

Os marcos da cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: as políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento

Marina Bolfarine Caixeta*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a cooperação Sul-Sul (CSS) do Brasil e da Argentina no presente século XXI como uma política pública, notadamente a partir de 2003, em perspectiva comparada. Para tanto, analisam-se os marcos da CSS provenientes das políticas externas e de cooperação internacional para o desenvolvimento em ascensão, dando alguma estabilidade para a implementação dos projetos de cooperação técnica. Na introdução, apresenta-se a CSS na América Latina e Caribe, um contexto comum que caracteriza e, também, resulta da atuação de países como o Brasil e a Argentina. Na primeira parte, discute-se a CSS como área de política externa (*issue area*), tendo 2003 como um marco em ambos os países. Na segunda parte, apresenta-se a estrutura institucional e os mecanismos operativos que evidenciam nos dois países a consolidação de uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Na terceira e última parte, os dois países são apresentados de forma comparada, destacando as semelhanças e singularidades entre seus marcos políticos para a CSS. Ao final, elaboram-se algumas considerações sobre o tema no cenário global e no campo científico.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul – Brasil – Argentina - política de cooperação internacional

Los marcos de la cooperación Sur-Sur en Brasil y en Argentina en perspectiva comparada: las políticas exteriores y de cooperación internacional para el desarrollo

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la cooperación Sur-Sur (CSS) de Brasil y Argentina en el presente siglo XXI como una política pública, especialmente a partir de 2003, en perspectiva comparada. Para eso, se analizan los marcos de CSS provenientes de las políticas exteriores y de cooperación internacional para el desarrollo en ascenso, garantizando cierta estabilidad para la implementación de los proyectos de cooperación técnica. La introducción presenta la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, un contexto común que caracteriza y, también, resulta de la práctica de países como Brasil y Argentina. En la primera parte, la Cooperación Sur-Sur es analizada como área de política exterior (*issue area*), considerando 2003 como un marco en ambos países. La segunda parte presenta la estructura institucional y los mecanismos operativos con los cuales es posible evidenciar en los dos países la consolidación de una política de cooperación internacional para el desarrollo (CID). En la tercera y última parte, los dos países son presentados de forma comparada, destacando las similitudes y singularidades entre sus marcos políticos para la CSS. Al final, se elaboran algunas consideraciones sobre el tema en el escenario global y en el campo científico.

* Estudiante de Doctorado da Universidade de Brasília (UnB)/Instituto de Ciências Sociais/Departamento de Estudos Latino-americanos; bolsista do CNPq desde 2017 e pesquisadora visitante da Faculdade de Ciências Políticas e Relações Internacionais, Universidade Nacional de Rosário (UNR, Argentina) em 2019. Correio eletrônico: marinabolfarinecaixeta@gmail.com

Palabras-clave: cooperación Sur-Sur – Brasil – Argentina - política de cooperación internacional

South-South cooperation frameworks in Brazil and in Argentina in comparative perspective: foreign policies and the policy of international development cooperation

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the South-South cooperation initiatives (SSC) of Brazil and Argentina in the present 21st century as a public policy, notably from 2003, in a comparative perspective. To this end, these analysis focus on the SSC frameworks in the two countries that come from the foreign policies and the rising policy of international development cooperation, providing certain stability for the implementation of the technical cooperation projects. The introduction presents the South-South cooperation in Latin America and the Caribbean, a common context that characterizes and, at the same time, derives from the initiatives of countries such as Brazil and Argentina. In the first part, the South-South Cooperation is discussed as a foreign policy area (*issue area*), considering 2003 as a milestone for both countries. The second part presents the institutional structures and operating mechanisms from which we can evidence in both countries the consolidation of a policy for international development cooperation (IDC). In the third and last part, we compare the experiences of the two countries, highlighting their similarities and singularities in relation to their political frameworks. At the end, some considerations on the SSC global scenario and scientific field are presented.

