele momento as posições legítimas a serem ocupadas pelos agentes a partir da lógica binária doador-recipientário. Assim, somente

quando a CSS foi legitimada como arranjo possível dentro do campo que a existência de iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento, dentre elas brasileiras, que posições que vão além dessa lógica binária foram reconhecidas e, assim, posicionando o Brasil como agente provedor de CSS.

A narrativa do Sul brasileira se consolidou em oposição às práticas de doadores tradicionais, fundamentadas majoritariamente no dever moral da ajuda. A emergência de novas práticas no campo da CID, particularmente no início do século XXI, implicam a reconfiguração das disposições sociais, alterando os arranjos normativos e as zonas de influência entre os agentes. As duas últimas décadas presenciaram um reordenamento das posições e dos agentes no campo. A estratégia de CSS pela maximização da influência de agentes como Brasil foi ao mesmo tempo consequência de e levada por uma diferente combinação de capitais reconhecida como legítima no campo.

Dois componentes autorizaram o crescimento de influência do Brasil no campo da CID: (i) a criação de capital social, a partir do engajamento em fóruns multilaterais, como inicialmente no G77 e mais recentemente nos BRICS ou no G20, se posicionando como líder do Sul global, almejando um desenvolvimento mais autônomo entre os países em desenvolvimento e articulando uma visão comum de oposição às práticas tradicionais no campo da CID, e (ii) a articulação de capitais técnico-científico e cultural, ao mobilizar a narrativa do passado colonial comum e, concomitantemente, a expertise doméstica acumulada no enfrentamento de seus próprios desafios ao desenvolvimento nacional, como agricultura tropical e saúde pública, se distinguindo da expertise de profissionais do desenvolvimento internacional de países do Norte.

#### **4.2.1.**

##### **A criação de capital social: liderança no Sul global**

O início das relações entre países do Sul é situado na conferência de Bandung, em 1955. Contudo, esse movimento é concentrado tão-somente no continente africano e asiático, contando com a participação brasileira e de outros países da América Latina apenas como observadores. A expansão da articulação do Sul global para a América Latina se consolidou nos anos 1970. Não obstante, o reconhecimento do Estado brasileiro como um líder dentre os países do Sul global

pode ser tido como um fenômeno relativamente recente, essencialmente predominante da administração Lula.

Há literatura que aponta que o engajamento brasileiro nas relações entre os países do Sul perpassou alguns governos anteriores à virada do século XXI. Em relatório produzido pelo *Institute of Development Studies* (IDS), CEBRAP e Articulação Sul, é destacada a expansão das relações brasileiras com outros países do Sul durante o governo de João Goulart, de 1961 a 1964, através da Política Externa Independente, o governo do General Castello Branco, entre 1964 e 1967, quando foi organizada a primeira missão comercial à países africanos, e também o governo do General Ernesto Geisel, entre 1974 e 1979, com o Pragmatismo Ecumênico e Responsável (Leite, et al., 2014).

Contudo, apesar de compartilhar o passado colonial com países da Ásia e África, o Brasil não teve atuação relevante em períodos tidos como marcos iniciais importantes do enraizamento da cooperação Sul-Sul, como a mencionada Conferência de Bandung ou também na Primeira Conferência do Movimento dos Não-Alinhados, em Belgrado, em 1961. Participação um pouco mais ativa começou somente a partir de meados da década de 1960, com o lançamento do G77, no âmbito da UNCTAD, que se tornou o agrupamento entre países do Sul global de maior relevância, institucionalizando iniciativas políticas e econômicas de cooperação e pressionando por uma ordem mais igualitária. Contudo, vale ressaltar a frequente ambivalência das relações do Brasil com outros países do Sul global. Assim como muitos outros países da América Latina, no contexto da Guerra Fria, o Brasil se situou na órbita geopolítica do ocidente (Cesarino, 2015).

Durante as década de 1970 e 1980 houve a difusão de uma agenda neoliberal e diversos países da América Latina enfrentaram progressiva vulnerabilidade. O Brasil passou por uma crise da dívida e fiscal e propostas de uma coalisão terceiro mundista perdeu espaço (Lima & Hirst, 2006). Em fins da década de 1980 foi criado o Grupo dos 15, com o objetivo de ser a interlocução do Sul global com o então G7, contudo, ainda uma articulação sem muito sucesso. De acordo com informante diplomata envolvido ativamente no MRE naquele momento, o G15 gerou poucos resultados concretos, mas foi embrião do IBAS –

Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – criado em junho de 2003 (BRA#4, 2017).

Durante o governo FHC algumas iniciativas mini e multilaterais foram lançadas para a integração de países em desenvolvimento, se afastando da lógica da *autonomia pela distância*, prevalecente durante a Guerra Fria, e se aprofundando da lógica de *autonomia pela integração*, na implementação de uma agenda internacional mais proativa, buscando aumentar a influência brasileira na elaboração dos arranjos normativos nos diversos campos das relações internacionais (Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003).

Em seu discurso de posse em 1995, o ex-presidente FHC defendeu que

Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, (...) temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem. É tempo, portanto de atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em relação aos nossos objetivos. É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como nação soberana, neste mundo em transformação (...) (Cardoso, 1995, pp. 17-18) .

A ação diplomática durante seus dois governos avançou na figura do presidente, contudo, mesmo que tenha aprofundado a integração regional e assumido uma presença mais ativa na América Latina, a identidade Sul não foi marca característica nesse momento. O ímpeto brasileiro de ser uma voz ativa dentre os países do Sul global se cristalizou durante o governo Lula. O Ministério das Relações Exteriores fez explícito o desejo de tornar o Brasil um líder dentre os países da América do Sul (Lima & Hirst, 2006). Logo nos primeiros meses de seu mandato iniciativas indicavam o fortalecimento das relações com atores do Sul. Com a criação do IBAS e, posteriormente, dos BRICS, a diplomacia brasileira deu ênfase às relações com países do Sul e estabeleceu a identidade Sul como importante instrumento do posicionamento brasileiro nas relações internacionais.

A partir de uma retórica de solidariedade e busca autônoma pelo desenvolvimento, o Brasil adquiriu proeminência como ator global. Com objetivo declarado de garantir que a nova ordem mundial que se constituía estivesse alinhada aos princípios Sul-Sul, fosse inclusiva e justa e tivesse a ONU como

centro legítimo do sistema, o agrupamento BRICS se tornou importante plataforma de influência do Sul global (Xiaoyun & Carey, 2014).

A concepção desse agrupamento surgiu ainda em 2001, a partir de relatório produzido por Jim O’Neill, chefe de pesquisa em economia global do Goldman Sachs. A crescente influência brasileira na virada do século XXI foi frequentemente associada ao tamanho de seu território, população e economia (Lima & Hirst, 2006). Foi só em 2009, por iniciativa da Rússia, que Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram consolidando o vetor político do Sul global para influenciar o futuro do sistema internacional.

A primeira cúpula dos BRICs (ainda sem a participação da África do Sul) aconteceu um ano após a primeira cúpula de Chefes de Estado do G20, que reuniu em 2008 os principais atores da economia global, incluindo os cinco atuais membros dos BRICS, em uma inovação histórica da governança global. “Para os BRICS, o advento do G20 foi uma validação da posição de que o sistema de governança global teria que se tornar multipolar” [tradução livre]<sup>74</sup> (Gu, Carey, Shankland, & Chenoy, 2016, p. 8).

No livro *The BRICS in International Development*, Jing Gu *et al.* (2016) apontam para as negociações em torno da reforma do FMI como uma das preocupações principais do Sul global, agenda que foi perseguida precisamente pelos BRICS no âmbito do G20. O estabelecimento do G20 abriu oportunidade para o Brasil renovar seu papel como “intermediário indispensável” para a coalisão de países do terceiro mundo (Lima & Hirst, 2006, p. 27).

A partir do ponto de vista do Brasil, o G20 representou uma mudança significativa que recuperou a prioridade da agenda do desenvolvimento após o modelo de coalisão do Terceiro Mundo do fim da década de 1970 (como o G77) e as crises fiscais e da dívida dos anos 1980 [tradução livre]<sup>75</sup> (Lima & Hirst, 2006, p. 36).

Nos últimos quase 10 anos é notório que, em diferentes níveis, os cinco países membros do BRICS possuem agendas próprias para o campo da

<sup>74</sup> No original: “For the BRICS, the advent of the G20 has been a validation of the position that global governance systems would need to become multipolar.”

<sup>75</sup> No original: “From Brazil’s point of view, the G20 represented a significant move to give renewed priority to the development agenda following the end of the 1970s-style Third World coalitions (such as the G77) and the debt and fiscal crises of the 1980s”

cooperação internacional para o desenvolvimento. Não há, contudo, uma tentativa conjunta de construir uma estratégia de cooperação dos BRICS (Gu, Carey, Shankland, & Chenoy, 2016). Apesar da inexistência de uma agenda comum para a iniciativas da CID, equivalente por exemplo à Agenda para a Eficácia da Ajuda estabelecida pelos doadores tradicionais no Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE em Paris, em 2005, a estratégia comum do Sul global gira em torno da oposição às práticas estabelecidas pela cooperação Norte-Sul.

A centralidade do ex-presidente Lula para a estratégia de articulação entre países do Sul não é consenso. Sob o argumento de que a proeminência brasileira na política global foi não só política, mas sobretudo econômica, há indícios de que a demanda por cooperação teria crescido de qualquer maneira, independente de seu envolvimento na diplomacia. Letícia Cesarino indica que um de seus informantes da ABC insistiu que “não foi o Lula que colocou o Brasil no grupo dos BRICS” (Cesarino, 2015, p. 379).

Vale mencionar, contudo, que a presença brasileira na esfera internacional durante esse período trouxe inovações conceituais e práticas para o engajamento internacional brasileiro. Em busca da ampliação das relações com o Sul global, países da África, principalmente os membros da CPLP, e os países vizinhos da América Latina, ocuparam lugar de destaque. Nos oito anos de seu governo, o ex-presidente realizou, somente à África, 34 visitas oficiais, abrangendo 21 países do continente, além de outras 66 visitas oficial em nível ministerial a 31 países (Ferreira & Moreira, 2018).

Fica evidente que o investimento brasileiro nas relações com outros países do Sul se aprofundou durante o governo Lula, tanto em termos de recursos como também em investimento político. Em 2010, os principais parceiros brasileiros na cooperação técnica foram notadamente Haiti e Peru na América Latina e São Tomé e Príncipe e Moçambique na África. Vale também ressaltar que entre os dez principais parceiros, cinco são membros da CPLP (IPEA; ABC, 2013). Em 2013, dos 98 países em desenvolvimento beneficiários da cooperação brasileira, 43% eram países do continente africano e 31,5% latino-americanos (Abreu, 2013).

Ademais, a “presidencialização” da diplomacia fortaleceu os laços entre os países do Sul e colocou o Brasil em posição de destaque em diversos campos das relações internacionais. No campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, a experiência individual do próprio presidente em superar a pobreza e a fome se tornou parte importante da mensagem. A personificação da trajetória do desenvolvimento doméstico brasileiro promoveu o Brasil em diversas ocasiões como “irmão mais velho” ou um “primo que deu certo” (Balaban, 2014; Marcondes & Mawdsley, 2017).

#### **4.2.2.**

#### **A articulação de capitais técnico-científico e cultural: Brasil como um celeiro de políticas públicas**

*A relevância do Brasil na CSS se dá pelo seu pioneirismo em programas domésticos que habilmente foram ampliados para outros países, como os de combate à fome e diminuição da pobreza (Chediek, 2017, pp. 44-5)*

Como visto, a transição brasileira de recipiendário a provedor de CSS ocorreu e se consolidou principalmente durante o governo Lula, que através da “diplomacia presidencial” projetou o Brasil não só como líder global, mas também como modelo de desenvolvimento internacional (Marcondes & Mawdsley, 2017; Cesarino, 2013; Cesarino, 2015; Chediek, 2017). A partir da narrativa de acúmulo de experiência doméstica de combate à fome e à pobreza que podem ser compartilhadas com países em desenvolvimento que enfrentam desafios comuns, o Brasil fortaleceu capitais técnico-científico e cultural em detrimento do capital econômico como chave fundamental para o estabelecimento de programas e projetos de cooperação brasileira para o desenvolvimento.

A divisão entre Norte e Sul e a oposição às práticas fundamentadas na transferência de recurso conduzida por doadores tradicionais têm se fortalecido com a narrativa brasileira baseada no histórico colonial e os atuais desafios enfrentados por países em desenvolvimento. O discurso do ex-presidente Lula frequentemente apontava para uma irmandade entre Brasil e o continente africano. Nesse contexto, durante suas viagens à África, a expertise técnica brasileira desenvolvida nas últimas décadas por instituições como Embrapa, sob a esfera do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Fiocruz, sob a esfera do Ministério da Saúde, ao lado de experiências mais recentes de políticas públicas

federais como o Fome Zero ou o Programa de Merenda Escolar, foram as bases para o compartilhamento de conhecimento e desenvolvimento de capacidades entre Brasil e os parceiros da cooperação Sul-Sul.

Os interlocutores envolvidos nas iniciativas brasileiras da cooperação Sul-Sul, sejam profissionais da Agência Brasileira de Cooperação, de agências executoras, representações brasileiras em organismos internacionais e até mesmo representantes de doadores tradicionais, enaltecem o pressuposto da trajetória histórica compartilhada entre países em desenvolvimento, seja pelo passado colonial ou pelos desafios do combate à pobreza, fome e desigualdade enfrentados domesticamente, como o principal trunfo da cooperação Sul-Sul. O tropo da trajetória doméstica de acúmulo de políticas públicas bem-sucedidas fornece vantagens comparativas em relação ao Norte global, ampliando o valor do capital técnico-científico no campo da CID, por serem fonte de lições que se ajustariam mais facilmente às realidades dos países em desenvolvimento (Cesarino, 2015; Chediek, 2017).

A trajetória de combate à fome, pobreza e desigualdades, assim como o avanço da expertise em saúde pública, combate a doenças tropicais e desenvolvimento da agricultura tropical, conferiu ao Estado brasileiro proeminente capital científico e tecnológico que foi amplamente articulado em suas estratégias de maximização de influência no campo da CID.

Exemplos de programas da cooperação técnica brasileira fundamentados em políticas públicas reconhecidas internacionalmente são o Programa *Cotton-4 + Togo* para o aprimoramento da produtividade do algodão no Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo; a disseminação da rede de *Bancos de Leite Humano* para a redução da mortalidade infantil, já implementada em mais de 20 países; ou ainda o estabelecimento do *Centro de Excelência de Combate à Fome*, parceria do Programa Mundial de Alimentos (PMA) com o governo brasileiro para o compartilhamento da experiência do programa Fome Zero.

O Cotton-4 + Togo é um projeto coordenado pela ABC, com apoio do PNUD e executado pela Embrapa, que visa o aumento da produtividade do algodão nos países parceiros. A primeira fase, que ainda não envolvia o Togo

entre os países parceiros, aconteceu entre março de 2009 e dezembro de 2013, totalizando um orçamento de US\$ 5,21 milhões (Plan; Articulação Sul, 2016).

A rede de Banco de Leite Humano é um dos projetos mais citados pela Agência Brasileira de Cooperação como exemplo de êxito da CSS. Executado pela Fiocruz, a tecnologia envolvida é de baixo custo operacional mas com padrão de qualidade reconhecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS). A primeira iniciativa de cooperação desse projeto foi ainda em 2005, na formulação da Rede Latino-americana de Bancos de Leite Humano. Entre 2006 e 2015 foram implementados 32 projetos com 21 países, sendo a grande maioria em países latino-americanos (Almeida, et al., 2017).

O Centro de Excelência de Combate à Fome é um arranjo trilateral entre o governo brasileiro e um Programa da ONU, o PMA, com “mandato voltado exclusivamente para a cooperação Sul-Sul com outros países em desenvolvimento” (Balaban, 2017, p. 294) na busca por soluções sustentáveis para o combate à fome. Criado em 2011, o Centro firmou parceria com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DfID) e o então Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e até novembro de 2016 recebeu missões de 38 países.

As três iniciativas apresentam diferentes propriedades da cooperação Sul-Sul brasileira. Esse trabalho não se aprofundará na análise de nenhum programa ou projeto em específico, contudo vale pontuar algumas características das práticas de CSS engendrada pelo Brasil. Os três exemplos são fundamentados em expertise técnico-científica desenvolvida na trajetória brasileira de seu desenvolvimento doméstico, conferindo peso ao capital técnico-científico acumulado nos anos anteriores.

A Embrapa, com expertise na agricultura tropical, se tornou a principal agência executora, em termos de volume de recursos, da cooperação técnica brasileira (IPEA; ABC, 2016). A ABC possui diversos projetos que são executados através da Embrapa, contudo os recursos destinados aos projetos do setor algodoeiro, dentre eles o Cotton-4 + Togo, figuram caso singular da carteira de projetos. Em 2002 o Brasil iniciou uma disputa na Organização Mundial de

Comércio (OMC) envolvendo subsídios domésticos dos EUA aos seus produtores de algodão e a garantias de crédito à exportação. A solução do contencioso empregou o mecanismo de retaliação cruzada e parte dos recursos são necessariamente destinados à cooperação com países africanos nesse setor (BRA#4, 2017).

O Centro de Excelência contra a Fome se baseia principalmente na estratégia do Fome Zero, com raízes no Programa Nacional de Alimentação Escolar estabelecido ainda em 1955 e no Programa de Aquisição de Alimentos, estabelecido em 2003. Em 2014 o Brasil saiu do Mapa da Fome, elaborado anualmente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), ao registrar menos de 5% de sua população ingerindo menos calorias do que o recomendado. Ainda dois anos antes desse marco, em 2012, o Ban Ki-moon, então Secretário Geral da ONU, lançou o *Zero Hunger Challenge*, citando o Brasil como exemplo a ser seguido mundialmente (Silva, 2017).

Tanto o Centro de Excelência contra a Fome, como o Cotton-4 + Togo, são tidos como iniciativas de cooperação estruturante, característica relevante para a narrativa que diferencia as práticas brasileiras da cooperação Norte-Sul. O Embaixador Fernando Abreu, diretor da Agência Brasileira de Cooperação entre agosto de 2012 e agosto de 2015, definiu a orientação estruturante das iniciativas da cooperação brasileira como

ações que pudessem desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados, em contraposição à atuação tradicional de projetos pontuais, cujos impactos são via de regra mais localizados. Os projetos estruturantes oferecem diversas vantagens: aumenta-se o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação; logra-se assegurar maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos; facilita-se a mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos programas/projetos; bem como cria-se espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais. No entanto, apresentam a limitação do seu relativo elevado custo, característica que exige seguidos incrementos orçamentários para garantir sua implementação (Abreu, 2013, p. 6).

Contudo, essa característica da CSS não possui precisão conceitual e é associada tanto ao volume de recursos envolvidos no projeto, como por vezes pela Embrapa, como também à construção de capacidades, como pela Fiocruz. A noção mais robusta de cooperação estruturante foi concebida no setor da saúde

pública, que a percebe como “construção de sistemas nacionais autônomos (*self-reliance*), capazes de formular e executar políticas de determinado setor, alinhadas às demandas específicas de seu respectivo contexto” (Esteves, Zoccal, & Fonseca, 2016, p. 224).

O Banco de Leite Humano, apesar de não ser um projeto de cooperação estruturante, abarca fator importante da CSS brasileira: expertise técnica de baixo custo operacional e fácil adaptação em países em desenvolvimento. Com ênfase no componente neonatal, tal programa de política pública possui foco na segurança alimentar e nutricional em busca da redução da morbimortalidade infantil. Em 2001 o programa foi reconhecido pela OMS como uma das iniciativas que mais contribuiu para a saúde infantil em todo o mundo (Almeida, et al., 2017).

Um dos informantes da cooperação brasileira, ao discorrer acerca das diferenças entre a cooperação brasileira e a cooperação tradicional Norte-Sul, apontou como chave para o posicionamento do Brasil como provedor de CSS o fato de que seus programas e projetos são fundamentados na experiência doméstica e executados em sua maioria por profissionais inseridos no contexto brasileiro e com expertise setorial. Assim, diferente de profissionais com expertise em desenvolvimento internacional, cooperantes brasileiros “estão acostumados a lidar com variáveis que países desenvolvidos na maioria das vezes não consideram na resolução do problema, como por exemplo o fornecimento de energia elétrica” (BRA#3, 2017). O mesmo informante defendeu que

um dos grandes problemas da cooperação da maneira como é concebida hoje é que em geral os atores que atuam no Sul, partindo do Norte, são pessoas muito bem intencionadas e muito qualificadas, mas que nunca lidaram especificamente com aquele problema. É uma diferença enorme quando você pega um pesquisador da Embrapa, que está acostumado a trabalhar na Paraíba e o leva para trabalhar com algum país africano, do que pegar um sujeito saído daqui de Paris. O nosso sujeito está acostumado. E muito do que eles aprendem no nordeste, levam para o Cotton-4, mas também muito do que eles enfrentam de problemas lá, assimilam o saber e levam de volta para o Brasil (BRA#3, 2017).

Como cooperantes, os profissionais brasileiros caracterizam, com frequência, seu trabalho como uma extensão internacional de escolhas constitucionais, programas e projetos que conduzem em casa (Esteves, Zoccal, &

Fonseca, 2016, p. 203). Contudo, a partir dos anos 2000 a demanda às instituições da administração pública federal foi crescente e, se antes prestavam cooperação de forma autônoma e pontual, passaram a se envolver em um volume crescente de iniciativas, gerando conflito com regimentos internos e os limites da atuação internacional e disponibilização de recursos humanos (Leite, 2013). De acordo com o COBRADI 2011-2013 (IPEA; ABC, 2016), 28,4% do volume total de gastos do governo federal com a cooperação técnica federal referem-se ao valor de horas técnicas dos profissionais dos órgãos federais envolvidos na execução das iniciativas da cooperação.

Ainda no escopo dos limites das estruturas federais do Brasil ao se envolverem com cooperação prestada, é bastante evidente os limites da própria Agência Brasileira de Cooperação. Fundada em 1987, momento que o envolvimento do Brasil no campo ainda era majoritariamente como recipiendário da cooperação, teve seu quadro normativo e procedimental estabelecido sob influência, em grande medida, no paradigma tradicional da CID. O PNUD assumiu, então, papel central na CSS brasileira (Leite, 2013).

O Acordo Básico de Assistência Técnica firmado em 1964 entre o Brasil e a ONU ampara a parceria entre a ABC e o PNUD, que assim fornece apoio técnico e administrativo, *i.e.* executando “as atividades fundamentais para a consecução das ações previstas no âmbito dos projetos de cooperação técnica” (Ferreira & Moreira, 2018, p. 14), já que não há amparo legal para ações como doações, compras no exterior, contratação de pessoal, aquisição de equipamentos, dentre outras, essenciais para a execução de programas e projetos da CSS brasileira. Por insuficiência de recursos humanos no próprio Ministério das Relações Exteriores, a chamada “equipe base” foi contratada por intermédio do PNUD. Mecanismo que inicialmente era de caráter emergencial, teve seu ápice em 2001, quando a auditoria procedida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à ABC constatou que apenas 7, de seus 125 funcionários, eram servidores públicos (Ferreira & Moreira, 2018). Após questionamentos da justiça trabalhista, em 2002 teve início a substituição do modelo de contratação do quadro de funcionários. A solução encontrada foi a contratação de servidores das carreira intermediárias do

serviço exterior ou de profissionais por tempo determinado, assim em outubro daquele ano nenhum consultor do PNUD estava alocado na ABC.

Essa solução apresentou, contudo, deficiências e resultados limitados. Entre 2002 e 2005 houve perda considerável de sua memória institucional, quando quase 170 de seus funcionários foram substituídos. Nesse período, muitos dos projetos já assinados tiveram seu início prorrogados. Servidores das carreiras intermediárias do serviço exterior cumprem, em geral, apenas dois anos na Secretaria de Estado e solicitam remoção ao exterior. Além disso, após o vencimento dos contratos temporários com a União o funcionário não pode, por lei, ser contratado novamente (Puente C. I., 2010; Ferreira & Moreira, 2018). Assim, a agência passou por uma recontração de consultores através do PNUD e, em 2010, mais da metade dos funcionários da ABC eram contratados através do programa da ONU, persistindo o problema da alta rotatividade de seus recursos humanos (Leite, et al., 2014).

Apesar dos limites no marco regulatório da cooperação Sul-Sul, houve considerável aprimoramento da coleta e sistematização dos dados relacionados à cooperação brasileira. Como já mencionado, em 2010 foi lançado o primeiro relatório oficial elaborado através da parceria entre ABC e IPEA, sistematizando dados da cooperação entre os anos de 2005 e 2009. Esse primeiro esforço foi, porém, ainda fortemente pautado pelo quadro normativo já estabelecido no campo, como a própria compreensão da cooperação para o desenvolvimento internacional, influenciada pelos termos da cooperação engendrada pelo CAD/OCDE.