Keywords: South-South cooperation – Brazil – Argentina - international cooperation policy

TRABAJO RECIBIDO: 23/10/2019

TRABAJO ACEPTADO: 10/12/2019

Introdução

A cooperação Sul-Sul (CSS) na América Latina e Caribe floresceu a partir do século XXI. Neste período, governos com maior inclinação autonomista e nacionalista investiram suas políticas exteriores de uma dupla missão: trazer desenvolvimento para seu interior e construir alianças estratégicas no exterior para melhor posicionar seus interesses nos fóruns globais multilaterais. Daí o grande interesse pelas parcerias com o “Sul global”¹ e pelas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento internacional. Por meio da cooperação internacional neste eixo Sul-Sul (CSS), onde está forjada uma “identidade geopolítica” (Menezes e Caixeta, 2019), formularam-se novos princípios de ação. Desde a segunda metade do século passado, o objetivo tem sido promover uma nova ordem econômica internacional sob o velho adágio “a união faz a força”. Atualmente, debatem-se novas concepções e arranjos no marco da II Conferência da ONU sobre o tema, realizada em março de 2019².

O caso latino-americano e caribenho é bastante singular no âmbito desse Sul global, visto que a região é integrada em sua quase totalidade por Países de Renda Média (PRM). Segundo Hirst (2010), além da expectativa de que os PRM, especialmente os qualificados como ‘potencias emergentes’, pudessem articular a dinâmica cooperativa Norte-Sul e Sul-Sul mediante a cooperação triangular, havia um ‘jogo de soma zero’ que previa uma maior responsabilização dos PRM. Isso os levaria à superação da condição de países ‘receptores’ de assistência técnica, tecnológica e financeira do Norte global e sua evolução como ‘doadores’. Insatisfeitos com essa proposta, os países da região se unem para reivindicar as ‘brechas estruturais’, uma outra equação-critério para a concessão da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) por parte dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), transitando do nível de renda per capita para as lacunas de desenvolvimento que requerem intervenção pública estratégica³.

Afinal, teriam os países da região realmente avançado rumo a novos estágios de desenvolvimento? Estariam, portanto, preparados para assumir novos papéis no cenário internacional? Conforme Colacrai (2013) argumenta, o crescimento alcançado pelos PRM oferece uma margem de recursos próprios em cada um dos países para fortalecer as políticas em certos setores e incrementar outros tipos de cooperação internacional que não a técnica e financeira, como é o caso da cooperação científica e tecnológica. Entretanto, é preciso algum amadurecimento quanto à forma de instrumentalizar Ciência e Tecnologia (C&T) nas políticas públicas de desenvolvimento. A realidade mostra que, apesar de essas políticas se constituírem como espaços relevantes para os PRM na CID, há ainda muito questionamento em torno de como conectá-las aos problemas estruturais da pobreza. “*Este cuestionamiento ha conducido también a preguntarse no sólo sobre qué políticas deberían desarrollarse en dicha área, sino también sobre el rol que debería jugar la cooperación internacional en este proceso*” (Colacrai, 2013:81).

¹ O “Sul global” aqui é compreendido como uma forma de identificação socioeconômica e política que guarda forte relação com a emergência de uma nova consciência na política global; esta está ligada à reivindicação pela nova ordem internacional e superação das racionalidades que sustentam a atual ordem (Menezes & Caixeta, no prelo); ele também pode ser entendido como a ideia do “outro”, daquele que foi colonizado e que guarda relação de distinção e complementaridade com o ‘Norte global’, industrializado, desenvolvido e central (Lechini, 2009b).

² Para os atuais debates, sugere-se Ayllón Pino (2014a) que apresenta a evolução histórica da CSS e os princípios de Bandung de 1955 e Chaturvedy (2019) que explora, numa abordagem histórica, a interface da cooperação técnica Sul-Sul e a cooperação triangular.