De acordo com um informante que esteve envolvido na elaboração do primeiro COBRADI, foi feito, internamente, o que chamou de “COBRADI do B” que sistematizava valores não incorporados na publicação, como dados relacionados à perdão de dívidas (BRA#3, 2017). Entre 2003 e 2010 iniciativas de perdão de dívidas alcançaram quase 500 milhões de dólares, em países como Moçambique, Nigéria e Cabo Verde (Moura, 2013).

O mesmo informante ressaltou que o COBRADI foi o primeiro esforço dentre países em desenvolvimento para conduzir estudo acerca das iniciativas de

cooperação providas por países do Sul global. De tal maneira, o relatório chamou a atenção do DAC/OCDE. Na ocasião, o chefe do setor de estatísticas da organização realizou visita ao Brasil, englobando reuniões na ABC e no IPEA, como também em diversos órgãos federais envolvidos na cooperação, como Ministério da Educação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dentro outros (BRA#3, 2017).

O último COBRADI, lançado em 2016 e cobrindo o período de 2011 a 2013, ressalta mudanças de ordem metodológica e analisa a CSS brasileira em dois grupos: (i) sistematização dos dados referentes aos dispêndios do governo federal apresentados por órgãos federais e (ii) práticas de CSS engendradas pelo governo brasileiro sem “se limitar a um exercício de quantificação dos gastos”, buscando avançar na análise da “natureza do conhecimento compartilhado” (IPEA; ABC, 2016, p. 24).

Além da sistematização dos dados, há também um esforço recente em torno do monitoramento e avaliação da CSS. Contudo, não há consenso em torno de quais os termos a CSS deve ser mesurada e avaliada, visto que práticas de avaliação respondem a diferentes princípios e escolhas políticas. Nesse sentido, Márcio Corrêa, coordenador-geral de cooperação técnica multilateral da ABC, defende que

Se medida em termos monetários, a maior parte da cooperação Sul-Sul se tornaria irrelevante estatisticamente, com implicações negativas para a política externa de países em desenvolvimento. Nesse sentido, a mensuração da cooperação para o desenvolvimento – particularmente da cooperação Sul-Sul – vai além do campo das estatísticas públicas para incorporar a dimensão política [*tradução livre*]<sup>76</sup> (Corrêa, 2017, p. 1).

Com frequência, os sistemas de monitoramento e avaliação de doadores tradicionais são fundamentados em uma estrutura de auditoria pública, já que boa parte da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento se articula em torno da transferência de recursos (OGI#3, 2017). O foco da avaliação é em torno da boa gestão dos

---

<sup>76</sup> No original: “If measured only in monetary terms, most of South-South cooperation would become statistically irrelevant, with negative implications to the foreign policy of developing countries. In this sense, the measurement of development cooperation – particularly South-South cooperation - goes beyond the field of public statistics to incorporate a political dimension”

recursos destinados à cooperação. Já no caso da cooperação Sul-Sul os princípios são fundamentalmente políticos (BRA#5, 2017).

Um dos informantes alertou para o fato de que já existe, na legislação brasileira, um mecanismo de avaliação. Esse seria o previsto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e ressaltou que toda a cooperação técnica brasileira é auditada pelo TCU. Contudo, ainda que o foco seja nos recursos quantificáveis, não é um mecanismo similar ao relatório produzido pelo CAD/OCDE, já que a preocupação aqui é em torno do uso do recurso público e sua conformidade legal (BRA#3, 2017).

É preciso desenvolver um método para avaliar a CSS. Por quê? Porque o método da OCDE não se aplica ao nosso caso. Por quê? Porque o método da OCDE é focado na parte financeira, nos orçamentos que vão para as ações de diversos países para a cooperação. Isso não se dá dessa forma no caso brasileiro, sobretudo no caso da cooperação técnica. Porque não pagamos, por exemplo, pró-labore para os quadros de funcionários que executam a cooperação, não pagamos pelo uso de suas estrutura, etc. (BRA#3, 2017).

Em publicação recente sobre sistemas e processos de monitoramento e avaliação da CSS, elaborada pelo BRICS *Policy Center* e Articulação Sul, com a colaboração da Agência Brasileira de Cooperação, o foco do monitoramento e avaliação da CSS é no apoio ao desenvolvimento e fortalecimento de capacidades, alertando que são processos endógenos, não-lineares e de longo prazo, bem como perpassa por dimensões individuais, organizacionais, interinstitucionais, e social ou contextual (BRICS Policy Center; Articulação Sul; ABC, 2017).

O debate em torno dos mecanismos de monitoramento e avaliação da CSS enfatiza a narrativa brasileira de que as práticas da cooperação Sul-Sul são distintas da cooperação gerida pelos doadores tradicionais membros do CAD. Assim, prevalece a ideia de que a CSS se fundamenta primordialmente na construção de capacidades e é legitimada através de seu capital cultural e técnico-científico, e não na transferência de recursos pautada pelo capital econômico.

#### **4.3.**

#### **A relação entre Brasil e o CAD/OCDE**

Ao lado de China, Índia, Indonésia e África do Sul, através do programa lançado em 2007, o Brasil é um dos parceiros estratégicos (*key partners*) da

OCDE e participa de grande número das diferentes instâncias da organização. Muitos dos diretórios, comitês e unidades especiais da OCDE são abertos a não-membros da organização. Não há uma lista pública atualizada e sistematizada do status e datas de adesão do Brasil aos órgãos da OCDE, contudo, o cruzamento de dados de diferentes publicações da OCDE<sup>77</sup> mostrou que o Brasil tem algum tipo de participação em 10 dos 12 diretórios da OCDE, bem como em 1 de 4 corpos especiais e 2 de 4 unidades especiais. Os não membros da OCDE podem se envolver como membros/participantes, associados ou convidados, dependendo do diretório, e também pode se engajar de forma seletiva a grupos subsidiários específicos de um diretório.

De acordo com lista recebida através do Secretariado de Relações Globais da OCDE, em julho de 2017, acerca da participação do Brasil na OCDE, a primeira associação brasileira a algum comitê da organização aconteceu ainda em 1996. Desde então já se tornou participante de diversos comitês e grupos de trabalho e já aderiu a 26 instrumentos, entre declarações, convenções e recomendações (Tabela 3).

---

<sup>77</sup> Dentre as diversas publicações consultadas, as que continham algum tipo de informação relacionada à participação do Brasil foram: *Secretary-General's Report to Ministries*; estrutura organizacional da OCDE, disponível em: [www.oecd.org/about/list-of-departments-and-special-bodies.htm](http://www.oecd.org/about/list-of-departments-and-special-bodies.htm) (acesso em 24 de julho de 2017); *On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity*, disponível em: [http://webnet.oecd.org/OECDGROUPS/Bodies/ListByChapterView.aspx?book=true#\\_](http://webnet.oecd.org/OECDGROUPS/Bodies/ListByChapterView.aspx?book=true#_) (acesso em 24 de julho de 2017); *Development Centre website* (acesso em 21 de julho de 2017); *International Transport Forum website* (acesso em 21 de julho de 2017); *Global Forum website* (acesso em 24 de julho de 2017); *Financial Action Task Force website* (acesso em 21 de julho de 2017); *Multilateral Organisation Performance Assessment Network website* (acesso em 21 de julho de 2017); Relatório PARIS21 *annual meeting* (acesso em 21 de julho de 2017); e Relatório *Active with Brazil*, publicado em 2015.

Tabela 3: Participação brasileira nas diferentes instâncias da OCDE.

| <b>Instância</b>   | <b>Status</b> | <b>Ano</b> |
|--|---------------|------------|
| Corporate Governance Committee   | Participante  | 2017       |
| Committee on Fiscal Affairs  | Participante  | 2016       |
| Teaching and Learning International Survey (TALIS)   | Participante  | 2016       |
| Governing Board of the Programme for International Student Assessment (PISA)   | Associado     | 2013       |
| Advisory Task Force on the Codes of Liberalisation   | Participante  | 2013       |
| Working Party on Financial Statistics (WPFS)   | Participante  | 2013       |
| Working Party on Consumer Product Safety of the Committee on Consumer Policy   | Participante  | 2012       |
| Joint Meeting of the Chemicals Committee and the Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology on issues related to the Mutual Acceptance of Data: the Working Group of National Co-ordinators of the Test Guidelines Programme; and, the Working Group on Good Laboratory Practice | Associado     | 2011       |
| Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, including its Steering Group and Peer Review Group  | Associado     | 2009       |
| Committee for Scientific and Technological Policy  | Participante  | 2007       |
| Committee on Statistics and its subsidiary bodies  | Participante  | 2006       |
| Working Party on Private Pensions (IPPC)   | Participante  | 2005       |
| Governing Board of Development Centre  | Associado     | 2004       |
| Joint Working Party on Agriculture and Trade   | Participante  | 2004       |
| Joint Working Party on Trade and Environment   | Participante  | 2003       |
| Public Governance Committee and its subsidiary bodies  | Participante  | 2001       |
| Committee for Agriculture and its subsidiary bodies  | Participante  | 1998       |
| Working Group on Bribery in International Business Transactions (Investment Committee)   | Associado     | 1997       |
| Investment Committee work related to the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises   | Associado     | 1997       |
| Competition Committee and its Working Parties  | Participante  | 1997       |
| Trade Committee and its Working Party  | Participante  | 1997       |
| Investment Committee   | Participante  | 1997       |
| Steel Committee  | Associado     | 1996       |

*Fonte: Elaboração própria, a partir de lista fornecida pelo Secretariado de Relações Globais da OCDE em julho de 2017.*

Interesses de uma ampla gama de *stakeholders* domésticos estão em jogo no envolvimento com a OCDE. Não só do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, que é o órgão responsável pela *liason* com a OCDE, mas também de outros ministérios, indústrias e agências governamentais com expertise técnica setorial. De acordo com informantes, uma perspectiva gradual e seletiva em relação à OCDE começou ainda em meados da década de 1990, mas foi claramente ganhando relevância na agenda política nos últimos anos. Em 2015, o governo

brasileiro assinou um acordo de cooperação com a OCDE e, em seguida, concordaram em um Plano de Trabalho para 2016-2017, listando 126 atividades (BRA#1 & BRA#2, 2017).

De acordo com os mesmos informantes, corpos técnico domésticos tem interesse sólido em se engajarem com a OCDE. É válido notar que durante o discurso na ocasião do lançamento do Plano de Trabalho, o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, referiu extensivamente à importância das agendas domésticas setoriais, incluindo saúde, educação, agricultura, meio-ambiente, energia e outros. Também foi mencionado interesse em desenvolver a cooperação comercial e financeira. Contudo, iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento não foram mencionadas.

No Plano de Trabalho, desenvolvimento é mencionado como uma das cinco áreas de cooperação entre Brasil e OCDE. Contudo, das 126 atividades listadas, somente seis iniciativas estão no escopo da CID, a saber: (i) Brasil contribuirá com a publicação anual do Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento, provendo informação já existente; (ii) Brasil fará parte do questionário da OCDE sobre cooperação triangular e fará parte de encontros técnicos e diálogos políticos acerca da cooperação trilateral; (iii) Brasil e OCDE trocarão informações da reforma do setor público com outros membros da Plataforma de Instituições Eficazes; (iv) Brasil participará no Fórum Mundial sobre Desenvolvimento (*OECD Global Forum on Development*); (v) Brasil participará como observador em um estudo anual de esforços e políticas para a ajuda ao desenvolvimento do CAD (*Aid Reviews*); e (vi) Brasil e OCDE vão explorar possibilidades para desenvolver cooperação e troca de informações relacionadas à cooperação para o desenvolvimento. Através da participação brasileira nos encontros, seminários e publicações da OCDE, os dois agentes vão identificar similaridades e diferenças entre a metodologia utilizada pelo CAD e a utilizada pelo IPEA na quantificação da cooperação para o desenvolvimento (Brasil; OCDE, 2015, pp. 10-11).

Entrevistas com diversos oficiais do governo brasileiro enfatizaram a distinção entre as relações do Brasil com a OCDE e as relações da ABC com o CAD. Brasil é convidado e participa de duas reuniões do CAD por ano – *Senior-*

*level meeting* e *High-level meeting* – contudo, as visões acerca da cooperação para o desenvolvimento da ABC e do CAD são distintas (BRA#1 & BRA#2, 2017; BRA#3, 2017; BRA#5, 2017).

Recentemente, já sob a administração Temer, o Brasil apresentou pedido oficial para se tornar membro pleno da OCDE. Sob o argumento de que a adesão à organização tornaria o país mais atrativo a investidores, a carta formal foi enviada em maio de 2017 e há um longo processo pela frente, que pode demorar anos. Informantes indicaram que as motivações para aderir a OCDE vieram de órgão técnicos da política doméstica brasileira e é uma agenda pressionada pelo Ministério da Fazenda. Na defesa de que as relações Brasil e OCDE são distintas das relações entre ABC e CAD, a oposição entre a cooperação Sul-Sul engendrada pelo Brasil e os princípios e práticas estabelecidas da cooperação Norte-Sul permanece (BRA#4, 2017; BRA#5, 2017; Zoccal, 2018).

De acordo com um dos informantes,

O pedido de adesão à OCDE não mudará muita coisa na relação da ABC com o CAD. No caso da ABC, em particular, teve um aumento da relação com o DAC em função daquele plano de trabalho do acordo Brasil-OCDE de 2015, que tinham algumas atividades sob responsabilidade da ABC. Tinham umas 7 ou 8 atividades, relacionadas à cooperação, que foram cumpridas. Provavelmente vão ter outras etapas disso, que de alguma maneira podem ser impactada pelo processo da adesão. Muito especificamente em relação à ABC como ponto focal, os contatos com o CAD têm sido, por exemplo, discussões em âmbito metodológico, intercâmbio e discussões sobre avaliação (BRA#5, 2017).

A diversidade de atores envolvidos na política doméstica brasileira aponta para distintos interesses em jogo. Os órgãos técnicos percebem a OCDE como uma comunidade de práticas e as relações com seus diretórios são relevantes para o desenvolvimento brasileiro de expertise técnica e industrial. Simultaneamente, diplomatas veem a OCDE como instituição inicialmente liderada pelos EUA, cujos processos e práticas foram definidos sem a participação de países em desenvolvimento. Algumas economias emergentes, como o México, Chile e Colômbia, aderiram recentemente à OCDE e buscam alterar o quadro normativo atuando dentro da organização. A ABC, durante a última década, tem indicado que “é preciso primeiro mudar o jogo antes de começar a jogar” (BRA#5, 2017).

#### 4.4.

#### O Brasil e as batalhas dóxicas no campo da CID

A trajetória brasileira no campo da CID elucida que, após a virada do século XXI, os valores conferidos aos capitais legítimos no campo da CID – econômico, social, cultural e técnico-científico – começaram a se modificar. Novos valores foram conferidos ao capital cultural e ao capital técnico e científico. Igualmente, capital econômico perde valor relativo aos outros capitais e um novo equilíbrio é apresentado no campo.

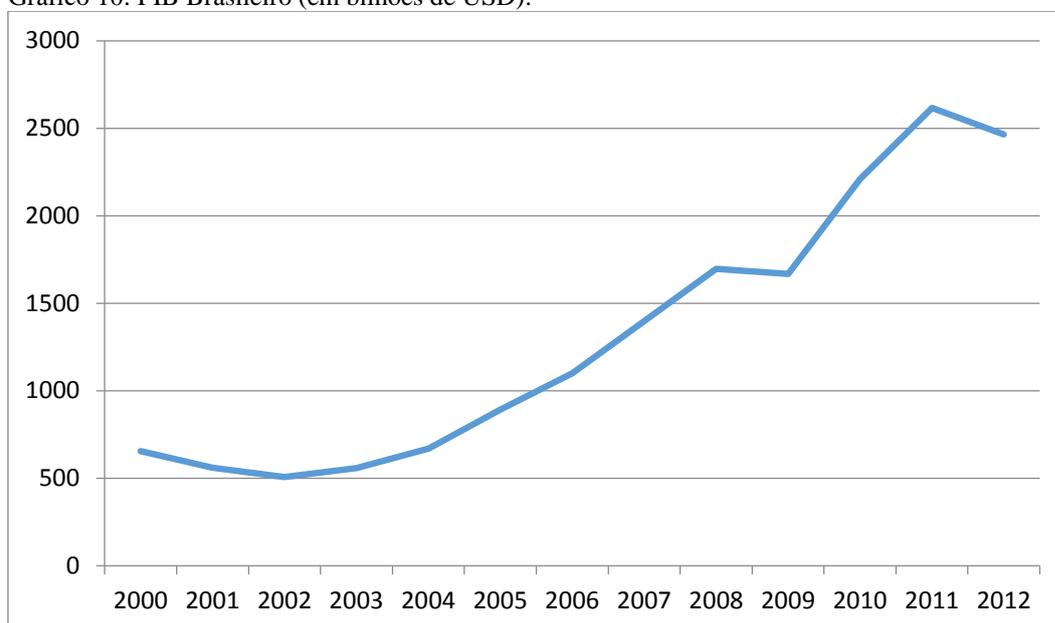
O capítulo anterior identificou dois marcos fundamentais para a análise das transformações no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento: (i) o Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978, e (ii) o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em 2011. Mesmo sabendo que as batalhas em torno da *doxa* do campo são processos históricos, esse trabalho identifica esses dois momentos como centrais para a análise da busca de países do Sul global pela redefinição dos valores conferidos aos capitais legítimos do campo e, assim, das posições ocupadas pelos agentes, das fronteiras, práticas e *doxa* do campo.

Reconhecendo a heterogeneidade dos agentes do Sul global, esse capítulo buscou, por sua vez, se aprofundar na análise de um dos principais agentes do Sul global: o Brasil. Como visto, mesmo se envolvendo em iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento desde a consolidação do campo, a posição ocupada pelo país era de recipiendário de fluxos de AOD.

Na primeira década dos anos 2000, o Brasil, assim como outros países do Sul global, deixa de ocupar a posição de recipiendário e estabelece uma nova posição possível no campo: provedor do Sul. No caso brasileiro, se transformar em um agente provedor de cooperação Sul-Sul foi possível através do fortalecimento da narrativa de compartilhamento entre países em desenvolvimento do passado colonial e/ou desafios nacionais, da experiência de desenvolvimento nacional e avanço de expertise técnica, e de uma coalizão entre países do Sul global que, ao se articularem como grupo, estabeleceram uma estratégia em busca de influência nas relações internacionais. Esses elementos permitiram ao Brasil acumular capital social, cultural e técnico-científico.

Vale ressaltar que, apesar de reconhecer o desenvolvimento nacional brasileiro, em muito refletido no crescimento econômico que o país experimentou no início dos anos 2000 (Gráfico 10), não foi capital econômico que conferiu maior poder de influência ao Brasil no campo da CID. Certamente o crescimento econômico do Brasil o conferiu poder de influência em outros campos das relações internacionais e foi fundamental para o fortalecimento da articulação entre países do Sul global que se converteu em capital social no campo da CID. Como visto, o agrupamento BRICS teve suas raízes justamente em elementos como tamanho da população, território e economia.

Gráfico 10: PIB Brasileiro (em bilhões de USD).



Fonte: (World Bank, s.d.a).

Não obstante, a agenda de cooperação defendida pelo Brasil se distancia do volume de recursos empregados à cooperação que, mesmo com significativo crescimento apresentado entre 2001 e 2010 (Gráfico 7 e Gráfico ), ainda seria estatisticamente irrelevante se comparado aos recursos dos fluxos de AOD de grandes doadores tradicionais como EUA ou Alemanha. Destarte, a estratégia brasileira para aumentar seu poder de influência no campo foi fundamentada na maximização de capital social, cultural e técnico-científico.

Ao longo da primeira batalha a atuação brasileira foi pequena. Diversas fontes secundárias, ao tratarem da cooperação brasileira, indicam a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento,

em 1978 em Buenos Aires, como marco importante para o envolvimento brasileiro com CTPD (Chediek, 2017; Milani, 2017; Cesarino, 2015). De fato, na década de 1970 algumas iniciativas brasileiras como provedor de cooperação foram destacadas, como o lançamento do Programa de Cooperação Técnica Brasil-África ou o aumento de suas contribuições a organismos multilaterais.

Talvez não surpreendentemente, no lugar de Bandung, marco comum da cooperação Sul-Sul do ponto de vista do Brasil tem sido o Plano de Ação de Buenos Aires, que instituiu quadro regulamentar para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) em um encontro patrocinado pela ONU na Argentina, em 1978. Pode-se compreender as razões porquê esse evento encontrou apelo especial no Brasil: aconteceu na América Latina, foi mais recente do que Bandung, e, ainda mais importante, foi totalmente codificado pelo quadro normativo da ONU [*tradução livre*]<sup>78</sup> (Cesarino, 2015, p. 375).

Na ocasião do Plano de Ação de Buenos Aires, o chefe da delegação brasileira na Conferência foi o Dr. Élcio Costa Couto. Nos telegramas trocados entre ele e o Ministério em Brasília durante a conferência, chama atenção o número de representantes de países em desenvolvimento que em seus discursos apontaram o Brasil como um dos principais parceiros na implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, dentre eles Togo, Moçambique, Guiné-Bissau, Gabão, Costa do Marfim e Costa Rica<sup>79</sup>.

Contudo, em contexto internacional ainda pautado pela Guerra Fria, movimentos de expansão do neoliberalismo e, domesticamente, elementos como crise da dívida e ditadura militar, o envolvimento brasileiro em uma articulação do Sul era ambivalente. Apesar do crescimento nas iniciativas de cooperação prestada pelo Brasil após o lançamento do PABA, as crises econômicas e os

<sup>78</sup> No original: “Perhaps not surprisingly, then, other than Bandung, a common landmark in accounts of South–South cooperation from the point of view of Brazil has been the Buenos Aires Action Plan, which instituted a regulatory framework for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC) in a meeting sponsored by the UN in Argentina, in 1978.5 One can fathom the reasons why this event found special purchase in Brazil: it was held in Latin America, was a more recent event than Bandung and, more importantly, was fully codified by the UN framework.”

<sup>79</sup> Durante as pesquisas para esse trabalho, foi concedido acesso a documentos do Arquivo Central do MRE no que dizia respeito à Conferência em Buenos Aires. Em sua maioria telegramas trocados com a Embaixada em Buenos Aires acerca da logística necessária para a participação da delegação brasileira. Durante a Conferência, foram arquivados telegramas contendo a transcrição de alguns discursos proferidos durante a conferência, que eram do interesse do governo brasileiro. Ademais, um dos telegramas apontava para a discordância com a enumeração das áreas de cooperação presente na recomendação 18 do rascunho do Plano de Ação de Buenos Aires, em consonância com o Grupo Especial de Trabalho dos 77, por indicar aparente limitação dos campos de atuação. Não foi, contudo, encontrado, a transcrição do discurso do chefe da delegação brasileira durante a conferência, Dr. Élcio Costa Couto.

movimentos de globalização do capital, levando à difusão da agenda neoliberal durante os anos 1980 e 1990, representaram um retrocesso nas propostas feitas em Buenos Aires. Somente no fim da década de 1990 e início dos anos 2000 que o Brasil retomou sua presença marcante nos debates da CSS (Santos Filho, 2016; Fonseca & Buss, 2017; Leite, et al., 2014).

O próprio uso da expressão Sul-Sul pelo governo brasileiro é coisa de 15 anos para cá. Se usava a expressão CTPD, articulada em Buenos Aires. Mas mesmo que o Brasil tenha toda uma história de atuação na UNCTAD, são dois trilhos diferentes. Essa atuação não teve muito cruzamento com a cooperação técnica (BRA#5, 2017).

De acordo com ex-representante do governo brasileiro,

Não fomos nós que inventamos a CTPD. O Brasil progressivamente teve um impulso de Cooperação Sul-Sul até 1964, no período da política externa independente, mas não chegou a concretizar efetivamente nada. Era mais um desejo de ter relações, abertura das primeiras embaixadas na África... No início do governo militar a política externa ficou em segundo plano e alinha aos EUA. Do Geisel em diante começa a haver maior aproximação com países em desenvolvimento, mas ainda iniciativas muito pequenas, como o reconhecimento de Angola, por exemplo. O Figueiredo não teve ações de grande impacto direto, mas continuou a mesma linha. Itamar e Sarney, continuaram também, ainda meio devagar. Durante o governo Sarney foi inaugurando o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, embrião da CPLP. O primeiro evento importante foi a criação do G15, que nascia a ideia de uma cooperação Sul-Sul, mesmo que não se chamasse assim ainda (BRA#4, 2017).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso a integração regional se aprofundou, contudo o fortalecimento da identidade Sul não foi marca registrada de seu governo e sim de seu sucessor. Em um contexto internacional bastante distinto daquele presenciado durante a primeira batalha do campo, o governo Lula insere a cooperação Sul-Sul como agenda essencial para a política externa brasileira. Mesmo que a identidade Sul não configure necessariamente em uma agenda comum de cooperação para o desenvolvimento entre os países do Sul global, a coalizão se forma em oposição à *doxa* e às práticas estabelecidas desde a consolidação do campo.

O discurso oficial da ABC para a CSS é baseado nos princípios acordados em 2009, em Nairóbi, como horizontalidade, orientação pela demanda, benefício mútuo, não-intervenção em assuntos internos e não imposição de condicionalidades. Assim, o Brasil não ratificou a Declaração de Paris, que

estabeleceu a agenda da Eficácia da Ajuda em 2005, sob o argumento de que seus princípios tem um caráter Norte-Sul, reforçando a divisão entre doadores e recipiendários e a identidade Norte do CAD. No III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que aconteceu em 2008 em Accra, a delegação brasileira apontou que

A partir da perspectiva de um país como o Brasil, a Declaração de Paris e todas as reuniões e artigos subsequentes relacionados a ela organizados e preparados nos últimos três anos são baseados em duas premissas: i) uma visão rígida do sistema de desenvolvimento mundial, onde países são classificados como doadores ou recipiendários, ii) a disseminação da crença de que práticas, padrões e objetivos de países doadores e instituições financeiras internacionais são o padrão a ser observado por todos [*tradução livre*]<sup>80</sup> (Delegação Brasileira, 2008).

A delegação brasileira enfatizava que os provedores de CSS não deveriam ser considerados como “novos doadores”, já que não pretendiam reproduzir a racionalidade e conduta dos doadores do CAD. O discurso pontuou que continuaria crescendo seu portfólio de projetos e estava aberto a dialogar com todos os agentes da CID. Contudo, alertou que

Tendo em vista que apenas uma das quatorze linhas sugeridas pela Delegação Brasileira foi incorporada ao rascunho final da Agenda para a Ação de Acra (AAA), a Delegação Brasileira entende que o texto não reflete de maneira compreensiva a configuração atual dos atores, modalidades e distinções da cooperação para o desenvolvimento. O rascunho final tampouco reconhece que cooperação Norte-Sul e Sul-Sul se complementam, uma contribuição simples e sem controversas apresentada pelo Brasil para o Grupo de Consenso da AAA. Consequentemente, o Brasil não está confortável em endossar o rascunho final da AAA que foi circulado [*tradução livre*]<sup>81</sup> (Delegação Brasileira, 2008).

Ainda no mesmo discurso, defendeu que

(...) a cooperação para o desenvolvimento no século XXI não pode ser implementada com os olhos voltados para os anos 1960. Todos os atores e

<sup>80</sup> No original: “From the perspective of a country like Brazil, the Paris Declaration and all subsequent meetings and papers related to it organized and prepared in the last three years, were based on two premises: i) a rigid view of the world development system, where countries should be classified as donors or recipients; ii) the dissemination of the belief that the practices, standards and goals of donor countries and some international financial institutions were the pattern to be observed by everyone.”

<sup>81</sup> No original: “Bearing in mind that only one of the fourteen lines suggested by the Brazilian Delegation was incorporated to the AAA’s final draft, the Brazilian Delegation understands that the text does not reflect in full the present day configuration of development cooperation’s actors, modalities and distinctions. The final draft does not even recognize that North-South Cooperation and South-South Cooperation complement themselves, a simple and non-controversial contribution made by Brazil to the AAA’s Consensus Group. Consequently, Brazil is not comfortable to endorse the AAA’s final draft as it has been circulated.”

parceiros do desenvolvimento ganharam experiência suficiente para compreender que a atual diversidade de modelos, parcerias e práticas são grande recurso de soluções viáveis para as atuais fraquezas da cooperação para o desenvolvimento. Nesse contexto eu gostaria de introduzir o assunto da cooperação Sul-Sul, em todas as suas formas [*tradução livre*]<sup>82</sup> (Delegação Brasileira, 2008).

O envolvimento brasileiro na segunda batalha fica claro em seu posicionamento em relação à Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC), resultado do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan. Como visto no capítulo anterior, a GPEDC é nitidamente resultado do esgarçamento das fronteiras do campo, fruto do reequilíbrio entre os capitais legítimos e reposicionamento dos agentes no campo da CID, e assim pode ser vista como a institucionalização dessas novas disposições.

Contudo, grandes provedores de CSS, dentre eles o Brasil, não aderiram à GPEDC. A narrativa brasileira defende que a iniciativa foi estabelecida sob o guarda-chuva do CAD e, portanto, é baseada em princípios e práticas definidos por um pequeno grupo de doadores. A busca por um desenvolvimento mais autônomo entre países em desenvolvimento não deve ser baseada em um quadro normativo definido quando provedores de CSS ainda não tinham poder de influência no campo.

A intervenção brasileira durante o Fórum em Busan defendeu que o cenário apresentava dois movimentos paralelos: (i) inclusão de novos atores no campo da CID, tanto pela expansão da cooperação Sul-Sul, como também pela participação da sociedade civil e setor privado, e (ii) a reavaliação das práticas de cooperação Norte-Sul. Esses movimentos estariam então abrindo espaço para novas formas de diálogo no campo.

A Declaração de Busan, diferente da Agenda de Paris, foi endossada por todos os países BRICS. É válido notar que após muitas versões do documento e muitas negociações informais, foi adicionado texto que remete à diferença de

---

<sup>82</sup> No original: “(...) development cooperation in the Twentieth-first century cannot be implemented with our eyes turned to the 1960s. All development players and partners have gained sufficient experience to realize that the current diversity of models, partnerships and practices are a great source of feasible solutions for the present weaknesses in development cooperation. In this context, I would like to introduce the subject of South-South cooperation, in all its forms.”

natureza e responsabilidades entre a CSS e a CNS (Eyben & Savage, 2012). Informantes que estiveram presentes no encontro de Busan indicaram que no início do fórum a expectativa era que os principais doadores emergentes – Brasil, China e Índia – fariam parte da nova parceria global. Contudo, até agora a GPEDC tem enfrentado dificuldades para ser vista como um fórum legítimo de discussão política no campo da CID (BRA#5, 2017).

O Brasil aponta que uma alternativa à GPEDC seria o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (DCF, da sigla em inglês) na esfera do ECOSOC, que teve seu primeiro encontro ainda em 2008. Como parte do sistema ONU, o caráter universal desse fórum o confere a legitimidade que falta à GPEDC (Esteves & Assunção, 2014).

Ao longo da pesquisa, muitos foram os relatos, entre entrevistas oficiais ou conversas informais, da consolidação da cooperação Sul-Sul brasileira em torno da figura do ex-presidente Lula. Ao fortalecer a narrativa de expertise doméstica brasileira e de desafios comuns entre países em desenvolvimento, as iniciativas brasileiras do início do século XXI se fundamentaram em capitais cultural e técnico-científico. Essa narrativa fica clara na intervenção da delegação brasileira no Fórum em Busan:

Brasil é um país em desenvolvimento que enfrenta obstáculos similares a outros países que estão na mesma situação. Nesse contexto, a cooperação horizontal brasileira não é hegemônica ou paternalista, já que suas motivações são compartilhar as experiências de desenvolvimento que podem superar desafios comuns entre países em desenvolvimento. Os bons resultados atingidos pela cooperação horizontal brasileira podem ser creditados a sua flexibilidade e versatilidade, ambas características centrais do perfil especificamente brasileiro (...). Outra característica que explica a boa performance da cooperação horizontal brasileira é que ela reflete o modelo de desenvolvimento brasileiro (...). Como consequência, a cooperação Sul-Sul brasileira não é segmentada por setor, como frequentemente acontece na modalidade Norte-Sul, mas busca uma visão multidimensional, mais estratégica (...) [*tradução livre*]<sup>83</sup> (Delegação Brasileira, 2011).

---

<sup>83</sup> No original: “Brazil is a developing country which faces obstacles similar to other countries in this same situation. In this context, the Brazilian horizontal cooperation is not hegemonic or paternalist, since its main motivation is to share development experiences that may overcome common challenges among developing countries. The good results achieved by Brazil’s horizontal cooperation may be credited to the flexibility and versatility, both characteristics which stem from Brazil’s specific profile, (...). Another characteristic that explains the good performance of Brazil’s horizontal cooperation is that it reflects Brazil’s model of development, whose economic growth has been anchored in integrated public policies of social inclusion. As a consequence,

A narrativa brasileira, tanto da agência brasileira da cooperação, como de agências executoras, gira em torno da diferença entre a cooperação Sul-Sul e a cooperação Norte-Sul. Há, contudo, vertentes que questionam a diferença dessas modalidades, principalmente no nível da execução de programas e projetos. Informante da cooperação Norte-Sul, ao refletir sobre as diferenças das modalidades, alertou que a cooperação brasileira certamente tem benefícios ao incorporar a expertise setorial de profissionais de órgãos públicos para a execução da cooperação. Entretanto, ao fazer isso, tem o prejuízo da falta de profissionalização da cooperação para o desenvolvimento. Pontuou que sua agência de cooperação fornece instrumentos importantes da política de cooperação aos seus executores.

Existe processo de formação de quem vai trabalhar com a cooperação, de qualificação, de fazer cursos de interculturalidade, de metodologias participativas, de assessoria. E também de como você leva o que você sabe sem impor. Acho que isso falta um pouco na cooperação Brasileira. A pessoa está aqui no movimento dela, e ah, o que eles querem, eles querem saber como eu fiz o sistema e aí vou lá e mostro o pacote que fiz no Brasil. Aí a pessoa vai e mostra: olha, foi isso que eu fiz, isso que é bom lá. E nem sempre é isso que acontece. No começo as pessoas têm mesmo essa visão de ‘isso é coisa deles, a gente não tem nada a ver com isso, nós vamos só mostrar o que a gente fez’. Não, não... Não é assim que a cooperação funciona. A gente tem que ver a realidade deles (local) e como a gente pode apoiá-los a usarem (nossa tecnologia/conhecimento), senão não vai acontecer. Esse é o desafio grande, e vem um pouco do descolamento do discurso e teoria. O discurso é da horizontalidade e a minha crítica é muito nesse contraponto, que diz a Sul-Sul como horizontal e a Norte-Sul como vertical. Eu trabalho na Norte-Sul e eu vejo que tem todo um sistema para garantir que a coisa seja mais horizontal (DTR#5, 2017).

Esse trabalho não tem a ambição de comparar a execução da cooperação Sul-Sul com a cooperação Norte-Sul e identificar se, no nível local, são realmente distintas. Diversos informantes, sejam profissionais do Sul, países industrializados, organismos multilaterais ou da academia, ressaltaram a heterogeneidade das práticas tanto entre os provedores do Sul como entre doadores tradicionais. Esse capítulo mostrou que é notória a narrativa de busca por diferenciação da *doxa* do campo. A mobilização da experiência doméstica de combate à pobreza e à fome se distingue do conhecimento técnico e científico acerca do desenvolvimento internacional e da gestão de projetos, que foi chave na consolidação do campo da CID e definição das fronteiras de participação. O

---

Brazil's South-South cooperation is not segmented by sectors, as often occurs in the North-South modality, but it aims at a multidimensional vision, more strategic, (...).”

capital técnico-científico adquire novo valor dentre os capitais legítimos no campo.

A narrativa brasileira valoriza sua experiência doméstica, contudo, ao mesmo tempo, aponta para a complementariedade das práticas e assinala a possibilidades de parceria com doadores tradicionais. Já no Fórum em Accra, a delegação brasileira defendeu que

A cooperação Sul-Sul tem desenvolvido suas próprias práticas em termos de motivação, negociação e implementação. Essas práticas às vezes diferem daquelas aplicadas pela cooperação Norte-Sul ou por IFIs. Eu gostaria de enfatizar que a existência de diferentes modelos para prover cooperação não significa que determinado conjunto de práticas é melhor ou superior ao outro, ou vice-versa. Ambos têm como objetivo o melhor resultado possível [*tradução livre*]<sup>84</sup> (Delegação Brasileira, 2008).

A articulação do Sul global, apesar de apresentar princípios comuns institucionalizados na primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, em 2009, abarca uma diversidade de agenda para a cooperação internacional para o desenvolvimento. No caso brasileiro, essa articulação foi sistematizada pelo já mencionado relatório acerca da cooperação brasileira produzido pelo IDS, CEBRAP e Articulação Sul (Figura 1).

---

<sup>84</sup> No original: “South-South cooperation has developed its own practices in terms of motivation, negotiation and implementation. These practices sometimes differ from the ones applied in North-South cooperation or by some IFIs. I would like to stress that the existence of different models of providing cooperation does not mean that one set of practices is better or superior to the other one, or vice-versa. They both aim at the best outcomes possible.”

Figura 1: Princípios e narrativas oficiais da cooperação Sul-Sul brasileira.



Source: Based in the sections on international cooperation and bilateral provided cooperation of Brasil (2010a) and Abreu (2012).

Fonte: (Leite, et al., 2014).

Fundamentando sua estratégia em capital social, técnico-científico e cultural, o Brasil apresenta suas práticas como distintas das práticas consolidadas no campo. Como dito, essa pesquisa não abarca o nível local do estabelecimento de programas e projetos e assim não pretende identificar se, no nível da execução, as práticas são realmente distintas. A partir da análise conduzida nesse capítulo, é possível afirmar que, principalmente desde a segunda batalha *dóxica* da trajetória do campo, a estratégia utilizada para a consolidação brasileira como provedor de cooperação Sul-Sul e maximização de seu poder de influência no campo se deu a partir de princípios e narrativas em oposição às práticas de cooperação Norte-Sul, tensionando a *doxa* consolidada no momento da autonomização do campo.

As práticas da cooperação brasileira, seguindo a perspectiva apontada por alguns informantes, pode se aproximar das práticas de cooperação Norte-Sul. Contudo, se diferencia ao lutar por diferenciação através da afirmação de

determinados princípios, principalmente horizontalidade e orientação por demanda.

Em diversos espaços de relação entre os agentes, é possível perceber também que o Brasil opera no campo e negocia suas práticas com as práticas do Norte, avançando na diferenciação para a competição por poder de influência no campo. A participação em diversos mecanismos da OCDE, as iniciativas do campo da CID no Plano de Trabalho com a organização para 2016-2017 ou o grande envolvimento brasileiro em programas e projetos de cooperação trilateral, por exemplo, apontam para um posicionamento que, apesar de buscar a diferenciação das práticas do campo, pretende também maximizar os capitais que operam no campo da CID e consolidar a posição de provedores do Sul como exercendo influência nas demarcações das fronteiras e *doxa* do campo. Se articula, então, através da estratégia da cooperação Sul-Sul de diferenciação das práticas do Norte e redistribuição de valores entre os capitais econômico, social, cultural e técnico-científico. Contudo, faz isso operando no campo e negociando suas práticas com as práticas de doadores tradicionais.

A cooperação trilateral pode apresentar diversos arranjos envolvendo países em desenvolvimento, desenvolvidos ou organismos multilaterais. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação é modalidade complementar à cooperação Sul-Sul bilateral que apresenta como benefício as vantagens comparativas identificáveis entre os parceiros envolvidos, é importante ferramenta para o fortalecimento “das relações de parceria entre países com distintos níveis de desenvolvimento” (ABC, 2016). Assim, o próximo capítulo se aprofundará na análise da modalidade da cooperação trilateral e como o Brasil faz uso de tal modalidade para expandir seu portfólio de programas e projetos de cooperação, mas mais que isso, na busca por expandir seu poder de influência no campo.

## 5. Cooperação trilateral: Parceria entre Norte e Sul?

A batalha por diferenciação empreendida por países do Sul global nos primeiros anos do século XXI trouxe transformações das posições ocupadas pelos agentes, reequilíbrio dos valores conferidos aos capitais legítimos no campo, esgarçamento das fronteiras e revisão da prática *dóxica* do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Novas práticas foram articuladas, tanto por novos agentes que passam a ocupar o campo, como também por agentes tradicionais, que incorporam novo quadro normativo e novas modalidades da cooperação para o desenvolvimento. Dentre as novas modalidades, a cooperação trilateral para o desenvolvimento tem crescido como modelo alternativo e com potencial para aprofundar as relações entre doadores tradicionais e provedores de cooperação Sul-Sul.

O Brasil está entre o grupo de países em desenvolvimento que exerceu liderança na articulação do Sul global pela maximização do poder de influência no campo. No caso brasileiro, tal estratégia gerou capital social que, combinado à narrativa de uma identidade Sul que conferiu destaque ao capital cultural e técnico-científico do país, estabeleceu novas fronteiras para o campo, reequilíbrio do valor conferido aos capitais reconhecidos como legítimos entre os agentes e, assim, consagração de novas posições a serem ocupadas pelos agentes e novo conjunto de práticas *dóxica* para o campo da CID.

Dentre as novas práticas e novas dinâmicas de interação entre os agentes do campo, a cooperação trilateral surge como modalidade que permite o aprendizado mútuo e fortalecimento das capacidades institucionais. Sob essa visão, o Brasil como provedor do Sul não adere à *doxa* tradicional do campo apresentada por agentes do Norte, contudo opera e negocia suas práticas com doadores tradicionais. Assim, incorpora a nova modalidade da cooperação como complementar às práticas da cooperação Sul-Sul e oportunidade para a parceria entre os diferentes agentes atuantes no campo.

Entretanto vale pontuar que a compreensão dessa modalidade foi se tornando mais complexa com o passar dos anos e, atualmente, apesar de existirem

múltiplas descrições sobre o que é cooperação trilateral ou cooperação triangular, não há uma concepção comum entre os agentes do campo acerca do termo ou do conceito. A começar pelas múltiplas terminologias, como cooperação triangular, cooperação trilateral, cooperação trilateral Sul-Sul ou cooperação tripartite. O termo mais frequentemente usado na literatura é cooperação triangular. Vale ressaltar que embora muitos agentes compreendam as variantes do termo como sinônimos, há disputa em relação ao emprego indiscriminado desses termos e as consequências políticas que cada percepção conduz.

(...) ainda não existe consenso quanto ao termo a ser usado para qualificar essas práticas (triangular, trilateral), nem quanto ao seu conteúdo ou significado. “Cooperação trilateral” é o termo mais usado pelas agências do Brasil, da China e dos EUA, embora com sentidos distintos, ao passo que “cooperação triangular” é o termo mais empregado pela SEGIB, pela OCDE e pela ONU (Milani, 2017, p. 139).

Esse trabalho utiliza principalmente cooperação triangular e trilateral, buscando ser fiel às suas fontes originais ou aos contextos que normalmente são empregados. De maneira geral, triangular é o termo comumente utilizado no campo. O governo brasileiro, por sua vez, articula o termo cooperação trilateral, por razões que ficarão evidentes mais a frente.

O capítulo examina a trajetória da consolidação da cooperação trilateral como prática alternativa no campo da CID, com foco particular no engajamento brasileiro em tal modalidade. Para além de expandir seu portfólio de projetos, a cooperação trilateral permite ao Brasil expandir seu poder de influência no campo. No posicionamento brasileiro durante as batalhas *dóxicas* empreendidas pelo Sul global no campo, como visto no capítulo anterior, é marcante a narrativa de busca por diferenciação dos princípios e práticas da cooperação Sul-Sul em relação à cooperação Norte-Sul. A cooperação trilateral se insere nesse contexto de batalha. Esse capítulo busca então analisar como tal modalidade é mobilizada pelos diferentes agentes como mecanismo estratégico na maximização do capitais e assim ampliação da zona de influência no campo.

## 5.1

### A cooperação triangular como prática de cooperação internacional para o desenvolvimento

A primeira alusão encontrada à cooperação triangular foi ainda durante a primeira batalha no campo da CID, com uma referência implícita do Plano de Ação de Buenos Aires em 1978, ao recomendar que países desenvolvidos e organizações das Nações Unidas deveriam apoiar e atuar como catalizadores da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. O primeiro uso do termo “cooperação triangular” aconteceu dois anos depois, no relatório “*North-South: a programme for survival*”, da Comissão Independente para Questões de Desenvolvimento Internacional – *Comissão Brant*. Nesse momento, identifica-se que a crescente receita de países exportadores de petróleo abriria a oportunidade de aumentar o escopo de projetos em países em desenvolvimento com o apoio da tecnologia de países industrializados (OECD, 2013; Independent Commission on International Development Issues, 1980).

No âmbito da ONU a modalidade foi reconhecida quinze anos depois, no documento “Novas orientações estratégicas para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (*New Directions Strategy on Technical Cooperation among Developing Countries*), em 1995. Os arranjos de cooperação triangular são aqueles que “doadores concordariam em financiar as trocas entre países em desenvolvimento” [*tradução livre*]<sup>85</sup> (United Nations, 1995, p. 2). Países como Brasil, China e Índia são identificados pelo documento como *países motores* (*pivotal countries*), catalizadores das novas modalidades apresentadas ao campo da CID (United Nations, 1995, p. 21).

O conceito de cooperação triangular, que envolve a participação de países desenvolvidos em processos da CTPD, tem o potencial de ser uma contribuição significativa na realização dos objetivos da CTPD. A partir de tais arranjos, países doadores podem utilizar os serviços de países em desenvolvimento com a capacidade requerida para entregar resultados da cooperação técnica a outro país em desenvolvimento com boa relação de custo-benefício [*tradução livre*]<sup>86</sup> (United Nations, 1995, p. 21).

<sup>85</sup> No original: “under which donors would agree to fund exchanges among developing countries”

<sup>86</sup> No original: “The concept of triangular cooperation, which involves the participation of developed countries in the TCDC process, has the potential to make a significant contribution to the realization of the objectives of TCDC. Under such arrangements, donor countries can utilize

A perspectiva de países-chave da cooperação Sul-Sul como *países motores* se disseminou anos mais tarde entre os membros do CAD e está presente nas diversas representações acerca da cooperação triangular nas publicações elaboradas no âmbito da OCDE. Na segunda década dos anos 2000, os estudos acerca dessa modalidade se difundiram na organização e em diversas outras esferas do campo da CID (OECD, 2017; Langendorf, Piefer, Knodt, Müller, & Lázaro, 2012). No primeiro deles, *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness* (Fordelone, 2009), publicado ainda em 2009, é possível identificar a tentativa de submeter as novas práticas apresentadas pela cooperação Sul-Sul ao quadro normativo seguido pelo CAD naquele momento, ao se fundamentar nos princípios da Agenda para Eficácia da Ajuda, estabelecida em 2005 em Paris, para analisar a cooperação triangular. Outras publicações elaboradas desde então, por organizações como OCDE ou Banco Mundial, seguem essa mesma perspectiva.

Para utilizar plenamente seu potencial [da cooperação triangular], é importante concebê-la como um processo de aprendizado, identificar os interesses das três partes envolvidas, e aplicar os princípios para a eficácia da ajuda acordados internacionalmente. Quando esses princípios são aplicados, a cooperação triangular pode enriquecer a cooperação internacional para o desenvolvimento [tradução livre]<sup>87</sup> (Ashoff, 2010, p. 22).

Em 2004, documento publicado pelo PNUD definiu cooperação triangular como “uma forma de incentivar o desenvolvimento alavancando as melhores características da cooperação entre países em desenvolvimento com a assistência de países desenvolvidos” [tradução livre]<sup>88</sup> (Langendorf, 2012). Em 2009, a OCDE definiu cooperação triangular como “a parceria entre um doador do CAD e países motores (provedores da cooperação Sul-Sul), para implementar programas e projetos da cooperação para o desenvolvimento em países beneficiários (recipiendários da ajuda ao desenvolvimento)” [tradução livre]<sup>89</sup> (Fordelone,

---

the services of developing countries with the requisite capacity to deliver a technical cooperation input to another developing country on a cost-effective basis.”

<sup>87</sup> No original: “To make full use of its potential, it is important to conceive it as a learning process, to identify the interests of the three parties involved, and to apply the internationally agreed principles of aid effectiveness. When these principles are applied, triangular cooperation can enrich international development cooperation.”

<sup>88</sup> No original: “A way of fostering development by leveraging the best features of cooperation between developing countries with assistance from developed countries”

<sup>89</sup> No original: “(...) triangular co-operation as partnerships between DAC donors and pivotal countries (providers of South-South Co-operation) to implement development cooperation programmes/projects in beneficiary countries (recipients of development aid).”