³ *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. CEPAL, Novembro de 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>. Acesso em 9 de outubro de 2019

Em termos de política internacional, esses Estados intermediários se caracterizam pela habilidade de politizar a agenda global e gerar um certo grau de ativismo internacional (Hirst, 2010). Nos fóruns econômicos, esses países se preocupam com a promoção do desenvolvimento e da justiça social; no âmbito político, com os valores da democracia e direitos humanos; no tocante à segurança internacional, com o fim de políticas de discriminação que reforçam as estruturas de poder assimétricas e a eficiência das instituições internacionais na prevenção e resolução de conflitos, acordos de paz e reconstrução pós-conflito. “*La actuación de algunos PRM suramericanos – como es el caso de Argentina, Brasil y Chile – en la configuración de la agenda Sur-Sur de apoyo al desarrollo, la paz y la democracia otorga una connotación política al rol que juegan como arquitectos de la CSS*” (Hirst, 2010:22). Além disso, a capacidade desses países de ofertar bens públicos, particularmente no campo da cooperação técnica, tanto no âmbito regional quanto internacional, é essencial para pensar a CSS para o desenvolvimento global.

O atual século XXI trouxe novo contexto para essas potências emergentes e seu envolvimento com a CSS. De acordo com Lechini e Giaccaglia (2016), se entre 2000 e 2010 se falava das grandes expectativas sobre as potencialidades econômicas e políticas dos poderes emergentes e seus ambiciosos projetos de CSS, no período seguinte a 2010 inicia-se um desencanto diante dos questionamentos quanto aos resultados das ações desenvolvidas até então⁴. De fato, a partir de 2011 a região apresenta uma progressiva desaceleração tanto em ritmo de crescimento econômico como de redução da pobreza, o que coloca em questão o papel proativo, alternativo e de protagonismo dos países latino-americanos frente aos receituários e recomendações vindos do centro do poder político e econômico global (Ayllón Pino, 2015).

Por isso, com vistas a compreender a CSS na América Latina e Caribe por meio da retórica solidária e das políticas externas vigentes é importante se situar no século XXI. Ayllón Pino (2015) e, também, Lima e Milani (2016) destacam que a CSS foi impulsionada por governos progressistas ou de esquerda/centro-esquerda na região a partir do novo século. Com base em um ‘regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico’, os países construíram espaços nos diversos processos de concertação e integração regional e fortaleceram ainda mais a CSS multilateral-regional⁵ e bilateral. Se a CSS ocupou o lugar vazio deixado pela cooperação Norte-Sul, a partir da crise econômica, ela também está relacionada com a transformação das concepções sobre o desenvolvimento e sobre a cooperação internacional em marcha acelerada a partir da Cúpula do Milênio de 2000. Trata-se, portanto, de uma ‘transição discursiva’ da identidade internacional da região, passando de receptores a promotores do desenvolvimento no Sul global (Ayllón Pino, 2015: 141).

A posição dos países, entretanto, longe ser coesa esteve marcada pela interpretação de seus governos quanto à cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Hirst (2010) classificou três tipos de posicionamento estratégico dos países latino-americanos, a saber: o “pragmatismo autônomo”, que tende a prescindir da condição de receptor e reforçar as particularidades da CSS a partir de uma política de cooperação horizontal de elaboração própria; o “idealismo defensivo”, que compatibiliza a dupla condição de beneficiário e provedor das

⁴ As autoras explicam que apesar de a Argentina ser um PRM latino-americano, ela não é parte do ‘clube’ das potências emergentes, o que traz mais desafios para o país que participa dessa agenda sem poder para arquiteta-la; a Argentina se inseriu nesse contexto aproveitando-se do Mercosul como plataforma de relacionamento e da liderança regional do Brasil.