2009, p. 4). Por incorporar as vantagens comparativas dos diferentes agentes, é vista como modalidade importante para tornar a ajuda mais eficaz.

Países *motores* teriam melhor compreensão da realidade de diferentes países beneficiários e a expertise necessária a ser adaptada a cada projeto. Já doadores do CAD teriam maior capacidade de financiamento e anos de conhecimento acerca da cooperação internacional para o desenvolvimento, assim poderiam *facilitar* a cooperação entre países em desenvolvimento. A cooperação triangular passou a ser tida como importante ferramenta de ligação entre os agentes da CID e suas concepções e as diferentes formas de implementação de programas e projetos (Langendorf, Piefer, Knodt, Müller, & Lázaro, 2012). A cooperação triangular seria então executada pela combinação do capital econômico de um país industrializado ao capital cultural, científico e tecnológico de um país em desenvolvimento.

Além da configuração que envolve um doador tradicional e dois países do Sul, o estudo apresentado pela OCDE em 2017 aponta para quatro arranjos possíveis:

- Modelo A: Cooperação triangular entre países de renda média e países de renda alta ou organizações internacionais;
- Modelo B: Cooperação triangular entre países de renda alta ou organizações internacionais, países de renda média ou menos desenvolvidos;
- Modelo C: Cooperação triangular entre organizações internacionais, países de renda alta, países de renda média e países menos desenvolvidos;
- Modelo D: Cooperação triangular entre países de renda alta ou organizações internacionais e dois ou mais países de renda baixa ou menos desenvolvidos [*tradução livre*]<sup>90</sup> (OECD, 2017, p. 12)

Contudo, independente do arranjo que se estabelece, a demarcação dos agentes entre *facilitador*, *motor* e *beneficiário* permanece (OECD, 2017) e, apesar de indicar que todos os agentes podem, potencialmente, assumir qualquer um dos três papéis, os dados apresentados pelo estudo mostram que *facilitador* são doadores tradicionais (seja país de renda alta ou organização internacional), *motores* são provedores do Sul e *beneficiários* são países tidos como tradicionais

---

<sup>90</sup> No original: “Model A: triangular co-operation between middle- and high-income countries or international organisations. • Model B: Triangular co-operation between high-income countries or international organisations, middle-income and least developed countries. • Model C: Triangular co-operation between international organisations, high-income countries, middle-income countries and least developed countries. • Model D: Triangular co-operation between high-income countries or international organisations and two or more low-income or least developed countries.”

recipiendários de cooperação. Vale notar que nenhum dos quatro modelos apresentados acima indica a possibilidade da cooperação triangular ocorrer somente entre países em desenvolvimento, sem a participação de algum doador tradicional da CID, seja país desenvolvido ou organização internacional.

No estudo elaborado pela OCDE, os dados apresentados são fruto do questionário sobre a cooperação triangular aplicado pelo Secretariado de Relações Globais do CAD (*DAC Global Relations*) em 2015. A primeira edição do questionário foi aplicada em 2012 e contou com 73 respostas (OECD, 2013). A segunda edição, por sua vez, contou com 60 respostas, abrangendo cerca de 400 projetos e atividades de cooperação triangular. A grande maioria dos projetos reportados está concentrada em países da América Latina e Caribe (55%), seguida por países da África (14%) e países da Ásia e Pacífico (13%). De acordo com a resposta ao questionário de 2015, os principais agentes envolvidos nessa modalidade são Japão, Chile, Brasil, Noruega, Espanha, Guatemala, Alemanha, África do Sul, México e Colômbia (Tabela 4).

Tabela 4: Países com mais de 20 projetos de Cooperação Triangular (questionário OCDE 2015, respondido pelos próprios países)

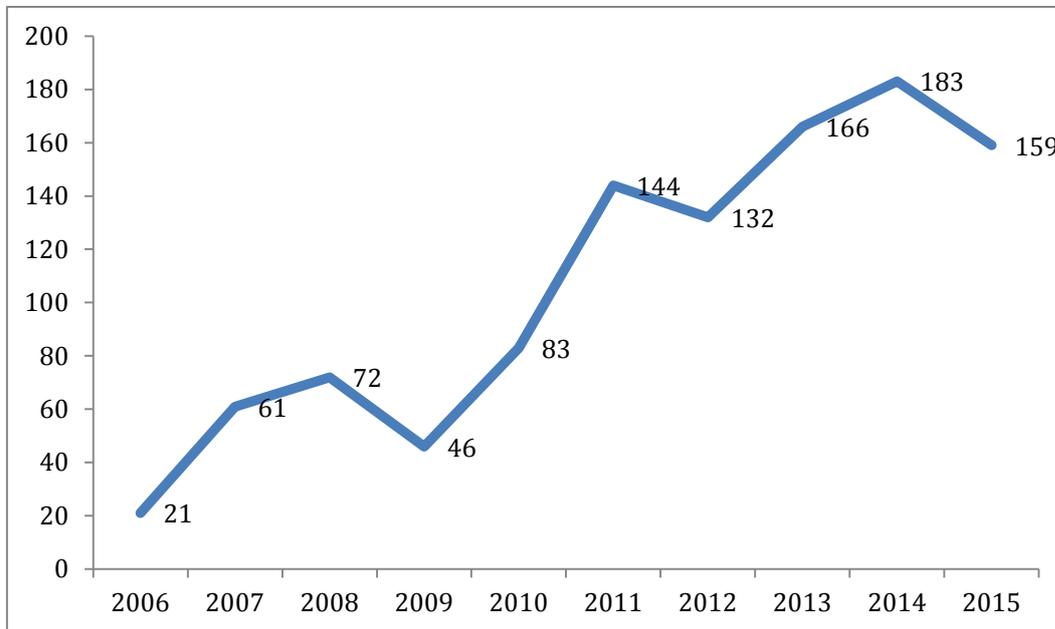
| <b>Número de projetos</b> | <b>Agentes</b>                   |
|---------------------------|----------------------------------|
| >100                      | Japão                            |
| Entre 50 e 100            | Chile e Brasil                   |
| Entre 40 e 50             | Noruega, Espanha e Guatemala     |
| Entre 30 e 40             | Alemanha, África do Sul e México |
| Entre 20 e 30             | Colômbia                         |

Fonte: (OECD, 2017, p. 10).

Dentre os projetos reportados, 378 continham informações sobre o período de duração, apresentando a média de 32 meses, sendo que 71% deles apontaram duração entre 12 e 48 meses. 345 projetos continham informações sobre o orçamento, indicando uma média de 1,7 milhões de dólares, sendo que mais da metade (60%) eram projetos abaixo de 500 mil dólares. Mesmo que a cooperação triangular represente um número muito menor de projetos em relação à cooperação Sul-Sul de caráter bilateral, dados apresentados pelo relatório publicado pela Secretária-geral Ibero-Americana (SEGIB) acerca da cooperação Sul-Sul – ainda que pareçam estar sub-representados quando comparados ao

relatório da OCDE – deixam evidente que a modalidade tem ganhado importância nos últimos anos (Gráfico 11) (OECD, 2017; Xalma & López, 2017).

Gráfico 11: Evolução dos registros de Cooperação Triangular analisados pelo Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América (2010-2015).



Fonte: *Elaboração própria, adaptado do Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2017* (Xalma & López, 2017, p. 125)

Para além dos dados quantitativos, o resultado do questionário realizado pela OCDE aponta também as motivações para o engajamento na cooperação triangular. É interessante notar que dentre os doadores tradicionais da CID – países industrializados e organizações internacionais – as três principais motivações apresentadas estão relacionadas à aproximação da cooperação Sul-Sul:

1. Responder a demanda de países parceiros no apoio à cooperação Sul-Sul, 2. Capitalizar vantagens comparativas da cooperação Sul-Sul – como expertise e tecnologia específicas e proximidade cultural, 3. Aprender e compartilhar experiências com parceiros da cooperação Sul-Sul [*tradução livre*]<sup>91</sup> (OECD, 2017, p. 20).

Além dessas, a construção de capacidade dos provedores da CSS na gestão da cooperação para o desenvolvimento e o fortalecimento das relações dos doadores tradicionais e os provedores do Sul estão dentre as motivações mais

<sup>91</sup> No original: “1) Responding to partner countries’ demands for support to south-south co-operation. 2) Capitalising on the comparative advantages of south-south co-operation - such as specific expertise, technology and cultural proximity. 3) Learning and sharing experience with partners of south-south co-operation”

citadas. Para além do relatório produzido pela OCDE, mais de um informante dessa pesquisa indicou o relacionamento com países emergentes dentre as motivações de doadores do CAD para se envolverem na cooperação triangular. Ademais, apontaram que a cooperação triangular seria uma maneira de mostrar para o mundo o fortalecimento das relações Norte e Sul (OGI#6, 2017; OGI#8, 2017). A cooperação triangular representa, para muitos doadores do CAD, um instrumento estratégico que possibilita manter as relações de cooperação com provedores do Sul que se graduaram e não figuram mais na lista de países recipiendários desses agentes.

Dentre as respostas de países em desenvolvimento, as principais motivações apresentadas ao questionário foram:

1. Aprender e compartilhar experiências com parceiros do Sul, 2. Receber suporte para condução da CSS, 3. Construção de capacidade no envolvimento e gestão da cooperação, 4. Fortalecer as relações com doadores bilaterais/agências multilaterais e parceiros da CSS, 5. Compartilhar os custos com doadores bilaterais/agências multilaterais [tradução livre]<sup>92</sup> (OECD, 2017, p. 21).

Recentemente há a tentativa de se afastar da ideia de que os arranjos de cooperação triangular são aqueles em que o doador tradicional transfere recursos e financia a cooperação Sul-Sul. Na reunião internacional sobre a cooperação triangular, organizado pela OCDE e Instituto Camões, em Lisboa, em 2016<sup>93</sup>, os participantes reforçaram que os papéis de *facilitador*, *motor* e *beneficiário* podem ser assumidos por qualquer agente do campo, independente do seu nível de desenvolvimento, incluindo até mesmo atores da sociedade civil ou setor privado. Ressaltou-se também, que todos os agentes envolvidos contribuem com recursos, sejam eles financeiros ou não (OECD, 2016).

---

<sup>92</sup> No original: “Learn and share experience with partners of SSC, Receive support to carry out SSC, Build capacity to engage and manage development cooperation, Strengthen relations with bilateral providers / multilateral agencies and SSC partners, Co-ordinate co-operation with bilateral providers / multilateral agencies and SSC partners, Share costs with bilateral providers / multilateral agencies”

<sup>93</sup> Nos dias 17 e 18 de abril de 2018 o Instituto Camões sediou mais um Encontro Internacional sobre a Cooperação Triangular, organizado em parceria com a OCDE. O tema central foi “Fazendo melhor uso do valor agregado da cooperação triangular” (*Making best use of the value added of triangular co-operation*). Contudo, as entrevistas no escopo dessa pesquisa foram realizadas no ano de 2017 e até o fechamento desse trabalho não havia sido divulgado pela OCDE ou Instituto Camões o conteúdo das apresentações ou o documento final resultado do encontro.

O primeiro evento organizado pela OCDE acerca da cooperação triangular foi ainda em setembro de 2009, na Cidade do México. O Diálogo Político sobre a Cooperação para o Desenvolvimento (*Policy Dialogue on Development Cooperation*) teve a cooperação triangular como um dos temas centrais. Em seguida, aconteceram também em Lisboa o Debate sobre a Cooperação Triangular (*Brainstorming meeting on Triangular Cooperation*), em 2012, e o Diálogo Político sobre a Cooperação Triangular (*Policy Dialogue on Triangular Cooperation*), em 2013. Posterior às reuniões em Lisboa, diversos eventos da OCDE dos últimos dois anos tiveram a cooperação triangular no escopo de suas agendas, com a 2ª Reunião de Alto Nível da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC), em Nairóbi, em 2016, e a *Global South-South Development Expo*, em Antalya, em 2017.

Na reunião da GPEDC em 2016, o documento final aponta que “a Cooperação Triangular conduzida entre países provedores e diferentes combinações de países parceiros tem enorme potencial para promover a transparência mútua, benefícios mútuos e aprendizado mútuo” (GPEDC, 2016, p. 8). Há esforço recente em desmistificar afirmações acerca da cooperação triangular, como a indicação que seria uma modalidade de pequena escala e escopo, sem visão estratégica, sem valor agregado claro ou sem mecanismos de implementação definidos. Ademais, informantes apontaram que a cooperação triangular não deve ser entendida como conceito homogêneo (OGI#6, 2017; OGI#8, 2017; DTR#1, 2017; DTR#2, 2017). Há grande variedade de programas e projetos, de menor e maior escala. Alguns agentes já desenvolveram diretrizes estratégicas para essa modalidade ou assinaram acordos específicos com diferentes parceiros, visando reduzir os custos de transação e facilitar a implementação (OECD, 2017; OECD, 2016).

## 5.2.

### **A cooperação trilateral brasileira**

O Brasil é um dos países do Sul global mais mencionados por doadores do CAD e organizações internacionais como parceiro da cooperação triangular. Todavia, a partir da visão de que o termo triangular faz alusão a um triângulo e, assim, implicaria na identificação de vértices e relações verticais, o governo

brasileiro demarca tal modalidade como trilateral. Para o governo brasileiro tal modalidade é vista como complementar aos esforços de cooperação Sul-Sul bilateral, sendo que a coordenação, implementação e monitoramento são compartilhados horizontalmente entre o Brasil e os países parceiros. De acordo com o atual diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Embaixador João Almino,

(é) oportuno esclarecer um aspecto conceitual que orienta a formulação das diretrizes e sua aplicação no campo prático. Enquanto é amplamente utilizado o termo “cooperação triangular”, a cooperação brasileira adota a denominação “trilateral” como definidora do conceito de parceria horizontal, na qual as partes podem executar diferentes papéis. Nessa modalidade, os parceiros atuam de forma consensuada em todas as etapas do ciclo de negociação e de implementação de projetos, bem como compartilham responsabilidades na governança e na composição de recursos técnicos, humanos e financeiros (ABC, 2017, p. 9).

Para Márcio Corrêa (2010), coordenador geral de cooperação técnica multilateral da ABC, o elemento essencial do intercâmbio de conhecimentos e experiências na cooperação trilateral se dá entre os países em desenvolvimento, mesmo que algum país do Norte tenha participado na operação e, assim, defende que, mesmo que cooperação Sul-Sul e cooperação trilateral sejam modalidades distintas, se aproximam conceitualmente. Para os profissionais da cooperação brasileira, os princípios que fundamentam o engajamento do Brasil são os mesmos, independente da modalidade de cooperação (ABC, 2017).

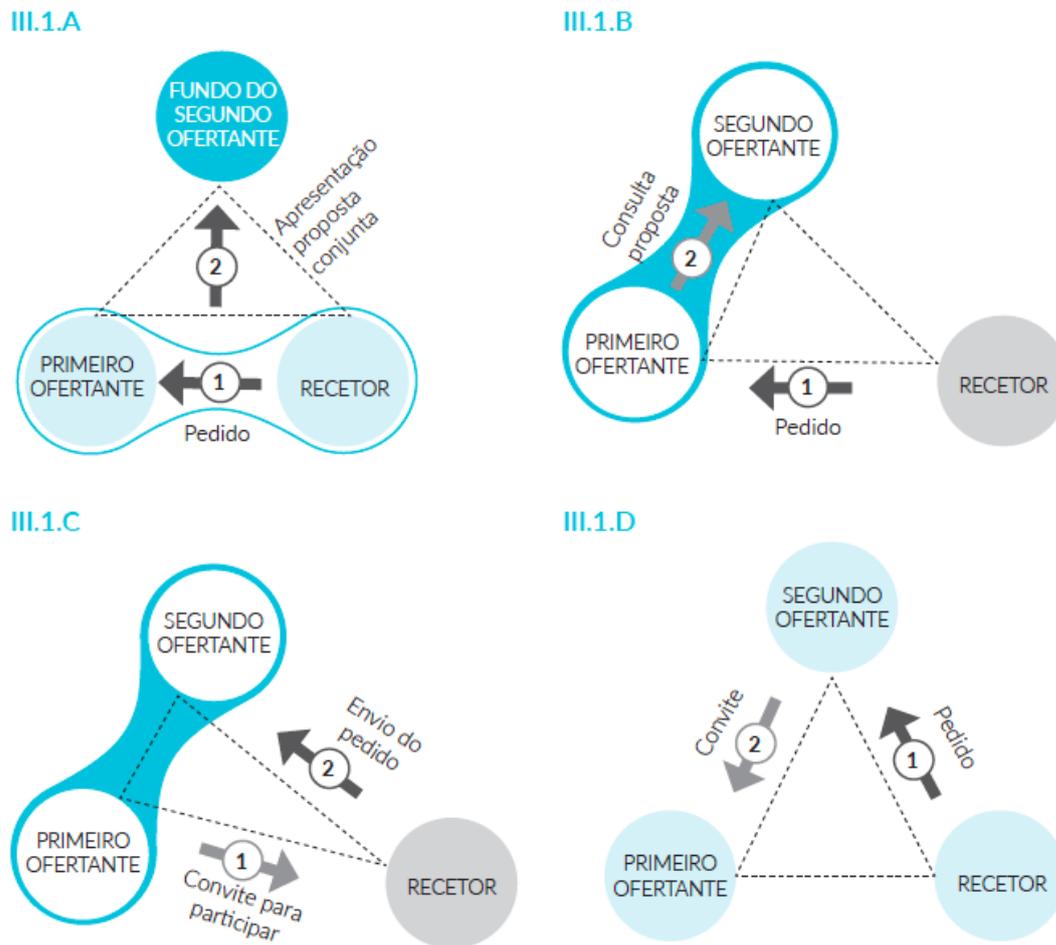
O engajamento brasileiro em iniciativas de cooperação técnica trilateral se orienta pelos princípios da cooperação Sul-Sul: atuar a partir de demandas dos países em desenvolvimento, não interferir em assuntos internos dos países beneficiários da cooperação técnica trilateral e não impor condicionalidades ou vincular a cooperação técnica com operações de natureza comercial (ABC, 2017, p. 15).

O envolvimento do Brasil nessa modalidade começou ainda na década de 1970, com o Programa de Treinamento de Terceiros Países, implementado a partir da parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, da sigla em inglês). Contudo, o crescimento tanto de investimento político como de recursos nessa modalidade se deu a partir de 2009. Naquele momento US\$ 375,6 mil eram executados pela Agência Brasileira de Cooperação na cooperação trilateral. Em três anos esse montante passou para US\$ 5 milhões em 2015 chegou a US\$ 19,94 milhões (Milani, 2017).

Segundo as *Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral* publicada pela ABC em 2017, a modalidade pode ser composta por três diferentes arranjos: (i) entre países, com pelo menos um dos parceiros sendo outro país em desenvolvimento, (ii) com a participação de um organismo internacional na cooperação entre países em desenvolvimento e (iii) “trilateral +1”, na qual países em desenvolvimento e um organismo internacional cooperam e contam com financiamento de um quarto parceiro.

Aqui é relevante perceber que tal sistematização de arranjos possíveis se difere da apresentada pela OCDE no relatório *Dispelling the Myths of Triangular Co-operation* (OECD, 2017, p. 12), já mencionada anteriormente. O relatório da Secretária-geral Ibero-Americana (SEGIB) acerca da cooperação Sul-Sul (Xalma & López, 2017), também se distingue dessa perspectiva apresentada pela OCDE e indica ainda outra interpretação para os papéis ocupados por agentes que se envolvem na modalidade: (i) primeiro ofertante – um país em desenvolvimento, responsável pelo desenvolvimento de capacidades, (ii) segundo ofertante – um organismo internacional, país desenvolvido ou em desenvolvimento, que possui função de apoio técnico, institucional e/ou financeiro, e (iii) receptor – país destinatário do desenvolvimento de capacidades. A partir de tal compreensão, esse mesmo relatório apresenta diferentes esquemas a partir dos quais a parceria pode surgir (Figura 2).

Figura 2: Algumas das formas de articulação encontradas na Cooperação Triangular.



Fonte: (Xalma & López, 2017, p. 153).

A partir de tais esquemas, é interessante notar os diferentes processos que a cooperação pode assumir. Dentre os princípios da cooperação Sul-Sul está que os projetos da cooperação devem ser estabelecidos a partir da demanda do país parceiro. Contudo, o esquema C aponta para um fluxo distinto, no qual a demanda não surge do país parceiro, sendo incompatível com a narrativa da cooperação Sul-Sul brasileira em torno dos princípios estabelecidos em Nairobi, em 2009.

Na primeira ocasião em que a cooperação triangular foi tema central em evento organizado pela OCDE, no Diálogo Político sobre a Cooperação para o Desenvolvimento que aconteceu no México em 2009, Márcio Corrêa esteve dentre as três apresentações da sessão, seguida por intervenções de representantes do Japão e da OCDE. Nessa ocasião, o coordenador geral de cooperação técnica multilateral da ABC ressaltou que a cooperação trilateral engendrada pelo Brasil é

complementar à CSS e, assim, segue os mesmo princípios, compreendidos como distintos da cooperação Norte-Sul.

Mesmo que a cooperação técnica Sul-Sul bilateral seja a prioridade, hoje, para a política externa brasileira, e continuará a ser no futuro, a ABC acredita que as parcerias triangulares são mecanismos valiosos para o fortalecimento do impacto das iniciativas de desenvolvimento, na medida em que as diferenças em termos de práticas e procedimentos entre os parceiros não comprometam o processo [tradução livre]<sup>94</sup> (Corrêa, 2009).

Nessa mesma intervenção, Márcio Corrêa aponta que a vantagem comparativa brasileira se destaca em termos culturais, na experiência do desenvolvimento doméstico como instrumento para redução da desigualdade e no conhecimento e tecnologias de fácil adaptação às distintas realidades de outros países em desenvolvimento. Assim, enfatiza os capitais cultural e técnico-científico que legitimam o fortalecimento da posição assumida pelo Brasil como provedor do Sul no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

De acordo com profissionais da cooperação brasileira, a cooperação trilateral é planejada e executada a partir da coordenação dos princípios e práticas da cooperação Sul-Sul e da promoção de uma agenda multilateral na CID, no esforço de incorporação de diferentes agentes do campo. Os programas e projetos de cooperação trilateral brasileiras são, usualmente, realizados através da parceria com doadores tradicionais na trajetória da cooperação brasileira como país recipiendário.

Na triangulação, congregam-se, de um lado, as vantagens comparativas do Brasil em termos de afinidade cultural, diversidade étnica, solidariedade e a existência de tecnologias melhor adaptadas às realidades de outros países e, de outro lado, as vantagens comparativas dos países doadores tradicionais (recursos financeiros, estrutura logística etc.) ou a experiência acumulada e os conhecimentos específicos das organizações internacionais (Abreu, 2013, p. 7).

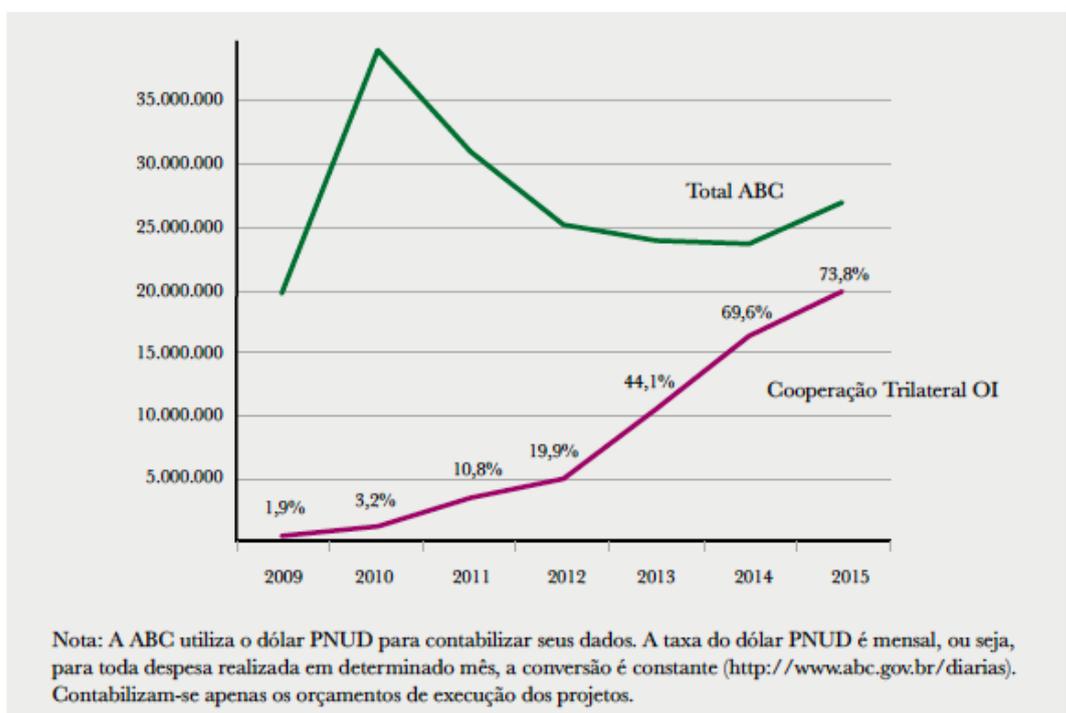
Dados de 2015 revelam que arranjo da cooperação trilateral com a participação de organismos internacionais representa 73,8% do orçamento total executado sob coordenação da ABC. Vale notar que em 2009 o mesmo arranjo

---

<sup>94</sup> No original: “Although the bilateral South-South technical cooperation is a priority, today, for the Brazilian foreign policy, and will continue to be that in the future, ABC believes that triangular partnerships are valuable mechanisms to strengthen the impact of development initiatives, as far as the differences in terms of practices and procedures between the partners do not jeopardize the process.”

representava apenas 1,9% do orçamento (Figura 3). Os principais destinos de recursos brasileiros da cooperação trilateral com organismos internacionais são países da África e América Latina e Caribe, mas vale notar que até 2012 quase todos os recursos eram destinados à África.

Figura 3: Gráfico da participação da cooperação trilateral na execução coordenada pela ABC entre 2009 e 2015 (US\$).



Fonte: Dados fornecidos pela CGCTRI, dezembro de 2016 (Milani, 2017, p. 142).

Apesar de ter adquirido crescente relevância no escopo total da cooperação brasileira, a cooperação trilateral não figura objeto de análise nos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento (COBRADI) produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação. Vale notar que no primeiro COBRADI, abrangendo os anos 2005 a 2009, os termos trilateral e triangular aparecem nove vezes. Já no relatório seguinte, referente às ações de 2010, são dez referências a essa modalidade ao longo do texto – sendo oito delas utilizando o termo triangular. No último relatório, compreendendo os anos 2011 a 2013, só existe uma menção ao termo trilateral e nenhuma ao triangular (IPEA; ABC, 2010; IPEA; ABC, 2013; IPEA; ABC, 2016).

O COBRADI 2010 é seguramente o único que dedica atenção, ainda que pouca, a essa modalidade. Segundo o relatório, o país desenvolvia, naquele momento, “arranjos dessa natureza com o Japão, a Alemanha, os Estados Unidos, a Itália, a Austrália, o Reino Unido, a França, o Canadá e a Espanha” (IPEA; ABC, 2013, p. 27) e havia assinado memorando de entendimento com Austrália, Egito e Israel para articulação de tal modalidade no futuro. Os organismos internacionais mencionados pelo relatório como principais parceiros do Brasil nessa modalidade são:

- Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, da sigla em inglês);
- Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA);
- Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, da sigla em inglês);
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, da sigla em inglês);
- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, da sigla em inglês).

Contudo, nenhum dado específico da cooperação trilateral, seja de volume de recursos ou número de projetos, é fornecido em nenhum dos três relatórios COBRADI. Igualmente, no repositório de projetos da cooperação triangular elaborado pelo Secretariado de Relações Globais do CAD a partir das respostas aos questionários aplicados pelo comitê em 2012 e 2015, não há dados referentes às iniciativas brasileiras. De acordo com profissionais envolvidos na elaboração dos relatórios sobre a cooperação triangular da OCDE, a ABC indicou apenas o número total de projetos entre 2012 e 2015, sem conceder nenhuma informação específica acerca dos projetos.

Fernando de Abreu, então Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação, apontou que em setembro de 2013 foram contabilizados 37 projetos de cooperação trilateral – tanto em fase de execução como também de negociação – que representariam um volume total de US\$ 54 milhões. Mesmo que tenha indicado que apenas 45% desse volume é financiados pela ABC, tal dado difere

do apresentando na publicação em comemoração aos 30 anos da Agência, mencionado anteriormente (Milani, 2017).

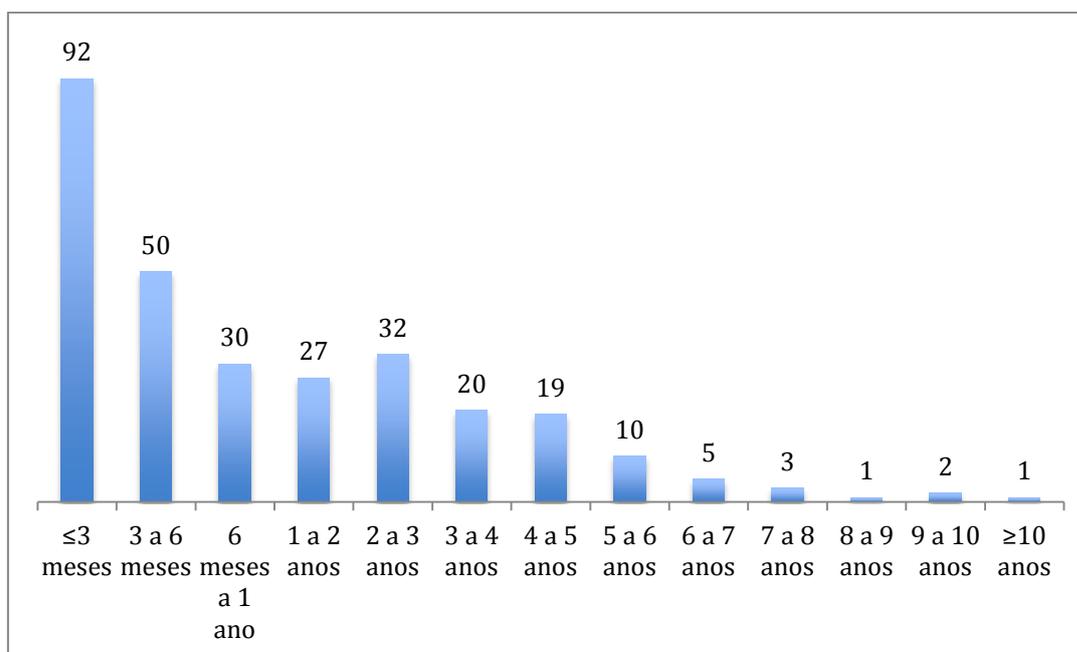
No repositório de projetos online da Agência Brasileira de Cooperação, as iniciativas da agência são decompostas em quatro tipos: (i) cooperação Sul-Sul; (ii) cooperação trilateral; (iii) cooperação trilateral com organismos; e (iv) cooperação de bloco. Além do tipo de cooperação, os projetos são também demarcados por situação: (i) concluídos e (ii) em execução. A pesquisa avançada permite também a busca por área geográfica ou política, por país e ainda por setor de atividade. Somando o número de projetos de *cooperação trilateral* e *cooperação trilateral com organismos*, tanto concluídos como em execução, o número total, em maio de 2018, foi de 292 projetos (ABC, 2018).

Até o momento, tal repositório de projetos da ABC compreende iniciativas com data de início em janeiro de 2006 a março de 2018. As informações disponibilizadas acerca das iniciativas são: (i) código, (ii) título, (iii) objetivo, (iv) datas de início e término, (v) setor e subsetor, e (vi) instituições executoras brasileiras parceiras. Contudo, as informações completas não estão disponíveis para a totalidade das iniciativas listadas, sendo que todas elas indicam título, setor e datas de início e término, contudo o objetivo e as instituições brasileiras parceiras frequentemente não são mencionadas. Os países ou organizações internacionais parceiras não são sistematizados. Tal informação, em alguns casos, pode ser coletada a partir do título ou objetivo dos projetos, contudo tal análise consegue compreender, com precisão, um número insignificante de iniciativas.

É vital notar que iniciativas como “participação no IV Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda” ou “participação no I Workshop do Grupo de Trabalho Técnico do Conselho de Desenvolvimento Social da UNASUL” figuram na lista de iniciativas trilaterais (códigos BRA/04/044-A839 e BRA/04/043-A465 respectivamente). Além dessas, vale notar também que um número relevante de iniciativas são missões que antecedem o estabelecimento de projetos, como a “Missão Brasil-Japão de levantamento de demandas para cooperação agrícola em benefício da Savana Tropical Africana” (BRA/04/043-A280).

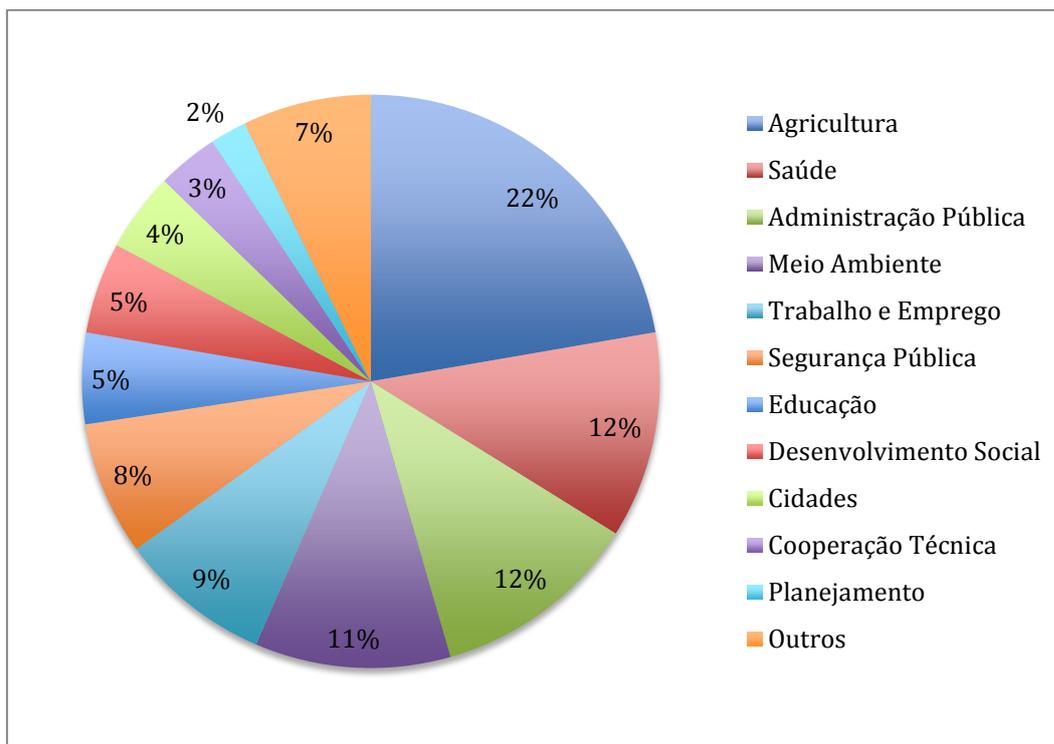
A inclusão de atividades como estas reflete não só no elevado número de iniciativas, como também na duração das iniciativas listadas. Dentre as 292 iniciativas, 172, representando quase 60% delas, possuem duração inferior a um ano. Pouco mais de 20 iniciativas, menos que 8% do total, são projetos com duração superior a cinco anos (Gráfico 12). O principal setor da cooperação trilateral brasileira é agricultura (65 iniciativas), seguido da saúde e administração pública (ambos com 34 iniciativas). Contudo vale mencionar que dentre as iniciativas enquadradas como cooperação trilateral em administração pública, 19 são referentes a missões para participação em cursos, seminários, workshops ou fóruns (Gráfico 13).

Gráfico 12: Iniciativas de Cooperação Trilateral da ABC, por tempo de duração, entre janeiro de 2006 e março de 2018.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do repositório de projetos da ABC.

Gráfico 13: Iniciativas de Cooperação Trilateral da ABC, por setores, entre janeiro de 2006 e março de 2018.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do repositório de projetos da ABC.

De acordo com um informante da cooperação brasileira, no planejamento da cooperação trilateral há uma divisão de tarefas entre os parceiros, de acordo com suas capacidades e vantagens comparativas. Cada parceiro assume determinada incumbência na execução do projeto e as práticas de monitoramento e avaliação são realizadas de acordo com tal divisão de tarefas.

parcerias trilaterais constituem uma soma de esforços que complementa e agrega valor às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais. Nesse sentido, a cooperação técnica trilateral se justifica quando permite compor vantagens comparativas e aproveitar sinergias entre as partes para aumentar a escala das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul e favorecer ações de maior impacto (ABC, 2017, p. 17).

Já outro informante da cooperação brasileira destacou o caráter horizontal da cooperação trilateral. O *Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA)* publicado pela ABC em 2016, uma das primeiras sistematizações do *modus operandi* da cooperação trilateral brasileira, representa a combinação da metodologia de gestão de projetos avançada pela Alemanha em uma trajetória de mais de 50 anos com os princípios da cooperação Sul-Sul. De acordo com esse mesmo informante, o princípio da horizontalidade é um discurso,

e esse manual apresenta a cristalização desse princípio, ao indicar o passo-a-passo de como realizar o processo de cooperação de forma horizontal (BRA#5, 2017).

Informante envolvido na cooperação trilateral com o Brasil apontou que o número de atores é o maior desafio da cooperação trilateral se comparada à cooperação bilateral. Contudo, não pela questão quantitativa, mas sim por implicar na acomodação de diferentes sistemas de cooperação em um mesmo programa ou projeto (DTR#5, 2017). Doadores tradicionais, orientados pelos princípios da Agenda para a Eficácia da Ajuda, fundamentam suas iniciativas na gestão por resultado. Informantes de países do CAD envolvidos na cooperação trilateral brasileira apontam que o Brasil, em grande medida por estar sujeito aos instrumentos de fiscalização e controle do Tribunal de Contas da União, conduz a cooperação profundamente concentrada nas ações/atividades (DTR#5, 2017; DTR#6 & DTR#7, 2017).

Informante da cooperação tradicional apontou que entre as principais motivações para o envolvimento de seu país na cooperação trilateral estaria “acompanhar um país como o Brasil no processo de estabelecimento e planejamento a cooperação” (DTR#1, 2017), aportando sua experiência a partir de uma perspectiva da OCDE. Além disso, informantes apontam que o principal benefício da cooperação trilateral em relação à cooperação bilateral é a oportunidade de aprendizado mútuo. Diversos informantes apontaram que os capitais técnico, científico e cultural brasileiro, destacado pelo seu modelo de cooperação através de agência executoras e *cooperantes*, geram oportunidades de inovação e aprendizado a todos os parceiros. Alguns informantes ressaltaram também a experiência da trajetória brasileira de desenvolvimento nacional como importante aporte brasileiro ao projeto, possibilitando tecnologias eficazes e de baixo custo (DTR#1, 2017; DTR#5, 2017; DTR#6 & DTR#7, 2017).

### 5.3.

#### **Uma ponte entre Norte e Sul ou espaço de luta por influência no campo da CID?**

Em 2009, o relatório final do Processo de Diálogo de Heiligendamm (PDH), estabelecido na Cúpula do G8 dois anos antes com objetivo de institucionalizar o diálogo entre os membros do G8 e os *Outreach 5* (China,

México, Índia, Brasil e África do Sul), apontou para a cooperação triangular como ponto de ligação estratégica para a cooperação Norte-Sul e Sul-Sul (G8, 2009). Grande parte da literatura produzida desde então acerca dessa modalidade, tanto na academia como também em documentos oficiais, seja de doadores tradicionais ou provedores do Sul, indicam a cooperação triangular como importante ponte entre os princípios e práticas da cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul.

A condição de possibilidade para a emergência dessa modalidade é um novo equilíbrio de valores entre os capitais legítimos que, como os capítulos anteriores indicaram, se consolidou e esgarçou as fronteiras de participação no campo, apresentando novas posições a serem ocupadas pelos agentes que vão além da lógica binária doador-recipientário e a rearticulação da prática *dóxica* do campo. Contudo, o debate em torno dessa cooperação, apesar de compreendida como ponte entre a estabelecida cooperação Norte-Sul e a incipiente cooperação Sul-Sul, aponta para a luta por diferenciação entre os princípios e práticas de doadores tradicionais e provedores do Sul.

Como visto no capítulo anterior, a narrativa brasileira de diferenciação de suas práticas de cooperação Sul-Sul em relação à prática *dóxica* estabelecida pela cooperação tradicional na autonomização da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social é percebida em diferentes *lócus* de negociação da CID. Nesse contexto, a cooperação trilateral foi incorporada pela cooperação engendrada pelo Brasil como modalidade que possibilita a parceria com doadores tradicionais, mesmo se ressaltando a diferença nos princípios e práticas engendradas por esses agentes.

A narrativa brasileira não adere à *doxa* incorporada do campo e se engaja em estratégia de diferenciação dos princípios e práticas da cooperação Norte-Sul na batalha pela *doxa* do campo. Contudo, através da cooperação trilateral, o Brasil opera e negocia suas práticas com doadores tradicionais. No já mencionado *Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA)* publicado em 2016, essa negociação entre os princípios fica mais evidente. O memorando de entendimento que fundamenta os processos descritos pelo manual, assinado em 2010, aponta para os princípios operacionais definidos pelo Processo de Diálogo de Heiligendamm como referência para a cooperação trilateral.

Mesmo que o documento final do PDH não liste os princípios de forma sistemática, assinala o afastamento da visão de *eficácia da ajuda* e aproximação à *eficácia do desenvolvimento*, já sinalizados durante a primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi. O documento indica também um compromisso com a implementação dos princípios de apropriação (*ownership*) e alinhamento.

Ademais, a “sessão II: Atividades e Princípios” do memorando de entendimento entre Brasil e Alemanha indica “a) apropriação do processo geral por parte do terceiro país; b) ação conjunta (planejamento, implementação, monitoramento e avaliação) das três Partes; e c) gestão orientada por resultados” (ABC, 2016, p. 28). Sugerindo a incorporação de princípios definidos pela Agenda da Eficácia da Ajuda estabelecida em Paris em 2005.

No primeiro evento no âmbito da OCDE em que esse novo arranjo do campo da CID esteve entre os temas centrais, em 2009 na Cidade do México, o representante brasileiro ressaltou que

Como o Brasil não se considera um “doador emergente”, os componentes da cooperação Sul-Sul presentes nos esquemas de cooperação triangular com parceiros desenvolvidos são baseados em *padrões distintos daqueles da cooperação Norte-Sul*. Mas tais diferenças não devem ser vistas como grande desafio, já que acreditamos que ambas as modalidades são *convergentes* na promoção da *apropriação local*, *alinhamento* às políticas nacionais e a *coordenação e transparência* entre os parceiros.

Para o sucesso das parcerias triangulares, é essencial que *países doadores tradicionais e organizações internacionais se familiarizem com os elementos básicos da cooperação Sul-Sul*. É importante frisar que a cooperação triangular não deve ser vista como uma forma diferente de fazer cooperação Norte-Sul. A cooperação triangular é complementar à cooperação Sul-Sul [*tradução livre, grifo próprio*]<sup>95</sup> (Corrêa, 2009).

---

<sup>95</sup> No original: “As Brazil does not consider itself as an “emerging donor”, the South-South components present in triangular cooperation schemes with developed partners are based on different standards compared to the North-South cooperation. But such differences should not be a major challenge, because we believe that both modalities are convergent in the promotion of local ownership, alignment with national development policies and coordination and transparency among partners. For the success of triangular partnerships, it is essential that traditional donor countries and international organizations get familiar with the basic elements of South-South cooperation. It is important to stress that triangular cooperation should not be seen as a different way of doing North-South cooperation. Triangular cooperation is complementary to South-South cooperation.”

O estudo publicado pelo Instituto do Banco Mundial já em 2010, ao reforçar a necessidade de aplicação dos princípios da Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda também nessa nova modalidade da cooperação, apontou quatro principais riscos da cooperação triangular:

[i] reduzir os padrões de qualidade se doadores emergentes ainda não possuem experiência e capacidade de prover assistência ao desenvolvimento de alta qualidade, [ii] negligenciar o alinhamento com as necessidades, prioridades e estratégias de países beneficiários, caso a cooperação triangular seja inicialmente desenhada para refletir as experiências e preferências de doadores tradicionais e emergentes, [iii] aumentar os custos de transação já que três atores (ao invés de dois, como na cooperação tradicional) devem adotar uma perspectiva comum, concordar com padrões e procedimentos comuns, e criar condições legais, institucionais e orçamentárias necessárias para a implementação de sucesso, e [iv] aumentar a fragmentação da arquitetura da ajuda, dado ao crescente número de atores, complicando ainda mais a harmonização de perspectivas, padrões e práticas [tradução livre]<sup>96</sup> (Ashoff, 2010, pp. 22-23).

O Brasil não aderiu à Declaração de Paris, estabelecida no II Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, por defender que a Agenda para a Eficácia da Ajuda e seus princípios – apropriação, alinhamento, harmonização, gestão para resultado e responsabilidade mútua – representavam uma perspectiva vertical entre países doadores e recipiendários e, assim, se aplicariam somente na lógica da cooperação Norte-Sul. Informante ligado à cooperação brasileira apontou que a perspectiva de *eficácia do desenvolvimento*, consolidada nos anos seguintes, se aproxima muito mais de um diálogo com a cooperação Sul-Sul do que *eficácia da ajuda* (BRA#5, 2017). No IV Fórum, em Busan em 2011, a intervenção da delegação brasileira pontuou que “a cooperação triangular dá a oportunidade para doadores entrarem em contato com as práticas da cooperação Sul-Sul, promovendo mudanças nas práticas ‘calcificadas’ de AOD” [tradução livre]<sup>97</sup> (Delegação Brasileira, 2011).

<sup>96</sup> No original: “Lowering quality standards if emerging donors still do not have the experience and capacity to provide high-quality development assistance, Neglecting the alignment with beneficiary countries’ needs, priorities, and strategies if triangular cooperation is primarily designed to reflect the experiences and preferences of the traditional and emerging donors, Rising transactions costs since three actors (instead of two as in traditional cooperation) have to adopt a common approach, agree on common standards and procedures, and create the legal, institutional, and budgetary conditions required for successful implementation, and Increasing fragmentation of the international aid architecture due to the growing number of actors, further complicating harmonization of approaches, standards, and practices.”

<sup>97</sup> No original: “triangular cooperation gives the opportunity for donor countries in to get in touch with South-South cooperation practices, promoting changes in “calcified” ODA practices”

Como visto no capítulo 3 desse trabalho, o Fórum de Busan pode ser tido como o início do fim da governança do desenvolvimento global dominada pelo Norte global (Mawdsley, 2012). Após sete anos do estabelecimento da Parceria Global de Busan (GPEDC), fica claro o insucesso da tentativa de acomodação das novas práticas e princípios apresentados por provedores do Sul no quadro normativo instituído pelo CAD. A cooperação triangular se apresenta, então, como instrumento de negociação informal entre práticas e princípios entre os agentes.

Informante da cooperação tradicional pontuou que objetivos políticos estão presentes em todas as esferas das relações internacionais, assim, a cooperação triangular, que surge de uma necessidade técnica, é ferramenta importante que abre caminho para relações de política externa no futuro. Assim, defendeu que

usar a desculpa da cooperação triangular para construir esse diálogo político pode ser um primeiro passo para [Norte e Sul] discutirem juntos impacto, resultados e um framework distinto. Por exemplo, no CAD estamos discutindo se um projeto é ajuda atada ou não. Na cooperação triangular não tem essa discussão. É espaço também para doadores, que se sentem mais confortáveis para criar informações e discutir. Acho que isso é mais fácil na parceria técnica, sem foco político, porque a política tem muita história (OGI#6, 2017).

Politicamente, qual a vantagem comparativa da cooperação triangular? É que não estamos discutindo ajuda atada, não estamos discutindo lógicas de *reporting* estatístico. O que estamos discutindo é: Como podemos encontrar em conjunto a solução para aquele problema? Aceitamos que há formas diferentes de se dar resposta a determinados problemas. Há instrumentos técnicos diferentes para chegar àquele problema (OGI#6, 2017).

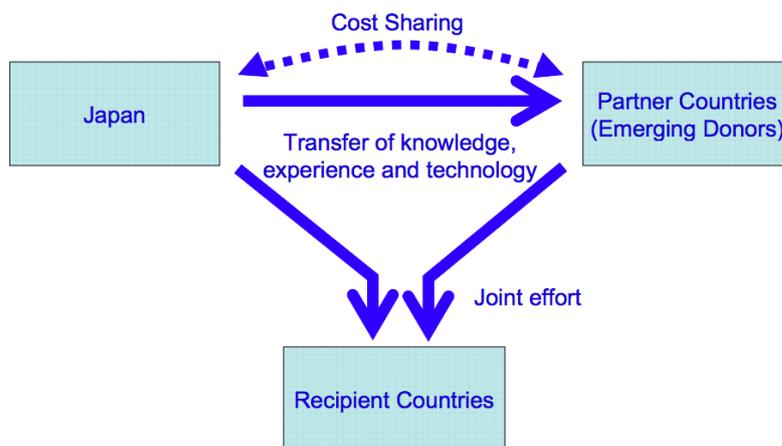
Em seguida, ainda se referindo à cooperação triangular, sugeri

um ponto interessante a pensar é como podemos incentivar países em desenvolvimento a utilizarem mais essa modalidade. E, ao conseguir enraizamento dessa ferramenta pelos países em desenvolvimento, como essa modalidade pode ser usada para alteração da mentalidade e mudança dentro da clivagem política (OGI#6, 2017).