⁵ Numa dimensão institucional regional, os blocos apresentam crescentes interesses para a criação de mecanismos de cooperação Sul-Sul. Além da CELAC, do Mercosul, da CAN, da SICA que criaram grupos temáticos sobre a CSS, há ainda uma iniciativa ousada da UNASUL que debatia a proposta peruana de criação de uma Rede Sul-americana de agências de cooperação internacional (Ayllón Pino, 2015). Além disso, é preciso citar a CEPAL que tem um comitê de cooperação Sul-Sul atuante; a SEGIB que desde 2010 possui um Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) de que pertencem 18 dos 33 membros da CELAC e, por fim, a iniciativa dos ‘bens públicos regionais’ como potencial de inovação na cooperação Sul-Sul, no âmbito do BID.

iniciativas como fonte de legitimação perante o Norte e o Sul, o que implica a preferência por projetos Sul-Sul, mas com a formulação de uma visão crítica sobre o Fórum de Eficácia da Ajuda da OCDE; e a “terceirização prodigiosa”, que estimula parcerias triangulares (Norte-Sul com Sul-Sul) que são vistas como oportunidades para ampliar os laços com o mundo industrializado.

Adicionalmente, Ayllón Pino (2015) e Morasso (2015), no cenário mais recente, analisaram as distintas posturas assumidas pelos países da região. Ainda que esta classificação já tenha se modificado no presente, acredita-se que ela faz parte do legado dos países mencionados. Brasil, Argentina e Uruguai mantêm uma postura questionadora, mas de diálogo com o atual regime da ajuda reivindicando a especificidade da CSS, sem perder a condição de receptores de AOD. Colômbia, México, Peru e Chile apostam na postura de maior vinculação entre a cooperação tradicional, seja por submeterem-se à avaliação da implementação da Declaração de Paris seja por legitimarem as regras da OCDE, e participam das suas estruturas, aproveitando as oportunidades comerciais e de investimentos que ela oferece. Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e, em menor medida, o Equador são contestatários da ordem e rechaçam a configuração e lógica da cooperação internacional ao defenderem a CSS como um mecanismo de solidariedade anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperação regional.

No atual momento observa-se um enfraquecimento da CSS que está, também, relacionado ao fim da “onda rosa”⁶. Este período marcado por governos progressistas e com políticas externas mais autônomas, que apostaram na diversificação de suas relações para aumentar seu poder no sistema internacional, parece ter chegado ao fim com a chegada ao poder de governos neoliberalistas alinhados aos países do centro capitalista do Norte global⁷. Este novo contexto, assim, suscita questionamentos quanto à estabilidade da CSS como mecanismo de reforma da ordem internacional e de promoção do desenvolvimento em escala global.

Neste sentido é que importa selecionar alguns casos para uma melhor compreender a trajetória da CSS na América Latina e Caribe. Optou-se aqui pelos casos do Brasil e da Argentina. Ambos os países estão entre os mais destacados da região quanto ao seu envolvimento com iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), ao lado de México, Chile, Uruguai, Cuba e Venezuela. Em número de projetos, os dados de 2007 a 2017 mostram que Brasil e Argentina foram responsáveis por mais de 36% das iniciativas como ofertantes de bens públicos, contribuindo com o fortalecimento mútuo de capacidades dos países em desenvolvimento⁸.

Por que estudar Brasil e Argentina? Os dois países são parte da América do Sul e assumem papel de liderança nesta região, por vezes com disputas entre si. Segundo Lechini (2009a), os dois países ocupam 63,4% do território sul-americano, quase 60% da população e quase 40% do PIB da região, ou seja, são os maiores, os mais povoados e os mais ricos. Sendo assim, acredita-se que os dois países exerçam forte influência na região latino-americana. Como explica Jaguaribe (2009), suas relações bilaterais têm sido centro das expectativas de consolidação de um ‘bloco regional’ (o caso do MERCOSUL e da antiga UNASUL), um ‘espaço de permissibilidade internacional’ ou uma aliança estratégica que sirva para a região