Informantes, tanto da cooperação Norte-Sul como da cooperação Sul-Sul, apontaram para a cooperação triangular como mecanismo de influência, seja dos princípios do CAD/OCDE em provedores do Sul, ou dos princípios da CSS em doadores tradicionais (OGI#6, 2017; DTR#1, 2017; BRA#5, 2017).

Em 2009, a apresentação do representante do Japão no Diálogo Político organizado pela OCDE na Cidade do México, a relação vertical entre doador e recipiendário fundamenta também a compreensão da cooperação triangular (Figura 4). Informante da cooperação Norte-Sul apontou que inicialmente havia muita dificuldade em definir as nomenclaturas utilizadas para se referir a cada parceiro. Parceiros do Sul não concordavam com o uso do termo “recipiendário”, mas sim “parceiro”. Assim, internamente, para fazer a distinção entre países em desenvolvimento, provedores do Sul eram chamados de “parceiros”, mas “recipiendários” passaram a ser chamados de “país vítima” (OGI#8, 2017).

Figura 4: Esquema básico da cooperação triangular japonesa, 2009.



Fonte: Apresentação de Kenji Hirata durante Diálogo Político sobre a Cooperação para o Desenvolvimento, em 2009, na Cidade do México (Hirata, 2009).

A publicação de 2012, elaborada pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), explicita a definição da cooperação triangular como relação horizontal entre doador tradicional e provedor do Sul, contudo vertical na relação com o país recipiendário.

(...) assim como um triângulo possui eixos vertical e horizontal, a cooperação triangular combina um eixo vertical (relação entre doador e recipiendário) com um o eixo horizontal (aprendizado mútuo) e pode, assim, alterar os padrões tradicionais de cooperação [tradução livre]<sup>98</sup> (Langendorf, Piefer, Knodt, Müller, & Lázaro, 2012, p. 15).

A sistematização da cooperação triangular elaborada e utilizada pela OCDE, que define os agentes dessa modalidade como país motor (*pivotal*),

<sup>98</sup> No original: “(...) just as a triangle has a vertical and horizontal axis, triangular cooperation combines a vertical axis (donor-recipient relation) and horizontal axis (mutual learning) and can thus alter traditional patters of cooperation.”

facilitador e beneficiário, deixa implícita uma divisão de trabalho a partir das capacidades de cada agente que obscurece a relação política existente entre países industrializados e economias emergentes. A reflexão do propósito da cooperação triangular, por informante, deixa essa relação mais evidente:

Há também a ideia de que é uma “novidade legal” e todos querem se envolver, todos querem ser parte da “diversão”. Mas aí se torna muito *top-down*. Os ministérios se juntam e decidem colaborar e aí procuram por um terceiro país ou uma possibilidade de projeto. Mas se não há propósito na execução da cooperação triangular para além do fato de que é triangular, não tem sentido [*tradução livre*]<sup>99</sup> (OGI#8, 2017).

Informante da cooperação Norte-Sul ressaltou que a cooperação triangular abre oportunidade de aprendizado mútuo, já que, como “nós não conhecemos bem a cooperação Sul-Sul. É a forma de conhecer os processos” (DTR#1, 2017). Outro informante também da cooperação Norte-Sul lembrou que durante as primeiras iniciativas de cooperação triangular, países como China, Índia e Brasil eram chamados de “países âncora”, por serem âncoras da expansão regional da cooperação. Contudo, agora a relação teria se alterado e os consideram “parceiros para o desenvolvimento” (DTR#2, 2017). Esse mesmo informante apontou que, como a cooperação Sul-Sul possui princípios diferentes da cooperação tradicional, o propósito da cooperação triangular seria ultrapassar essas diferenças de narrativas, já que a prática não seriam distintas.

Eu questiono que há mesmo uma diferença entre o que o Brasil faz e o que [estamos fazendo]<sup>100</sup>. A questão da horizontalidade, na cooperação Sul-Sul, dizendo que o que doadores tradicionais fazem é vertical: eu não acredito nisso. O Brasil vai para Moçambique e eles são muito muito claros em colocar na mesa os interesses nisso. Isso é muito relacionado à política externa (...) No fim, é tudo o mesmo, se você olhar para os resultados [*tradução livre*]<sup>101</sup> (DTR#2, 2017).

As dinâmicas dessa modalidade deixam evidentes as tensões trazidas pela batalha *dóxica* do campo. Há o reconhecimento entre os agentes do campo de um

<sup>99</sup> No original: “There is also the idea of “new cool modality” and everyone wants to do it, everyone wants to be part of the “fun”. But then is very top-down. Ministers get together and decide to collaborate, and then look around for a 3<sup>rd</sup> partner or possible projects. If there is no purpose of doing Triangular Cooperation besides the fact that it is Triangular, there is no point.”

<sup>100</sup> A identificação do doador tradicional foi aqui suprimida da transcrição literal da entrevista, a fim de manter o anonimato institucional do informante.

<sup>101</sup> No original: “I would question that there is a difference between what Brazil is doing and what [we are] doing. The question of horizontality in SSC, saying that what traditional donors are doing is vertical: I do not believe in this. Brazil is going to Mozambique and they are very very clear putting on the table their interests in this. This is very much on foreign policy (...). In the end it is the same. If you look at the results.”

novo equilíbrio de valores dentre os capitais legítimos do campo. Os capitais cultural e técnico-científico ressaltados na narrativa brasileira como *motores* para a prática da cooperação Sul-Sul são marcados como vantagem comparativa para a relações entre doadores tradicionais e provedores do Sul.

Vale ressaltar que o aprendizado mútuo, muito citado entre os doadores tradicionais como motivação do envolvimento na cooperação trilateral com o Brasil, quando no vetor saindo do Brasil em direção ao doador tradicional, o compartilhamento de conhecimento se concentra majoritariamente na área técnica fruto das experiências de desenvolvimento doméstico brasileiro, já no vetor saindo do doador tradicional em direção ao Brasil, se concentra majoritariamente na gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Há tentativa clara por parte de países industrializados em influenciar as novas práticas de provedores do Sul a partir da perspectiva de compartilhamento de experiências em que, no geral, o Norte aporta conhecimento da gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento. Da mesma forma, o quadro normativo estabelecido e seguido pelos membros do CAD é flexibilizado na negociação e prática de cooperação triangular.

Em novembro de 2017 a Agência Brasileira de Cooperação sediou, em parceria com a OCDE, o seminário internacional “Experiências e Desafios da Cooperação Técnica Trilateral – Uma Perspectiva das Parcerias Desenvolvidas pelo Brasil”. O evento foi o primeiro no âmbito da OCDE acerca desse novo arranjo realizado em parceria com um país que não é membro da organização. A cooperação trilateral é, assim, mobilizada pelo Brasil para a expansão de seu portfólio e aumento do impacto do desenvolvimento, mas também na busca por maximização de seu poder de influência na implementação e incorporação de novas práticas *dóxicas* pelos agentes do campo da CID.

Como examinado no capítulo anterior, a estratégia brasileira para maximização de seu poder de influência no campo se fundamentou na construção de capital social, através do fortalecimento da parceria com países do Sul global, e também na maximização de capital cultural e técnico-científico, ao destacar a narrativa de compartilhamento de passado colonial, desafios nacionais comuns e

de expertise doméstica acumulada nos diversos setores como saúde pública e agricultura tropical. A mobilização de tais capitais sustentou a narrativa de diferenciação das práticas de cooperação Sul-Sul daquelas desenvolvidas pelos doadores tradicionais.

Diversos informantes envolvidos na cooperação brasileira articulam uma narrativa particularmente fundamentada nos princípios de horizontalidade e orientação pela demanda, destacando a construção de capacidades, em oposição a transferência de recursos, como característica principal do envolvimento do Brasil no campo (BRA#3, 2017; BRA#5, 2017).

No contexto da cooperação trilateral, a luta por diferenciação se revela já no recente embate do uso do termo triangular ou trilateral. Alguns informantes envolvidos na cooperação Norte-Sul, ao refletiram sobre esse embate, entendem como questão relacionada a léxico linguístico e dilemas da tradução, sugerindo que triangular e trilateral são termos diferentes usados para caracterizarem o mesmo arranjo (OGI#6, 2017). Já entrevistas com profissionais envolvidos na gestão da cooperação brasileira indicam que ignorar a diferença entre o entendimento do que é cooperação triangular e cooperação trilateral seria supor uma acomodação da cooperação Sul-Sul no escopo dos termos estabelecidos pelo CAD na autonomização do campo, espelhando relações verticais da cooperação Norte-Sul.

Documentos oficiais e discursos da cooperação brasileira indicam que o esforço em afirmar essa modalidade como cooperação trilateral, se diferenciando da cooperação triangular, é recente. Nesse contexto, esse arranjo é não só ponte entre a cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul, mas se consolida também como *lócus* da batalha *dóxica*, tido como espaço de negociação e operacionalização entre os princípios e práticas da cooperação Sul-Sul e da cooperação Norte-Sul.

6.

## **Conclusões: Esgarçamento das fronteiras e práticas legítimas da cooperação internacional para o desenvolvimento**

A cooperação internacional para o desenvolvimento ganhou destaque nos últimos anos, tanto entre formuladores de políticas domésticas e internacionais como entre acadêmicos e sociedade civil. A contestação da arquitetura do sistema internacional por economias emergentes apresentou no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento não só novos provedores e novas práticas de cooperação como também transformação na relação entre os agentes. Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul se fortaleceu como modalidade alternativa às práticas tradicionais de cooperação entre países industrializados e países em desenvolvimento.

A análise da cooperação internacional na disciplina de Relações Internacionais pode ser feita através de diversas lentes, como através do realismo, internacionalismo liberal e construtivismo. A partir da compreensão que a cooperação internacional é política em sua essência, essa tese se fundamentou no trabalho de Pierre Bourdieu e privilegiou a análise não só dos atores, mas fundamentalmente das dinâmicas de relações sociais entre eles. Assim, a autonomização da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social foi o ponto de partida para mapear os capitais legítimos que moldam a relação entre os agentes do campo. Seguindo o trabalho desenvolvido por Pierre Bourdieu, foi preciso objetivar o objeto de pesquisa. Para tal, esse trabalho se debruçou na análise da definição legítima da realidade a partir da tríade *doxa*, capitais e prática, e das transformações dessa definição em decorrência de batalhas *dóxicas*, fatores-chave para compreensão de mudanças sociais.

A teoria dos campos de Pierre Bourdieu, fundamentalmente relacional, proveu as ferramentas teórico-metodológicas para a análise conduzida. Ao dotar de dinamismo histórico a noção de estrutura, o trabalho de Bourdieu permite a análise do mundo decomposto em subsistemas autônomos em suas próprias lógicas, que nutrem os campos sociais de significado e razão de ser. Assim, o foco do trabalho está em como os agentes se relacionam, com ênfase no processo. As

práticas e estratégias dos agentes são reflexo das posições ocupadas por eles no campo, assim, agentes só podem ser analisados relacionalmente.

As posições e estratégias engendradas pelos agentes em um campo social definem e são definidas pelas vantagens do campo, *i.e.* capitais. Como exposto ao longo desse trabalho, a análise dos capitais legítimos de um campo apontam para três dimensões importantes para a compreensão das dinâmicas sociais: (i) estabelecimento das fronteiras do campo social, (ii) definição das posições hierarquizantes que os agentes ocupam no campo, e (iii) estratégias de mobilização desses capitais pelos agentes. A compreensão das transformações sociais foi conduzida, então, a partir de uma perspectiva orientada pela prática *dóxic*a. A noção de reflexividade aponta para a necessidade de objetivar o objeto de pesquisa, que não deve ser definido *a priori*, mas sim é parte da própria análise da *doxa*, capitais e práticas do campo.

O segundo capítulo da tese defendeu que a cooperação internacional para o desenvolvimento se autonomizou como campo social na década de 1960. As práticas de ajuda internacional foram sendo institucionalizadas ainda logo após a Segunda Guerra Mundial, através da conferência de Bretton Woods que implementou mecanismos como Plano Marshall, Banco Mundial e FMI. Em 1949 o discurso de posse do então presidente estadunidense Harry Truman marcou a divisão dos Estados entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nessa clivagem hierarquizante a pobreza é vista como ameaça às áreas mais prósperas do globo e a agenda da segurança pautava as primeiras iniciativas de ajuda internacional. No contexto da Guerra Fria e ordem internacional bipolar, a *illusio* que moldava a forma de relacionamento entre os agentes era fundamentalmente a ampliação da zona de influência.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento começou a ser entendido não só como crescimento econômico, mas incorpora também elementos como político, social e cultural. O campo do desenvolvimento se autonomiza da agenda de segurança e passa a operar por uma lógica própria, constituindo *doxa* específica ao campo. Com a *Resolução para o Esforço Comum para a Ajuda* adotada pelo Grupo de Assistência ao Desenvolvimento em 1961, a clivagem desenvolvido e subdesenvolvido imprime o sistema de oposição entre doador e recipiendário. A

Organização Europeia de Cooperação Econômica, criada em 1948, dá lugar à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e, na sua esfera, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, em substituição do GAD.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, concebido para agrupar os principais doadores daquele momento, é elemento chave para a análise da consolidação da *doxa* do campo da CID. A articulação desses agentes em rede os conferiu capital social que maximizou o poder de influência no campo. Através do CAD que esses agentes demarcam a compreensão específica dos fluxos governamentais concessionais, delimitando a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, assim, consolidando as fronteiras do campo.

Com a definição da AOD, os agentes do campo são, nesse momento, autorizados a agir a partir de uma burocracia representativa de um Estado ou organismo multilateral. Foi a demarcação desse conceito que delimitou a prática oficial do campo e suas fronteiras de participação. A direção dos fluxos de AOD que definiu qual agente ocupa a posição de doador e de beneficiário no campo. Os capitais autorizados no campo que fundamentam a relação entre os agentes são, então, capital econômico, técnico-científico e cultural, compreendidos a partir dos recursos financeiros e materiais, conhecimentos tecnológicos e expertise tanto em gestão de projeto como nas diversas áreas setoriais de atuação da cooperação.

É importante perceber que o CAD, além de conferir capital social aos seus membros, atribuiu uma espécie de valorização ontológica ao desenvolver seu próprio mecanismo de consagração. Os *Aid Reviews* consolidaram um circuito de consagração social no campo que não só atribuía poder de influência, mas também poder de reconhecimento. Bourdieu aponta que o poder de consagração social é o poder de produzir clivagem e ordem social. Ao atribuir sucesso aos agentes, arraigavam-se as práticas consideradas legítimas e não legítimas do campo. Assim, a *doxa* do campo da CID foi moldada primordialmente pelos doadores que compunham o CAD. Gerardo Bracho (2017) observa que países em desenvolvimento endossaram tais práticas ao demandar ajuda e tratamento preferencial de países do Norte.

De fato, foi em parte através da pressão [de países do Sul] que o quadro normativo de responsabilidade/direitos do sistema da ajuda foi criado. Eles tinham consciência que, ao demandar ajuda, arriscavam render parte da soberania duramente conquistada, mas de maneira geral preferiram gerenciar esse risco do que renunciar à ajuda do Norte [*tradução livre*]<sup>102</sup> (Bracho, 2017).

Na década de 1970, de maneira geral, o quadro normativo do campo da CID já havia se consolidado e sido internalizado pelos agentes. Contudo, a distribuição de capitais entre os agentes não permaneceu estática e, na busca por maximização do poder de influência, lutas por diferenciação foram engendradas no campo, principalmente por agentes do Sul global, transformando as fronteiras e prática *dóxica* do campo social.

O terceiro capítulo se debruçou na análise das lutas por diferenciação do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, se valendo do termo cunhado por Trine Villumsen Berling (2008), as batalhas *dóxicas*. O campo social é o espaço abstrato das relações entre os agentes e, assim, *lócus* de constantes lutas por maximização de poder que podem ser classificadas de duas maneiras: (i) lutas de competição, em que agentes buscam a maximização dos capitais que detém e rearticulação das posições ocupadas por eles, sem contudo pretender a transformação da *doxa* do campo, ou (ii) lutas de diferenciação, que buscam alterar a definição legítima da realidade.

A partir da pesquisa realizada ao longo do trabalho, é possível afirmar que a trajetória histórica do campo da CID passou por dois momentos de lutas de diferenciação mobilizadas por países em desenvolvimento. A primeira delas teve suas bases lançadas pela Nova Ordem Econômica Internacional e culminou, no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, no Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978. A segunda foi marcada pelo IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda na esfera do CAD/OCDE, que aconteceu em 2011 em Busan (Coreia do Sul) e resultou na Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz.

---

<sup>102</sup> No original: “It was indeed partly through their pressure that the responsibility/rights framework of the aid system came into existence. They were conscious that, by demanding aid, they risked surrendering some of their hard-won sovereignty, but they have generally preferred to manage this risk rather than forgo Northern aid.”

Na primeira batalha *dóxica*, agentes do Sul global buscaram o reconhecimento de determinado fluxo de cooperação distinto daquele estabelecido pela prática internalizada da CID, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. A CTPD tensiona três dimensões da *doxa* do campo: (i) as posições ocupadas pelos agentes, questionando a clivagem doador e recipiendário, (ii) a natureza dos capitais técnico-científico e cultural, conferindo valor legítimo ao compartilhamento de elementos domésticos, como os desafios enfrentados na trajetória de desenvolvimento nacional e a expertise setorial doméstica avançada nessa trajetória e (iii) o valor conferido aos capitais legítimos no campo, questionando o peso relativo do capital econômico no equilíbrio dos valores reconhecidos aos capitais.

Geralmente, a Conferência de Bandung, em 1955, que lançou as bases para o Movimento dos Não Alinhados em 1961, é tida como o ponto de partida da articulação entre países do Sul global. Contudo, no campo da CID, o Plano de Ação de Buenos Aires se fundamenta em uma perspectiva “tecnicizada”, articulada a partir do capital técnico-científico acumulado por países em desenvolvimento. Teve assim um viés orientado para o fortalecimento das instituições nacionais, regionais e multilaterais, buscando a incorporação de fluxos de CTPD no campo da CID.

A CTPD, em oposição à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, que apresentou fluxos horizontais, em oposição aos fluxos verticais entre doador e recipiendário, é reconhecida como prática legítima no campo da CID. Contudo, as posições reconhecidas no campo permanecem limitadas pelo binário doador-recipientário, igualmente não se altera o equilíbrio entre os valores conferidos aos capitais econômico, técnico-científico e cultural, e, por fim, os termos estabelecidos pelos membros do CAD delimitam as práticas do campo sem alteração, assim, da *doxa* vigente.

A segunda batalha *dóxica*, por sua vez, apresentou transformações mais profundas. O contexto da virada do século XXI apresentava crescimento de capital econômico de países como Brasil, China e Índia, e fortalecimento, assim, de capital social fruto da articulação em rede de países do Sul global, e ainda

ampliação de capitais técnico-científico e cultural, através da construção e aprofundamento da narrativa da identidade Sul.

A partir da análise conduzida no capítulo três desse trabalho, é possível afirmar que com a segunda batalha *dóxica*, novas posições foram reconhecidas no campo, estabelecendo o papel de provedor do Sul, irrompendo os limites do binário doador-recipientário. Além de provedores do Sul, que participam do campo através da burocracia representativa de um Estado, passam também a fazer parte dessa dinâmica agentes da sociedade civil e setor privado, indicando o alargamento das fronteiras de participação do campo da CID. Há um reequilíbrio entre os valores conferidos aos capitais legítimos do campo, em que capitais técnico-científico e cultural avançam em seu poder de influência. A partir da reconfiguração da *doxa* do campo, novos arranjos são criados, como a Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, o Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável e a cooperação triangular.

O IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan, pode ser tido como o início do fim da governança da cooperação internacional para o desenvolvimento dominada pelos doadores tradicionais do Norte global industrializado (Mawdsley, 2012) Nesse Fórum, a clivagem geográfica imaginada de qual agente é Norte e qual agente é Sul definiu as dinâmicas do campo. Contudo, ficou também claro que, apesar da divisão evidente entre esses dois grupos, nem doadores tradicionais nem provedores do Sul se colocam como grupo homogêneo (Eyben & Savage, 2012).

Destarte, o quarto capítulo se aprofundou na análise das características de um provedor em específico da cooperação Sul-Sul, o Brasil, no objetivo de estender a análise e identificar a dinâmica da mobilização de capitais. Já o quinto capítulo se aprofundou nas dinâmicas da cooperação trilateral como novo arranjo formado a partir da reconfiguração da *doxa* do campo, de maneira geral, e do envolvimento brasileiro nessa modalidade, em particular, na busca por analisar de que maneira o Brasil, como provedor do Sul, por um lado não adere à *doxa* tradicional do campo apresentada por agentes do Norte, mas por outro, encontra nessa modalidade espaço para operar e negociar suas práticas com doadores tradicionais.

A partir da análise conduzida no quarto capítulo, é possível afirmar que a estratégia brasileira para se consolidar como agente provedor do Sul e maximizar seu poder de influência no campo da CID foi articulada a partir da consolidação em redes do Sul global, fortalecimento da narrativa de passado colonial comum que alude à desafios semelhantes entre países em desenvolvimento e, ainda, expertise técnica e científica fruto da trajetória do desenvolvimento doméstica, *i.e.* fundamentando-se em capitais social, cultural e técnico-científico, respectivamente.

O Brasil foi importante recipiendário de AOD do campo da CID, principalmente a partir da década de 1980, com ápice nos anos 1990, sob administração do então presidente Fernando Henrique Cardoso, catalisando mudanças estruturais que auxiliaram na trajetória de desenvolvimento doméstico daquele período. Já na primeira década do século XXI, se estabeleceu como provedor do Sul e, apesar de ainda receber recursos de AOD, deixou de ser considerado como país recipiendário por diferentes sistemas de graduação de tradicionais doadores de AOD.

O capítulo mostrou que a busca por maximização de poder de influência no campo da CID se deu, no caso brasileiro, fundamentalmente na segunda batalha *dóxica* do campo. Informantes da cooperação brasileira não identificam o Plano de Ação de Buenos Aires como marco relevante no envolvimento do Brasil na CSS. A articulação da cooperação Sul-Sul brasileira é baseada nos princípios acordados em 2009, resultado da primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi.

Foi durante o governo Lula que se fortaleceram as ações diplomáticas brasileiras para consolidação de redes entre países do Sul global e na narrativa de solidariedade e busca autônoma por desenvolvimento. Através de iniciativas como IBAS, BRICS e G20, o país ampliou sua proeminência global em diversos campos das relações internacionais, se posicionando como “intermediário indispensável” para a coalisão de países em desenvolvimento na busca por nova ordem global que estivesse alinhada aos princípios Sul-Sul. Assim, mesmo que não exista uma agenda comum entre países do Sul global para a CSS, estes se

constituem como grupo a partir da estratégia comum de oposição às práticas incorporadas da cooperação Norte-Sul no campo da CID.

A colocação brasileira como intermediário pode ser ilustrada com telegrama da embaixada estadunidense no Brasil ainda em meados da década de 1970 que, ao reportar sobre a presença brasileira em Angola, pondera que

A presença brasileira é na verdade parte de uma determinação geral do Brasil de estar presente em todos os antigos territórios africanos de Portugal. Essa determinação, por sua vez, reflete o fato de que o Brasil é (ou pode ser) o que nenhum outro país pode ser para aqueles territórios. Essa presença não é determinada ou sujeita a outros fatores (como a ideologia do governo anfitrião), e pode servir à útil função de manter a porta aberta para o ocidente quando outras portas ocidentais tiverem sido fechadas; o Brasil espera exercer uma influência moderadora [*tradução livre*]<sup>103</sup> (US Department of State, 1976).

Na primeira década do século XXI, a diplomacia brasileira projetou o Brasil não só como líder do Sul global na busca por reformas no sistema internacional que incluíssem os interesses de países em desenvolvimento, mas também como modelo de desenvolvimento. A mobilização de capitais técnico-científico e cultural se deu, então, através da narrativa das similaridades entre os contextos e desafios enfrentados por países em desenvolvimento, destacando o acúmulo de experiências setoriais domésticas que podem ser compartilhadas em uma busca mais autônoma por desenvolvimento.

Essa narrativa impulsiona o Brasil como celeiro de produção de políticas públicas e programas sociais no combate à fome, pobreza, desigualdades e avanço da expertise setoriais como no combate a doenças tropicais e desenvolvimento da agricultura tropical. Ao seguir princípios e narrativas em oposição às práticas de cooperação Norte-Sul, é então apresentado como “exemplo para irmãos do outro lado do oceano atlântico poderem se desenvolver também” (Marcondes C. , 2014).

---

<sup>103</sup> No original: “Brazilian presence rather is part of brazil's overall determination to be present in all of Portugal's former African territories. That determination, in turn, reflects the fact that Brazil is (or can be) what no other country can be for those territories. That presence is not determined by or subject to other factors (such as the ideology of the host government), and could serve the useful function of keeping open a door to the west when other western doors have been closed; Brazil hopes to exert a moderating influence.”

Fundamentar a cooperação Sul-Sul brasileira em sua expertise doméstica apresenta dois componentes característicos das práticas engendradas pelo Brasil: (i) a cooperação estruturante e (ii) o envolvimento de agência executoras nacionais com expertise setorial. A cooperação estruturante, apesar de não ser um conceito demarcado com exatidão, é entendida, de maneira geral, como iniciativas que buscam desenvolver sistemas nacionais autônomos, programas e projetos fundamentados no desenvolvimento de capacidades. Tais programas são, de maneira geral, visto como uma extensão da experiência do desenvolvimento doméstico brasileiro pelos cooperantes, profissionais brasileiros com experiência setorial no contexto nacional (Esteves, Zoccal, & Fonseca, 2016).

Contudo, o capítulo mostrou também que, ao mesmo tempo que esses elementos são apresentados como virtude da cooperação brasileira, tais características esbarram nos limites das estruturas federais do Brasil ao se posicionar como provedor do Sul no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Críticas giram em torno da fragmentação da Agência Brasileira de Cooperação, do acúmulo de funções no âmbito doméstico e internacional de profissionais das agências executoras de cooperação, da falta de enraizamento dos princípios da CSS nos cooperantes e limites das estruturas federais, como a ausência de um quadro normativo que abranja iniciativas de cooperação prestada. De acordo com informante do Norte envolvido na cooperação trilateral com o Brasil, não há preocupação por parte do Brasil em prover formação específica de cooperação internacional aos seus cooperantes, seja de interculturalidade ou de metodologia participativa. Discorrendo sobre os processos da cooperação brasileira, indicou que não acredita que a cooperação Sul-Sul seja executada de forma mais horizontal do que as iniciativas de cooperação de determinados agentes do Norte que possuem sistemas de formação para garantir horizontalidade e participação local (DTR#5, 2017).

A estratégia brasileira se fundamentou na capitalização de expertise técnica e científica, compartilhamento do passado colonial e desafios nacionais ao desenvolvimento nacional. A análise desenvolvida no capítulo permite afirmar que a posição brasileira como provedor do Sul não foi articulada a partir de capital econômico. O crescimento do PIB proveu capital econômico ao país que

aumentou seu poder de influência em diversos campos das relações internacionais. Esse capital foi transposto entre campos e, no campo da CID, se converteu em capital social no fortalecimento da articulação entre países do Sul global. A narrativa da cooperação brasileira se distancia da transferência de recursos. Mesmo com o crescimento apresentado no início dos anos 2000, os recursos do governo federal destinados à cooperação seriam estatisticamente irrelevantes quando comparados aos fluxos da cooperação Norte-Sul.

A análise do caso brasileiro mostra que os capitais autorizados no momento da autonomização do campo da CID permaneceram os mesmos, quais sejam, econômico, social, cultural e técnico-científico. Contudo, se na consolidação do campo nos anos 1960 capitais técnico-científico e cultural eram fruto de conhecimento técnico acerca de gestão de projeto e desenvolvimento internacional, o Plano de Ação de Buenos Aires indicou reconhecimento de valor no compartilhamento de experiências domésticas entre países em desenvolvimento. Nesse momento há ampliação da natureza de tais capitais, mesmo que o peso do capital econômico tenha seguido predominante no equilíbrio dos valores autorizados no campo. Por sua vez, o Fórum realizado em Busan aponta para novo equilíbrio entre os valores conferidos aos capitais autorizados do campo, ampliando poder de influência capitalizado através de capitais técnico-científico e cultural.

Destarte, a *doxa* do campo foi reconfigurada e, com o esgarçamento das fronteiras e a consagração de novas posições legítimas no campo, as práticas e o relacionamento entre os agentes no campo igualmente sofreram alterações. Novas práticas e novas formas de interação entre os agentes do campo foram estabelecidas, a cooperação trilateral sendo uma delas. Através dessa modalidade, provedores do Sul, como o Brasil, que não aderiram aos termos estabelecidos e incorporados por agentes tradicionais, operam e negociam seus princípios e práticas com agentes do Norte.

Com foco na dinâmica das relações sociais entre os agentes envolvidos, o capítulo cinco buscou analisar de que maneira esse arranjo se insere na batalha *dóxica*, mobilizado como espaço de negociação e estratégia de maximização de influência no campo da CID. Ao refletirem acerca da cooperação internacional,

diversos informantes apontaram para esse arranjo como instrumento de política externa entre doadores tradicionais e o provedores do Sul. Sob essa perspectiva, informante da cooperação tradicional defendeu que

Se a lógica da cooperação trilateral for somar diferentes parte, que cada um tem sua contribuição em que [nós vamos]<sup>104</sup> trazer isso, Brasil vai trazer aquilo, e Moçambique vai receber as duas coisas, não é uma lógica de parceria em conjunto. É uma lógica de parceria entre as partes, mas que não tem reflexo para a relação entre os parceiros. Processo é tão importante como o resultado. Se for vista como instrumento de política externa, o processo é tão importante como o resultado (OGI#6, 2017).

Assim, a cooperação trilateral é tida como mecanismo no qual a clivagem entre Norte e Sul é flexibilizada. A estratégia de diferenciação da CSS em relação ao quadro normativo incorporado pelas práticas tradicionais fundamenta a posição brasileira no campo da CID. O engajamento na cooperação trilateral aponta para a negociação entre os princípios e práticas da CSS brasileira com agentes do Norte, na busca por maximização de seu poder de influência no campo.

A pesquisa desenvolvida por essa tese permite reflexões acerca do momento atual do campo da CID, a partir do esgarçamento das fronteiras do campo, do reconhecimento de novas práticas como legítimas e da reestruturação de sua *doxa*. Nos últimos anos diversas iniciativas no campo configuram a segunda batalha *dóxica* analisada por esse trabalho. Além da cooperação triangular, iniciativas como a Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, o Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável, o Secretariado de Relações Globais do CAD e, nessa esfera, o Grupo de Estudos China-CAD, podem ser tidas como efeito das transformações no campo e, ao mesmo tempo, *locus* da própria batalha *dóxica*, *i.e.* espaços de negociação entre os agentes pela maximização de seus capitais, consolidação das novas posições no campo e estabelecimento de novas dinâmicas de relacionamento entre eles.

A partir da análise conduzida no capítulo cinco, é possível afirmar que novos arranjos como a cooperação triangular e trilateral foram constituídos mas igualmente constituem a reconfiguração da *doxa* do campo da CID. Esse arranjo é tido, por diversos agentes do campo, como mecanismo de influência. Informantes

---

<sup>104</sup> A identificação do doador tradicional foi aqui suprimida da transcrição literal da entrevista, a fim de manter o anonimato institucional do informante.

apontaram que o escopo da cooperação triangular extrapola a agenda da eficácia da ajuda e deve ser considerada pela perspectiva da agenda política. Mecanismos como o Grupo de Estudos China-CAD, estabelecido através da parceria entre o CAD e o Centro Internacional de Redução da Pobreza na China em 2009, também podem ser vistos como espaços de negociação entre o Norte e o Sul. Com o objetivo de “facilitar o aprendizado mútuo entre a China e os membros e observadores do CAD”, aspiram aumentar a compreensão mútua e confiança que fundamente diálogo político e colaboração. Informante ligado à cooperação tradicional indica mudança clara na direção da agenda seguido pelo CAD, influenciada pelas práticas chinesas.

Eu acho que foi em 2006, e eu estava em encontro do CAD. Não me lembro sobre o que era. Não era um grande encontro, era uma espécie de encontro de experts do CAD. (...) Mas eu me lembro claramente que um oficial do DCD disse uma coisa, quase jogado, sobre a China e a agenda de crescimento, aquele era o ponto. Porque a Agenda de Paris ainda era sobre como garantir que as estratégias de redução da pobreza dos países recipiendários fossem implementadas. Mas em 2006 esse oficial do CAD apareceu na conversa, e era um encontro pequeno, certo? Então, informal. Ele apareceu na conversa e ‘claro que agora seria sobre crescimento, o que a China está dizendo é que tudo será sobre crescimento’. Oh meu Deus, então a China está ditando as regras. E esse foi um momento de revelação para mim [*tradução livre*]<sup>105</sup> (ACD#5, 2017).

Como na primeira batalha *dóxica*, é possível identificar a tentativa de acomodação das novas práticas no quadro normativo já institucionalizado pelo CAD. Em 2009, o documento final da primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul em Nairóbi aponta para um agenda “nortificada”, *i.e.* que incorpora os termos fundamentais estabelecidos pela Agenda de Eficácia da Ajuda em 2005 em Paris. Contudo, cresce a perspectiva que, após o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em 2011, o movimento é inverso e a agenda do CAD tem sido “sulizada”. O termo “sulização” tem suas origens ainda em meados da década de 1990 (Shaffer, 1994),

<sup>105</sup> No original: “I think it was in 2006 and I was in a DAC meeting. I cannot remember what the DAC meeting was about. It wasn’t a big meeting, but some kind of experts meeting. (...) But I do clearly remember a DCD official, he just said something, almost thrown away, about china and the growth agenda, that was the point. Because Paris was still about how we make sure that the poverty reduction strategies of recipient countries get implemented. But in 2006, this DAC official kind of dropped into the conversation, and this was a kind of small meeting, right? So, it is informal. He dropped into the conversation ‘of course now it is all about growth, what China is saying is that it is all going to be about growth’. Oh my God, so China is setting the rules. And that was a light-bulb moment for me.”

mas é um movimento recente no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em 2005, com o declínio da legitimidade das práticas da cooperação Norte-Sul, a Declaração de Paris foi uma tentativa de doadores tradicionais em reforçar as fronteiras do campo. O documento final em Nairóbi aponta para relativo sucesso de tal estratégia, acomodando os termos estabelecidos pelo CAD nos princípios da cooperação Sul-Sul. Contudo, em 2006 a estimativa de participação da CSS no campo era, de acordo com relatório do ECOSOC, em torno de 7,8% a 9,8% do total da ajuda. Já em 2015 esse percentual salta para 15,8%, de acordo com relatório da OCDE. Vale ainda pontuar que existe uma diversidade de padrões e mecanismos de mensuração dos volumes da ajuda e os principais provedores do Sul, como o Brasil, não reportam ao CAD (Zoccal & Esteves, no prelo).

Assim, a prevalência e dominância de doadores do CAD no reconhecimento das práticas legítimas tem se erodido. Há o arrefecimento da *illusio* que sustenta a participação dos agentes no campo, das práticas até então tida como legítimas e, em consequência, enfraquecimento da *doxa* do campo. Faz então sentido refletir até que ponto o esgarçamento das fronteiras do campo vai suportar a manutenção da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo social autônomo e detentor de uma fronteira que delimita uma *doxa* específica a ele.

Os debates em torno da GPEDC e do TOSSD apontam para o estabelecimento de um novo quadro normativo no campo da CID. A GPEDC foi estabelecida com o intento de ser uma plataforma que abarcasse uma complexidade maior de agentes do que o CAD. De fato, legitima a participação de agentes no campo que vão além do binário doador-recipientário, como a inclusão da sociedade civil e do setor privado. Contudo, a partir da perspectiva de que a Parceria Global é produto de um processo fundamentado no quadro normativo estabelecido pelo CAD, não foi capaz de garantir a participação de agentes da cooperação Sul-Sul, como Brasil, China ou Índia.

Igualmente, o TOSSD, apresentado como instrumento estatístico a ser compartilhado internacionalmente, sofre críticas por ter sido elaborado no escopo do CAD, sem transparência ou a participação de outros agentes do campo. De acordo com informante da cooperação brasileira, o desconforto com o TOSSD é fruto de duas principais diferenças com o COBRADI, o relatório produzido acerca da cooperação brasileira: (i) A Agência de Cooperação Brasileira defende que a cooperação internacional para o desenvolvimento e investimentos privados devem ser duas agendas separadas, e (ii) não concorda com o principal foco do TOSSD de quantificação monetária em oposição à cooperação qualitativa investida em desenvolvimento de capacidades e compartilhamento de conhecimentos (BRA#1 & BRA#2, 2017; Adler-Nissen, 2013).

Por outro lado, o TOSSD é visto como um processo de incorporação de práticas apresentadas por provedores do Sul à cooperação tradicional, ao acionar benefício mútuo como um de seus princípios, apontando para uma “sulização do CAD” (Besharati, 2017). Diferente de seu antecessor, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, o TOSSD, mesmo mantendo o “O” indicando que a medida se refere a fluxos oficiais, inclui fluxos que vão além da jurisdição governamental, como fluxos privados. Ainda que a narrativa brasileira defenda a separação da agenda de cooperação para o desenvolvimento de fluxos comerciais e privados, esse elemento não é consenso nas práticas de CSS e o entendimento do significado de benefícios mútuos pode variar notadamente entre provedores do Sul.

Em 2016 o volume de AOD alcançou um total de 142,6 bilhões de dólares, pico desde a virada para o século XXI (OECD 2017a). Contudo, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a cooperação deve aumentar de bilhões para trilhões, mas isso só pode ser feito se o investimento privado for colocado em jogo [*tradução livre*]<sup>106</sup> (Zoccal & Esteves, no prelo).

Seguindo esse movimento, em 2015, aconteceu a III Conferência Internacional da ONU sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em Addis Abeba, Etiópia. Seu documento final, a Agenda para a Ação de Adis Abeba, indica a participação do setor privado como instrumento fundamental para o

---

<sup>106</sup> No original: “In 2016, global ODA was worth a total of US\$142.6bn, its highest level since the turn of the twenty first century (OECD 2017a). Nevertheless, if the SDGs are to be reached, cooperation must rise from billions to trillions, but this can only be done if private investments are brought into play.”

financiamento do desenvolvimento. As transformações recentes da *doxa* do campo esgarçaram suas fronteiras e alteraram a arquitetura institucional e os mecanismos de governança da CID. Doadores tradicionais têm se adaptado a novos padrões difundidos por provedores do Sul.

A dominação e zonas de influência no campo, antes claramente demarcadas por uma divisão entre agentes doadores e agentes recipiendários, se difunde. Apesar disso, a legitimidade de agentes do Sul também é contestada. Se internacionalmente há o questionamento da coesão desse grupo em sua estratégia de contestação da ordem internacional, domesticamente muitos deles ainda perpassam por profundos desafios ao desenvolvimento nacional.

No caso do Brasil, essa contestação cresceu consideravelmente no últimos ano. Se desde o princípio a falta de transparência em programas como o ProSavana, em Moçambique, foi constante alvo de questionamentos por parte da academia e de organizações da sociedade civil, as discontinuidades provocadas pelas recentes mudanças de governo abrem espaços de incertezas.

Como visto no capítulo quatro, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva a expertise técnica setorial e a trajetória doméstica de desenvolvimento foram amplamente capitalizadas e conferiram poder de influência ao Brasil no campo da CID. Recentemente, a agenda multilateral vem perdendo espaço na política brasileira. Informante envolvido na cooperação trilateral com o Brasil apontou que “a postura do Brasil era muito mais forte, de entrada e estabelecimento de uma imagem fora” (DTR#5, 2017). Pierre Bourdieu defende que, “enquanto o capital econômico é relativamente estável, capital simbólico é relativamente precário: a morte de um prestigiado chefe de família é às vezes suficiente para reduzi-lo severamente” [*tradução livre*]<sup>107</sup> (Bourdieu, 1977, p. 67).

A pesquisa aponta para um cenário em que o campo pode estar em ruínas. A segunda batalha dóxica provocou a diferenciação e esgarçamento das fronteiras, levando doadores tradicionais a adaptarem suas práticas. A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, chave na autonomização do campo, começa a perder

<sup>107</sup> No original: “whereas economic capital is relatively stable, symbolic capital is relatively precarious: the death of a prestigious head of the Family is sometimes enough to diminish it severely.”

centralidade e a se confundir com Outros Fluxos Oficiais. Evidências disso são novos arranjos como a Parceria Global, o TOSSD e até mesmo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.

O contexto atual aponta para uma estratégia da cooperação Sul-Sul que pode ser interpretada como *diferenciação competitiva*. Na ausência de uma *doxa* capaz de estruturar as posições no campo, há luta entre os agentes pela (re)definição das fronteiras desse campo. Nesse contexto a rearticulação das posições e a atribuição de valor aos capitais são elementos estruturantes da (nova) *doxa* do campo.

A recente diferenciação no campo da CID e os novos arranjos institucionais trazidos por ela apontam para uma acomodação não da CSS nos termos estabelecidos pelo CAD, mas das práticas de doadores tradicionais às alternativas trazidas pela CSS, competindo por espaço e influência.

A clivagem Norte-Sul que definiu os termos da segunda batalha dóxica começa a perder sua precisão. Os debates do campo da CID apresentam, nesse momento, enorme cacofonia. Abordagens como a combinação de diferentes formas de financiamento (*Blended Finance*) ou categorias como Países em Desenvolvimento Mais Avançados (*More Advanced Developing Countries*) e transição do desenvolvimento (*development transition*) apontam para a tensão na própria definição de um novo conjunto de valores que demarcarão os capitais e práticas legítimas e, assim, uma nova *doxa* para o campo.

Essa pesquisa buscou lançar luz às dinâmicas das relações entre os agentes no campo da CID, com ênfase nos processos e transformações da definição legítima da realidade, que são, a partir de uma perspectiva boudieusiana, fatores-chave para compreensão do mundo social. No contexto do financiamento internacional para o desenvolvimento, por exemplo, através do estabelecimento de novos bancos multilaterais de desenvolvimento como o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS ou o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura, a revisão das políticas e salvaguardas socioambientais do Banco Mundial revela o fenômeno “*race to the bottom*”, em que instituições tradicionais

adaptam suas políticas buscando enfrentar a competição dos novos agentes (Esteves, Zoccal, & Torres, 2016).

Pierre Bourdieu aponta para a circulação de agentes e seus capitais em diferentes campos, todavia o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento foi tomado como limite analítico dessa pesquisa. A transformação constante é característica de um campo social, *locus* de batalha entre os agentes. Essa pesquisa contribui para as análises da cooperação internacional para o desenvolvimento ao incorporar a virada prática bourdieusiana e interpretar o campo da CID como espaço social estruturado e estruturante, privilegiando não os atores, mas a dinâmica relacional entre eles. Essa perspectiva abre espaço para futuras pesquisas com enfoque tanto no papel do Brasil como agente do campo, especialmente tendo em vista o atual contexto do país, como na governança do campo da CID, que, com suas fronteiras esgarçadas, também passa por indefinição e questionamentos de quais são as práticas legítimas e autorizadas pelo campo.

## 7

### Referências Bibliográficas

ABC. (s.d). *Cooperação Recebida*. Acesso em 30 de Abr de 2018, disponível em Agência Brasileira de Cooperação (ABC): <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida>

ABC. (2017). *Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

ABC. (2016). *Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA)*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

ABC. (2018). *Pesquisa de Projetos*. Acesso em 22 de Maio de 2018, disponível em Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>

ABREU, F. J. (Jul-Dez de 2013). A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. *Mural Internacional* , pp. 3-16.

ACD#5. (25 de Julho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Brighton, UK.

ADLER, E., & Pouliot, V. (2011). International Practices. *International Theory* , 3 (1), 1-36.

ADLER-NISSEN, R. (2011). Inter- and Transnational Field(s) of Power: On a Field Trip with Bourdieu. *International Political Sociology* , 5 (3), 327-345.

ADLER-NISSEN, R. (2013). Introduction: Bourdieu and International Relations Theory. In: R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR*. Routledge.

AG ONU. (1961). United Nations Development Decade: A Programme for International Economic Co-operation. *A/RES/1710 (XVI)*. United Nations.

AidData. (s.d.). *AidData Dashboard*. Acesso em 29 de abr de 2018, disponível em AidData: A research lab at William & Mary: <http://dashboard.aiddata.org/>

ALMEIDA, J. A., Rabuffetti, A. G., Silva, D. A., Arreguy, E. E., Gonzalez, V. V., Barros, M. S., et al. (2017). Cooperação Técnica Internacional em Banco de Leite Humano - Fiocruz/ABC: Uma boa prática de cooperação internacional? In: J. Almino, & S. E. Lima, *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira*. Brasília: FUNAG.

ANTONINI, B., & HIRST, M. (2009). *Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo*. Republica Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

ASHLEY, R. K. (1988). Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique. *Millennium: Journal of International Studies* , 17 (2), 227-262.

ASHOFF, G. (Outubro de 2010). Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness. *Development Outreach* , pp. 22-24.

ASSUNÇÃO, M. (2016). *O enigma da parceria: a cooperação SulSul brasileira no desenvolvimento da saúde (Dissertação de Mestrado)*. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

ASSUNÇÃO, M., ZOCCAL, G., & ESTEVES, P. (April-May de 2014). Private Investment and International Development: the Brazilian experience. *BPC Policy Brief* .

AUTESSERRE, S. (2014). *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. New York: Cambridge University Press.

AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

BALABAN, D. (2014). Colóquio "Cooperação Triangular do Brasil para o Desenvolvimento: O Caso do Centro de Excelência contra a Fome" (4 de setembro de 2014). Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.

BALABAN, D. (2017). Cooperação Internacional do Brasil para a Criação de Ações Nacionais Sustentáveis de Segurança Alimentar e Nutricional: A atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fomes. In: J. Almino, & S. E. Lima, *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira* (pp. 285-304). Brasília: FUNAG.

BALDWIN, D. (2002). Power and international relations. In: W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of international relations* (pp. 177-191). London & Thousand Oaks: Sage.

Banco Mundial. (1999). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Conhecimento para o Desenvolvimento*. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial. Washington, D.C.: Oxford University Press.

BARBANTI JR., O. (2005). Desenvolvimento e Relações Internacionais. In: T. L. Casas, *Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

BERGAMASCHI, I., & TICKNER, A. B. (2017). Introduction: South–South Cooperation Beyond the Myths - A Critical Analysis. In: I. Bergamaschi, P. Moore, & A. B. Tickner, *South–South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* London: Palgrave Macmillan.

BERLING, T. V. (2012). Bourdieu, International Relations, and European Security. *Theory and Society* , 41 (5), 451-478.

BESHARATI, N. (May de 2017). New Development Finance Measure should be TOSSD out the Window! *SAIIA Policy Insights* 45 .

BESHARATI, N., & Esteves, P. (2015). Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional* , 37 (1), 289-330.

BIGO, D. (2005). Globalized in-security: The field and the Ban-Opticon. In: J. Solomon, & N. Sakai, *Translation, Philosophy and Colonial Difference, Traces: A multilingual Series of Cultural theory*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

BIGO, D. (2011). Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power. *International Political Sociology* , 5, 225–258.

BIGO, D., & MADSEN, M. (2011). Introduction to Symposium "A Different Reading of the International": Pierre Bourdieu and International Studies. *International Political Sociology* , 5, 219-224.

BIGO, D., & WALKER, R. B. (2007). Political sociology and the problem of the International. *Millenium - Journal of International Studies* , 35 (3), 725–739.

BIGO, D., bonelli, L., CHI, D., & OLSSON, C. (2007). *Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris: L'Harmattan.

BOURDIEU, P. (1969). Intellectual field and creative project. *Social Science Information* , 8 (2), 89-119.

BOURDIEU, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. (E. Gellner, J. Goody, S. Gudeman, M. Herzfeld, J. Parry, Eds., & R. Nice, Trad.) Cambridge University Press.

BOURDIEU, P. (1981). Epreuve scolaire et consécration sociale [Les classes préparatoires aux Grandes écoles]. *Actes de la recherche en sciences sociales* , 39, 3-70.

BOURDIEU, P. (1986). The forms of Capital. In: J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York, Greenwood.