⁶ Se refere ao fenômeno latino-americano de vitórias eleitorais de esquerda ou centro-esquerda entre 1998 e 2006 evidenciando a crise do modelo neoliberal e a ideia de que para mudar o mundo é preciso tomar o poder, pois, tomando o poder do Estado pode-se colocar em causa o *status quo* da ordem global. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa/>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

⁷ Ayllón Pino (2015) enumera alguns elementos que marcam este contexto, como a volta dos Estados Unidos à região a partir do segundo mandato de Obama, a diminuição da diplomacia presidencial e o simultâneo envolvimento com as políticas e denúncias públicas de corrupção sobre supostos escândalos domésticos desses governos progressistas.

⁸ Uma década de cooperação Sul-SulnaIbero-América (2007-2017), SEGIB, março de 2019. Disponível em: <https://www.segib.org/una-decada-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/>. Acesso em 9 outubro de 2019

como um interlocutor internacional independente nas disputas de poder entre as potências mundiais e garanta a preservação das identidades nacionais ainda que com mínima autonomia.

Além disso, a realização de um estudo em perspectiva comparada possibilita a identificação de semelhanças e singularidades entre os dois países na CSS. Neste caso em que há fortes semelhanças entre o Brasil e a Argentina, estão em evidência suas particularidades quanto à realização exitosa, ou nem tanto, das iniciativas de cooperação técnica. Conforme explica Ragin (1989), a comparação orientada por casos é aquela que seleciona poucas amostras com base na teoria e chega a modestas generalizações, pois se dedica mais a identificar as raízes históricas para os resultados encontrados e interpretar as semelhanças entre eles ao destacar as complexidades, diversidades e singularidades. Para tanto, reconhece-se o trabalho precursor de Malacalza (2014) que buscou capturar e comparar a diversidade das experiências Sul-Sul do Brasil e da Argentina calcada nas raízes profundas das respectivas sociedades nacionais, notadamente quanto aos modelos de desenvolvimento e os paradigmas de política externa.

A discussão aqui proposta enfoca as iniciativas de cooperação técnica do Brasil e da Argentina desenvolvidas ao longo do século XXI. A hipótese defendida é a de que a partir de 2003 os dois países vivenciam a construção de uma política pública de cooperação internacional para o desenvolvimento; por isso, um retrocesso nas relações Sul-Sul em termos de política externa não implica na extinção ou paralisação da carteira de projetos no bojo das políticas de CID, no âmbito da qual se situa a CTSS⁹.

Defende-se aqui uma virada nos estudos sobre a CSS, de uma pauta estritamente de política externa para outra que incorpora os debates de políticas públicas. Expande-se a agenda de pesquisa ao considerar a CSS como estratégia de autonomia – a dimensão de política externa – e, também, como mecanismo coletivo global de apoio à promoção do desenvolvimento nos países - a dimensão técnica, científica e tecnológica no bojo das políticas nacionais e internacional. Para tanto, essa discussão propõe, na primeira seção, a CSS nas políticas externas mediante análise de fontes secundárias (revisão bibliográfica); na segunda seção, as políticas de CID estão apresentadas com base em fontes primárias (documentos institucionais dos governos); na terceira seção, tecem-se algumas breves e iniciais análises de pesquisa em perspectiva comparada sobre o Brasil e a Argentina; e, ao final, indicam-se algumas considerações quanto a essas experiências, tanto para a prática política da CSS quanto para esse novo construto científico das relações internacionais em estreito diálogo com outros campos de estudos.

1. A CSS na política exterior do Brasil e da Argentina

1.1. A CSS na política externa

Analisar a CSS como parte da política externa das nações significa ter em conta que ela é um mecanismo estratégico de inserção internacional para os países em desenvolvimento na atual ordem internacional. Muito conhecida pela sua dimensão política, Lechini (2014) e Milani (2018) chamam atenção para o fato de a CSS e a CID formarem parte de um ‘construto’ e um ‘campo político’ das relações internacionais¹⁰. Isso é ainda mais notável no caso dos países de renda média, como o Brasil e a Argentina, que a concebem como possibilidade de construir alianças políticas, de diversificar e expandir seus negócios e de abrir mercado para suas

⁹ Utilizar-se-á aqui esta expressão como mínimo denominador comum, reconhecendo que no caso argentino as outras modalidades também estão presentes, como será explicitado na terceira seção. Lembra-se inclusive que o mesmo tem sido feito pela SEGIB nos seus informes anuais da CSS na região.

¹⁰ Importante esclarecer que a cooperação Sul-Sul é entendida como uma cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no eixo Sul-Sul com pretensões reformistas e princípios próprios; Milani (2018) faz referência à CID e Lechini (2014) à CSS.

empresas; enquanto para os países menos desenvolvidos, tratam-se de alternativas para o desenvolvimento e autonomia na condução dos assuntos internos. Propõe-se aqui, assim, que a cooperação técnica também é parte desse campo político, uma vez que deriva e reforça as articulações de política externa e as arenas de políticas públicas dos países.

Além disso, é importante ter em conta que a defesa dos interesses nacionais não necessariamente exclui a possibilidade de manifestação de solidariedade no plano global. Sendo assim, solidariedade e reciprocidade são também formas políticas, além de sociais. Apoiar o desenvolvimento internacional significa, portanto, negociar e implementar medidas para alcançar objetivos que pautam problemas comuns e para os quais se buscam soluções conjuntas e, também, projetar a imagem dos países e construir alianças na balança de poder. Milani (2018) chama a atenção para o fato de que a solidariedade pode ocupar lugar no terreno do interesse; isso, porque a corresponsabilidade na promoção de objetivos comuns de desenvolvimento internacional pode ser compatibilizada com os interesses estratégicos dos países. Sendo assim, a CSS pode ser enquadrada no interior da CID.

Nesta mesma direção, Malacalza (2014) reconhece a CSS como uma das áreas temáticas da política externa (*issue area*). Sendo assim, ela é baseada nas experiências internas e externas dos países e, por isso, deve ser compreendida como estando condicionadas pelos paradigmas de política exterior ('visões de mundo') e pelos modelos de desenvolvimento vigentes ('visões de Estado') vigentes. Ela é formulada, portanto, a partir da interação entre os grupos de interesses, suas articulações e pressões, notadamente as das elites políticas e econômicas dos países - produto do pacto Estado-sociedade-mercado -, e de como os tomadores de decisão interpretam o interesse nacional. Milani (2018) corrobora essa tese ao chamar atenção para o fato de que as tensões público-privadas também estão presentes no contexto democrático em que se insere a cooperação internacional para o desenvolvimento e tentar separar a solidariedade do interesse pode despolitizar a CID – com prejuízo para a prestação de contas no sistema democrático e para o aperfeiçoamento das práticas cooperativas na comunidade internacional.

Neste sentido, importante é compreender de que maneira a CSS tem sido interpretada pela política externa e, para tanto, a escolha e o enfoque nos dois casos aqui estudados, do Brasil e da Argentina, oferecem essa possibilidade de análise mais detalhada.