BOURDIEU, P. (1989). *La noblesse d'Etat: Grands corps et Grandes ecoles*. Paris : Editions de Minuit.

BOURDIEU, P. (1999). The Social Conditions of the International Circulation of Ideas. In: R. Shusterman, *Bourdieu: a critical Reading* (p. 288). Oxford, UK; Malden, USA: Wiley-Blackwell.

BOURDIEU, P. (2002). *Esboço de uma teoria da prática, Precidido de Três estudos de Etnologia Cabila*. (M. S. Pereira, Trad.) Oeiras, Portugal: Celta Editora.

BOURDIEU, P. (2004). *Science of Science and Reflexivity*. (P. P. Chicago, Trad.) Cambridge, UK: Polity Press.

BOURDIEU, P. (2007). *A Distinção: critica social do julgamento*. (D. Kern, & G. Teixeira, Trans.) São Paulo; Porto Alegre: Edusp; Zouk.

BOURDIEU, P. (2011a). *O senso prático* (2 ed.). (M. Ferreira, Trad.) Petrópolis: Vozes.

BOURDIEU, P. (2011b). *Razões práticas: Sobre a teoria da ação* (11 ed.). (M. Corrêa, Trad.) Campinas, SP: Papyrus Editora.

BOURDIEU, P. (2014). *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. (R. F. d'Aguiar, Trad.) São Paulo: Companhia das Letras.

BOURDIEU, P., & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago: Polity Press.

BRA#1, & BRA#2. (28 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Paris.

BRA#3. (29 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Paris.

BRA#4. (20 de Outubro de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Rio de Janeiro, Brasil.

BRA#5. (31 de Outubro de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Brasília.

BRACHO, G. (2017). The troubled relationship of the emerging powers and the effective development cooperation agenda: History, challenges and opportunities. *DIE Discussion Paper*25/2017 .

BRASIL; OCDE. (2015). *Joint Declaration on the OECD-Brazil Work Programme 2016-17 (3 November 2015)*. Brasília: OECD.

BRICS Policy Center; Articulação Sul; ABC. (2017). *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação sul-sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

BUENO, A. M. (2012). Os antecedentes políticos, estratégicos e econômicos do fórum IBAS: um exame do papel do HIV/AIDS nesta coalizão. In: M. Hirst, M. R. Lima, & M. A. Vieira, *Vozes do Sul e a Agenda Global: África do Sul, Brasil e Índia* (pp. 252-283). São Paulo: Hucitec.

BURGOS, J. (Jan-Mar de 2007). El Banco Mundial y la politización de su mandato. *Análisis Político [online]* , 20 (59), pp. 3-23.

CABRAL, L. (15 de March de 2016). *How Brazil missed its golden South-South co-operation moment*. Fonte: The Conversation: <https://theconversation.com/how-brazil-missed-its-golden-south-south-co-operation-moment-56189>

CABRAL, L. (28 de November de 2016). *Is Brazil's contribution to global development at stake?* Acesso em 2 de Maio de 2018, disponível em Institute of Development Studies: Opinion: <https://www.ids.ac.uk/opinion/is-brazil-s-contribution-to-global-development-at-stake>

CABRAL, L., & Weinstock, J. (2010). *Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanisms and future prospects*. Overseas Development Institute, London.

CARDOSO, F. H. (1995). Discurso de Posse: 1 de Janeiro de 1995. (p. 29). Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social.

CAREY, R. (2011). Aid governance and aid reporting: Current issues in a historical perspective. *Workshop: A future for Aid Data*. University of Birmingham.

CESARINO, L. (2013). *South-South Cooperation Across the Atlantic: Emerging Interfaces in International Development and Technology Transfer in Agriculture*. Berkeley: University of California, Berkeley.

CESARINO, L. (2015). Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects. *Agrarian South: Journal of Political Economy* , 4 (3), 371–393.

CHATURVEDI, S. (2012). Development Cooperation: Contours, Evolution and Scope. In: S. Chaturvedi, T. Fues, & E. Sidiropoulos, *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* (pp. 13-36). London and New York: Zed Books.

CHEDIEK, J. (2017). O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: Um estudo analítico e histórico. In: J. Almino, & S. E. Lima, *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira* (pp. 41-71). Brasília: FUNAG.

CORRÊA, M. L. (2009). Intervention made by Márcio Lopes Corrêa, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation, Brazilian Agency for Cooperation, Session II Triangular Co-operation. *Policy Dialogue on Development Co-operation*. Mexico City: Federative Republic of Brazil, Ministry of External Relations, Brazilian Cooperation Agency.

CORRÊA, M. L. (2010). *Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, D.F.: Edição do Autor.

CORRÊA, M. L. (Julho de 2017). Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. *Policy Brief* (41), pp. 1-5.

COX, R. (1981). Theory Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*, 10 (2), pp. 126-155.

CRIADO, E. M. (2008). El concepto de campo como herramienta metodológica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* (123), 11-33.

CRUSH, J. (1996). Introduction: Imagining Development. In: J. Crush, *The power of Development* (pp. 1-23). London: Routledge.

DAC. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Strategic Paper, OECD, Development Assistance Committee, Paris.

DAC. (2010). Revised Draft DAC Mandate. *DCD/DAC/RD(2010)3/RD6*. Paris.

DCD-DAC. (1 de Janeiro de 2018). *DAC List of ODA Recipients: Effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows*. Acesso em 29 de Maio de 2018, disponível em OECD Development finance statistics: [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\\_List\\_ODA\\_Recipients2018to2020\\_flows\\_En.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf)

DE RENZIO, P., & SEIFERT, J. (35:10 de 2014). South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly*, pp. 1860-1875.

DE RENZIO, P., ZOCCAL, G., FONSECA, J. M., & NIV, A. (Maio de 2013). O Brasil e a Cooperação SulSul: Como responder aos desafios correntes. *BPC Briefs*, 3 (55), pp. 1-14.

Delegação Brasileira. (2008). Statement by the Brazilian Delegation - III High Level Forum on Aid Effectiveness. *III High Level Forum on Aid Effectiveness*, (p. 1). Paris.

Delegação Brasileira. (2011). Brazil's views on the Busan's IV HLF. *IV High Level Forum on Aid Effectiveness*. Busan.

DTR#1. (14 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Bonn.

DTR#2. (16 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Bonn.

DTR#5. (30 de outubro de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Brasília.

DTR#6, & DTR#7. (30 de Outubro de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Brasília.

ESCOBAR, A. (2012). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (2nd ed.). Princeton and Oxford: Princeton University Press.

ESTEVES, P. (10 de Abril de 2017). *Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperação Sul-Sul e os ODS*. Acesso em 5 de December de 2017, disponível em International Centre for Trade and Sustainable Development: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/agora-somos-todos-pa%C3%ADses-em-desenvolvimento-a-coopera%C3%A7%C3%A3o-sul-sul-e-os-ods>

ESTEVES, P., & ASSUNÇÃO, M. (Vol. 35 No. 10 de 2014). South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. *Third World Quarterly*, pp. 1175-1790.

ESTEVES, P., ZOCCAL, G., & FONSECA, J. (2016). A rede de políticas de saúde pública e a cooperação sul-sul: Os casos de Moçambique e Angola. *Lua Nova*.

ESTEVES, P., ZOCCAL, G., & TORRES, G. (2016). Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais. *Pontes*, 12 (9).

EYBEN, R. (2010). Harmonisation: how is the orchestra conducted? In: A. Cornwall, & D. Eade, *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 215-222). Practical Action Publishing Ltd.

EYBEN, R., & SAVAGE, L. (2012). Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum. *The Journal of Development Studies*, 49 (4), 457–469.

FERREIRA, P., & MOREIRA, A. (Março de 2018). A Cooperação Técnica Brasileira para a África (2003-2013): Expansão orçamentária e limitações institucionais. *BPC Papers*, pp. 1-22.

FINNEMORE, M. (1997). Redefining Development at the World Bank. In: F. Cooper, & R. Packard, *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (pp. 203-227). University of California Press.

FONSECA, J. M. (2014). *A Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: um estudo de caso sobre Moçambique e dependência simbólica (Dissertação de Mestrado)*. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

FONSECA, L. E., & BUSS, P. M. (2017). Diplomacia e Cooperação em Saúde: Uma perspectiva da Fiocruz. In: J. Almino, & S. E. Lima, *30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira* (pp. 223-254). Brasília: FUNAG.

FORDELONE, T. Y. (2009). Triangular Co- operation and Aid Effectiveness: Can triangular co-operation make aid more effective? *Policy Dialogue on Development Co-operation (Mexico City, 28-29 September 2009)*. Paris: OECD.

G77. (1964). Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries made at the Conclusion of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva: UNCTAD.

G77. (2000). Declaration of the South Summit . *Group of 77 South Summit*. Havana: G77.

G77. (2006). Address by the President of the Republic of South Africa, Mr Thabo Mbeki, Chairperson of the Group of 77, at the XIV Summit Conference of the Non-aligned Movement. *XIV Summit Conference of the Non-aligned Movement (Havana, Cuba, 15th September 2006)*. Havana: G77.

G8. (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process*. G8 Summit 2009, Aquila.

GIBSON, C., ANDERSSON, K., OSTROM, E., & SHIVAKUMAR, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. New York: Oxford University Press Inc.

GOETZE, C. (2017). *The Distinction of Peace: A Social Analysis of Peacebuilding*. Michigan, USA: University of Michigan Press.

GONZALES, M. J., & PEREIRA, R. M. (2012). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA.

GU, J., CAREY, R., SHANKLAND, A., & CHENOY, A. (2016). Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers. In: J. Gu, A. Shankland, & A. Chenoy, *The BRICS in International Development* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan.

GUZZINI, S. (1994). *Power Analysis as a Critique of Power Politics: Understanding power and governance in the second Gulf war*. Florence: PhD Thesis submitted to the Department of Political and Social Science of the European University Institute.

GUZZINI, S. (2000). A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations* , 6 (2), 147-182.

GUZZINI, S. (2006). Applying Bourdieu's framework of power analysis to IR: opportunities and limits. *47th Annual Convention of the International Studies Association*. Chicago.

HAAN, A. d. (2009). *How the Aid Industry Works: An Introduction for International Development*. Kumarian Press.

HAMATI-ATAYA, I. (2012). Reflectivity, reflexivity, reflexivism: IR's 'reflexive turn' - and beyond. *European Journal of International Relations* , 19 (4), 669–694.

HIRATA, K. (2009). *Triangular Cooperation: Japan's experience*. Acesso em 24 de Maio de 2018, disponível em OCDE DAC Global Relations: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/43877022.pdf>

HURREL, A., & Woods, N. (1999). Introduction. In: A. Hurrel, & N. Woods, *Inequality, globalization, and World Politics*. Oxford University Press.

HYNES, W., & SCOTT, S. (Dec. de 2013). The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. *OECD Development Co-operation Working* , No. 12, p. 28.

Independent Commission on International Development Issues. (1980). *North-South: a programme for survival*. Independent Commission on International Development Issues. Cambridge: MIT.

IPEA. (2010). *TD nº 1500: O Brasil em 4 décadas*. Brasília: IPEA.

IPEA; ABC. (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. COBRADI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação, Brasília.

IPEA; ABC. (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA;ABC.

IPEA; ABC. (2016). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013*. COBRADI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação, Brasília.

KEOHANE, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32 (4), pp. 379-396.

LANGENDORF, J. (2012). Chapter 1 - Triangular Cooperation as a Complementary Strategy for Development. In: J. Langendorf, N. Piefer, M. Knodt, U. Müller, & L. Lázaro, *Triangular Cooperation: A guideline for Working Practice* (pp. 21-32). Boon; Eschborn: Nomos.

LANGENDORF, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U., & Lázaro, L. (2012). Introduction. In: J. Langendorf, N. Piefer, M. Knodt, U. Müller, & L. Lázaro, *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice* (pp. 15-20). Bonn; Eschborn: Nomos.

LEANDER, A. (2005). The Power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies. *Millennium*, 33 (3), 803-825.

LEANDER, A. (2006). The 'Realpolitik of Reason': Thinking International Relations through Fields, Habitus and Practice. *Working paper* (no. 83).

LEANDER, A. (2008). Thinking Tools: Analysing Symbolic Power and Violence. In: A. Klotz, & D. Prakash, *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide* (pp. 11-28). Palgrave Macmillan.

LEANDER, A. (2011). The Promises, Problems, and Potentials of a Bourdieu-Inspired Staging of International Relations. *International Political sociology*, 5, 294-313.

LEITE, I. C. (março de 2012). Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observador on-line*, 7 (03).

LEITE, I. C. (2013). *O envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca por retroalimentação - Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: Centro de Ciências Sociais, UERJ.

LEITE, I. C., SUYAMA, B., WAISBICH, L. T., Pomeroy, M., Constantine, J., Navas-Alemán, L., et al. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*. Institute of Development Studies (IDS), Rising Powers in International Development. Brighton: Institute of Development Studies (IDS).

LIMA, M. R., & HIRST, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), 21-40.

MACHADO, F. V. (2004). Configurações do Estado Logístico na gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: o caso da cooperação técnica internacional recebida. *Universitas*, 2 (2), pp. 47-73.

MADSEN, M. R. (2011). Reflexivity and the Construction of the International Object: The case of Human Rights. *International Political Sociology*, 5, 259-275.

MANNING, R. (2006). Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation? . *What's next in international development?* <http://www.odi.org/events/156-will-emerging-donors-change-face-international-cooperation>.

MARCONDES, C. (23 de Jul de 2014). Celso Marcondes: Brasil é celeiro de políticas públicas. *Rede TVT*. (R. TVT, Entrevistador)

MARCONDES, D., & MAWDSLEY, E. (2017). South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs*, 93 (3), 681–699.

Marrakech Declaration on South-South Cooperation. (2003). *High-level Conference on South-South Cooperation*. Marrakech: G77.

MARTIN, L. L. (1999). An institutionalist view: international institutions and state strategies. In: J. A. Hall, & T. V. Paul, *International Order and the Future of World Politics* (pp. 78-98). Cambridge: Cambridge University Press.

MAWDSLEY, E. (2012). *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. Zed Books.

MILANI, C. R. (2017). *ABC 30 anos: História e Desafios Futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

MORGENTHAU, H. J. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

MOURA, R. M. (21 de Julho de 2013). *Perdão às dívidas de países africanos soma US\$ 717 mi*. Acesso em 19 de Maio de 2018, disponível em O Estado de São Paulo (Estadão): Economia & Negócios: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694>

OECD. (s.d.a). *Aid at a glance charts - Brazil*. Acesso em 30 de 04 de 2018, disponível em Aid at a glance: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

OECD. (s.d.b). *DAC Glossary of Key Terms and Concepts*. Acesso em 09 de out de 2017, disponível em OECD: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#DAC>

OECD. (s.d.c). *Official Development Assistance 2016: ODA 1960-16 Trends*. Acesso em 12 de Setembro de 2017, disponível em Compare you country: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oecd&lg=en&page=1>

OECD. (s.d.d). *On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity*. Acesso em 24 de July de 2017, disponível em Webnet OECD: <http://webnet.oecd.org/oecdgroups/>

OECD. (2000). *DAC in dates: The History of OECD's Development Assistance Committee* (2006 Edition ed.). Paris: OECD Publications.

OECD. (2003). Papers on Official Development Assistance (ODA). *OECD Journal on Development*, 3 (4).

OECD. (Novembro de 2008). Is it ODA? Paris.

OECD. (2008). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action., (p. 22). Paris.

OECD. (2011). Busan Partnership for Effective DelevopmentCo-operation. *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* (p. 12). Busan: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

OECD. (2013). *Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved*. OECD, DAC Global Relations. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2016). Triangular Co-operation: Promotinh Partnerships to Implement the Sustainable Development Goals. *International Meeting on Triangular Co-operation* (p. 5). Lisbon: OECD.

OECD. (11 de Abril de 2017). *Development aid rises again in 2016*. Acesso em 12 de Setembro de 2017, disponível em DCD/DAC: Enabling Effective Development: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>

OECD. (2017). *Dispelling the Myths of Triangular Co-operation: Evidence from the 2015 OECD Survey on Triangular Co-operation*. OECD, OECD Secretary-General. Paris: OECD.

OECD. (2018). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OECD Publishing.

OGI#2. (26 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) London, UK.

OGI#3. (27 de Junho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Paris.

OGI#4, & OGI#5. (27 de Jun de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Paris.

OGI#6. (28 de Jun de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) Paris.

OGI#8. (5 de Julho de 2017). Entrevista semi-estruturada. (G. Zoccal, Entrevistador) skype.

ONUF, N. G. (1998). Constructivism: A User's Manual'. In: V. Kubáľková, N. Onuf, & P. Kowert, *International Relations in a Constructed World* (pp. 58–78). New York: M.E. Sharpe.

ONUF, N. G. (1989). *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press.

PEARSON, L. B., BOYLE, E., CAMPOS, R. D., DILLON, C. D., GUTH, W., LEWIS, W. A., et al. (1969). *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. International Bank for Reconstruction and Development's Commission on International Development. New York: Praeger Publisher.

PIETERSE, J. (2010). *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions* (2nd Edition ed.). Sage Publications.

Plan; Articulação Sul. (2016). *Avaliação do Projeto "Apoio ao Desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4" (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)*. Plan Políticas Públicas; Articulação Sul, São Paulo.

POULIOT, V. (2007). Subjectivism: Toward a Constructivist Methodology. *International Studies Quarterly*, 51 (2), 359-384.

POULIOT, V., & MÉRAND, F. (2013). Bourdieu's concepts: Political sociology in international relations. In: R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: rethinking key concepts in IR*. Routledge.

Presidência da República. (27 de julho de 2017). *Decreto Nº 9.110*. Acesso em 1 de maio de 2018, disponível em Presidência da República: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9110.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9110.htm#art2)

PUENTE, C. I. (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, D.F.: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG.

RIBEIRO, G. L. (2007). Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento. In: K. C. Silva, & D. S. Simião, *Timos-Leste por trás do palco: Cooperação Internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

RIST, G. (2008). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (3rd Edition ed.). London, New York: Zed Books Ltd.

ROESKAU, M. (2006). Foreword. In: OECD, *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee 2006 Edition*. Paris: OECD Publications.

ROSTOW, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.

ROUIS, M. (Aug de 2010). Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation. *MENA Knowledge and Learning: Quick Notes Series* (28).

SALLES, F. C. (2015). O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, 37 (2), 347-373.

SANTOS FILHO, O. d. (2016). O Brasil e a Cooperação Sul-Sul. In: M. d. Souza, & O. S. Dulci, *Cooperação Sul-Sul: práticas, abordagens e desafios* (pp. 89-137). Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

SANTOS FILHO, O. d. (2005). O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: T. L. Casas, *Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

SEN, A. (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. (L. T. Motta, Trad.) Companhia de Bolso.

SEVERINO, J.-M. (2011). *The Resurrection of Aid*. Paris: OECD .

SHAFFER, L. (1994). Southernization . *Journal of World History* , 5 (1), 1-21.

SILVA, J. G. (2017). O Brasil e a FAO - Parceria por um mundo sem fome. In: J. Almino, & S. E. Lima, *30 anos da ABC: Visões da cooperação técnica internacional brasileira* (pp. 305-330). Brasília: FUNAG.

SMITH, K. (2011). *Statistical Reporting by the Bill & Melinda Gates Foundation to the OECD DAC: Aid to health data now includes world's largest private Foundation*. OECD.

South Centre. (2015). *About the South Centre*. Acesso em 3 de agosto de 2015, disponível em The South Centre: <http://www.southcentre.int/about-the-south-centre/>

STEINMETZ, G. (2011). Bourdieu, Historicity, and Historical Sociology. *Cultural Sociology* , 5 (1), 45-66.

STIGLITZ, J. (2003). Towards a New Paradigm of Development. In: J. Dunning, *Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism* (pp. 76-106). Oxford University Press.

SUYAMA, WAISBICH, & LEITE. (2016). Brazil as a Development Partner under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities. In: Gu, Shankland, & Chenoy, *The BRICS in International Development*.

TEMPLE, J. (2014). Aid Conditionality. In: V. Desai, & R. Potter, *The Companion to Development Studies* (3rd edition ed.). Routledge.

The Historical Archives of the European Communities. (s.d.). *Organisation for European Economic Co-operation*. Acesso em 30 de Aug de 2017, disponível em OECD: <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>

The South Commission. (1990). *The Challenge to the South*. The South Commission. New York: Oxford University Press.

TRUMAN, H. S. (20 de January de 1949). *Truman's Inaugural Address*. Acesso em 10 de Janeiro de 2017, disponível em Harry S. Truman Presidential Library & Museum : [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm)

UN General Assembly. (1974a). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order A/RES/S-6/3201. *Resolution adopted by the General Assembly A/RES/S - 06/3201*. New York: United Nations.

UN General Assembly. (1974b). Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order. *Resolution adopted by the United Nations General Assembly A/RES/S - 06/3202*. New York: United Nations.

UNCTAD. (2016). *UNCTAD History in the Making: A visual journey from 1964 to UNCTAD XIV*. Acesso em 8 de Nov. de 2017, disponível em [https://prezi.com/edxrb7gntxjb/unctad-history-in-the-making/?utm\\_campaign=share&utm\\_medium=copy](https://prezi.com/edxrb7gntxjb/unctad-history-in-the-making/?utm_campaign=share&utm_medium=copy)

UNDP. (1994). *The Buenos Aires Plan of Action*. UNDP: Special Unit for TCDC.

United Nations. (1978). Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation Among Developing Countries: Buenos Aires 30 August to 12 September 1978. *A/CONF.79/13/Rev.1*. New York: United Nations Publications.

United Nations. (1994). Intergovernmental Agreement to Establish the South Centre. New York: United Nations.

United Nations. (1995). New Directions for Technical cooperation among developing countries. *High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries*. New York: United Nations.

United Nations. (2003). Monterrey Consensus on Financing for Development. *International Conference on Financing for Development: 18-22 March 2002*. Monterrey: United Nations.

United Nations. (2010). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*.

US Department of State. (4 de Feb de 1976). *Foreign ministry views on angola: cuban intervention, brazilian presence*. Acesso em 6 de Jun de 2018, disponível em Wikileaks: Public Library of US Diplomacy: [https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976BRASIL00980\\_b.html](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1976BRASIL00980_b.html)

VALLER FILHO, W. (2007). *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG.

VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. F., & CINTRA, R. (Nov. de 2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15 (2), pp. 31-61.

VILLUMSEN, T. (2008). *Theory as Practice and Capital: NATO in a Bourdieusian Field of Security in Europe: towards a sociological approach to IR* (Vol. PhD Thesis). Copenhagen: Department of Political Science, University of Copenhagen.

VILLUMSEN, T. (2010). Capitalizing on Bourdieu: Boundary-setting, agency, and doxic battles in IR. *Paper presented at Dansk Selskab for Statskundskab*. Vejle, Denmark.

WACQUANT, L. (1998). Foreword. In: P. Bourdieu, *The State Nobility* (pp. ix–xxii). Cambridge & Oxford: Polity Press.

WACQUANT, L. (2002). O legado sociológico de Pierre Bourdieu: Duas dimensões e uma nota pessoal. *Revista de Sociologia e Política*, 19, 95-110.

WACQUANT, L. (2004). Following Pierre Bourdieu into the Field. *Ethnography*, 5 (4), 387-414.

WALLERSTEIN, I. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press.

WALTZ, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

WOODS, N. (1999). Order, Globalization and Inequality in World Politics. In: A. Hurrell, & N. Woods, *Inequality, Globalization, and World Politics*. Oxford University Press.

World Bank. (s.d.a). *GDP growth (annual %)*. Acesso em 29 de abr de 2018, disponível em The World Bank Data: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

World Bank. (s.d.b). *GNI ranking (current US\$)*. Acesso em 08 de Nov de 2017, disponível em World Data Bank: [https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=1980&start=1975&year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=1980&start=1975&year_high_desc=true)

XALMA, C., & López, S. (2017). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2017*. Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB), Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. Madrid: SEGIB.

XIAOYUN, L., & Carey, R. (2014). *The BRICS and the International Development System: Challenge and Convergence?* Institute of Development Studies (IDS), *Rising Powers in International Development*. Brighton: Institute of Development Studies.

ZOCCAL, G. (2013). *Brasil e o subcampo da CSS: As práticas brasileiras na cooperação agrícola entre Embrapa-ABC e Moçambique [dissertação de mestrado]*. Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

ZOCCAL, G. (7 de Fev. de 2018). Os antolhos da adesão brasileira à OCDE. *Le Monde Diplomatique Brasil* .

ZOCCAL, G., & ESTEVES, P. (no prelo). The BRICS Effect: Impacts of South–South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation. *IDS Bulletin* , 49 (4).