1.2. Os casos do Brasil e da Argentina

A história e a tradição jogam papel relevante neste cenário, já que a identidade política nacional se constitui com base num sistema temporal em que a interpretação do passado e a construção do futuro desejado se conjugam (Pereyra-Doval, 2009). Ao focar os elementos estruturantes das políticas externas do Brasil e da Argentina, Pereyra-Doval (2009) identifica a defesa da soberania e da neutralidade, no caso argentino, e a defesa do território nacional e a busca pela autonomia, no caso brasileiro, como princípios de um *continuum* da prática diplomática. A partir dessas análises, a CSS se identificaria não apenas com a diversificação da parceria, materializada no globalismo da tradição diplomática brasileira, e com a autonomia decisória, da tradição diplomática argentina, como ainda estaria contextualizada pela crença dos dois países na existência de uma moral internacional, muitas vezes presente na suas defesas pelo respeito ao direito internacional e, muitas outras vezes, nas suas disposições em cooperar por um mundo melhor. Tais são os casos de Yrigoyen, o político argentino 'krausista', cuja filosofia ética apontava para a crença numa ordem universal de piedade, abnegação e altruísmo, e de San Tiago Dantas, o político brasileiro 'grociano', para quem as regras de prudência e convivência, sob os imperativos da lei e da moralidade, levam à coexistência e cooperação entre os Estados com apoio do povo. Trata-se, assim, de identificar como a relação sujeito-pensamento, apresentada pela autora no bojo da tradição diplomática, pode explicar a consolidação da CSS

nos dois países, cuja retórica tem ressaltado a solidariedade, a horizontalidade e o respeito mútuo no plano internacional.

Estudiosos do assunto mostram, entretanto, que não há uma constância na CSS no âmbito da política externa do Brasil e da Argentina (Lechini, 2009, 2014; Pereyra-Doval, 2009; Malacalza, 2014). Para esses autores, ela é marcada por oscilações. As relações Sul-Sul estiveram mais ausentes do que presentes nas políticas externas dos dois países sem lograr se constituir numa tradição diplomática forte. Considerando a história nacional de ambos, as aproximações com o eixo Sul-Sul e as reivindicações do Terceiro Mundo foram esforços pontuais e empreendimentos particulares de alguns governos, mais do que pautas permanentes e condutas de Estado. No caso do Brasil, destacam-se os governos de Quadros-Goulart (1961-64), Geisel (1974-79) e Lula da Silva (2003-06), segundo Leite (2011). No caso da Argentina, notabilizam-se os governos de Frondizi (1958-62), Illia (1963-66), Perón y Cámpora (1973-74), Alfonsín (1983-89), Kirchner (2003-07) y Fernández (2007-11), segundo Lechini (2010) e Malacalza (2014).

No tocante à cooperação entre o Brasil e a Argentina (Sul-Sul), é também importante ressaltar as expectativas em torno de uma ‘cooperação estratégica’ para a região. Quando essa idéia estava em alta, ela assumia vertentes mais política e econômico-comercial, já que era tratada em função do desenvolvimento nacional e da inserção internacional dos dois países; quando estava em baixa, cada país iria buscar suas relações privilegiadas com as potências do Norte global e fazia do entorno geográfico um tema marginal na agenda. Uma cooperação entre os dois países era entendida como benefícios políticos e econômicos para a região, além de ser uma possibilidade de repensar as realidades do Sul global desde teorias do Sul. Este é o caso dos legados de intelectuais como Juan Carlos Puig sobre a autonomia na Argentina¹¹ e de Hélio Jaguaribe no Brasil que influenciaram as tomadas de decisão em prol do Sul (Lechini, 2009a).

Sobre a inserção internacional, Cervo (2008) a analisa a partir de três elementos: política externa, diplomacia e relações internacionais, coerente com a idéia do *continuum* das políticas públicas dos países. O modelo analítico do autor oferece a oportunidade de ir além de uma política externa pensada pela competição e avançar quanto ao pressuposto de que há uma cultura internacional de ação conjunta que condiciona as políticas, interna e externa, dos países. Conforme está previsto na fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), quando se promove a igualdade de direitos, a justiça social, o respeito às obrigações ou normativas por meio das quais “nós, os povos das nações unidas [...] devemos] empregar um mecanismo internacional para promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”¹². Com base nisso, reconhece-se que a inserção internacional dos países tem sido cada vez mais condicionada pelo ‘desenvolvimento internacional’.

Uma política externa comprometida com o desenvolvimento dos povos alinha-se à carta maior da república brasileira e ao texto constitucional da nação argentina. No caso brasileiro, o artigo 4 da Constituição Federal de 1988 traz os princípios que guiam as relações internacionais do país; entre os 10 incisos e um parágrafo único estão: a autodeterminação dos povos (III), a igualdade entre os Estados (V) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (IX). No caso argentino, a Constituição da Nação de 1853/1860, reformada em 1994, prevê nos artigos 25 a 27 a imigração, a navegação dos rios e a obrigação de a Nação argentina estabelecer relações de paz e comércio com outras nações; e, no artigo 75, enumera dentre as atribuições do Congresso, a aprovação dos tratados de integração de que derivem organizações

¹¹ Lechini e Rojo (2019) apresentam o quase um século de existência da ‘Escola Rosarina’ de Relações Internacionais e os quase 50 anos de reflexões em torno do conceito de autonomia de Juan Carlos Puig.

¹² Conforme expresso no preâmbulo da Carta da ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/> . Acesso em agosto 2019

supra estatais em condições de reciprocidade e igualdade que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos, dando sinal dos valores e direitos caros ao povo argentino¹³.

1.3. O século XXI como inflexão para a CSS: o Brasil e a Argentina

A fase de auge da CSS: os governos progressistas

O atual século XXI é um ponto de inflexão para o cenário da CID, especialmente quanto à CSS. Fala-se num *aggiornamento* da CSS (Lechini, 2009b) marcada pela emergência de uma “consciência do Sul” (Ayllón Pino, 2014a) e como um “capital simbólico” (Lechini e Morasso, 2015), já que se procura reequilibrar o poder global, diversificando as possibilidades de parceria e influenciando a agenda internacional¹⁴. Ambas as agendas, entretanto, ganham significados mais conectados ao ‘direito ao desenvolvimento’ das agendas globais instituídas pelos países no âmbito da ONU - a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de 2000 a 2015 e a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) de 2016 a 2030 – aos quais vinculam distintos tipos e natureza de atores, alcançando os povos e as diferentes formas de organização.

Neste novo cenário, a política externa passa a ser reivindicada pelos atores para que seja mais transparente e participativa. Aos hospedar a CID e a CSS, a ‘democratização’ da política externa deve considerar diferentes grupos e natureza de atores, seja num sentido horizontal, com o aumento dos atores estatais que passam a integrar o processo decisório, seja num sentido vertical, com a abertura ao diálogo com atores não governamentais. A democratização no bojo da CSS do Brasil foi analisada por Pomeroy e Waishbich (2019). O estudo aponta para um processo descentralizado de tomada de decisão, já que inclui além da chancelaria, as agências governamentais executoras das iniciativas; também, possui três dinâmicas simultâneas, a saber: a participação em iniciativas do governo, para o que o conhecimento especializado assume importante papel; os esforços autogeridos para a criação de espaços de debate e influência, mediante o monitoramento e a influência das práticas de cooperação oficial e, ainda, a ação direta transnacional por meio de redes de solidariedade e iniciativas de cooperação autogeridas. Além disso, a realização da ‘Conferência Nacional 2003-2013: uma nova política externa’ foi um marco desse processo, pois resultou numa carta de solicitação ao Ministério das Relações Exteriores de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CNPEB)¹⁵ e na realização dos ‘Diálogos sobre Política Externa’ convocados pelo Itamaraty em 2014, com vistas à elaboração de um ‘Livro Branco da Política Externa Brasileira’ para registrar e divulgar os princípios, prioridades e linhas de ação da política externa brasileira e estimular o conhecimento e escrutínio público das ações do MRE (Faria, 2017).

No caso argentino, destaca-se o ‘Conselho Consultivo da Sociedade Civil para a Chancelaria Argentina’ (CCSC), órgão hospedado no Ministério das Relações Exteriores e Culto (MREC) que tem há mais de uma década subsidiado a agenda da política externa. Em

¹³ As constituições brasileiras e argentinas estão disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm e <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em agosto 2019

¹⁴ Ayllón Pino (2014) explica “a consciência do Sul e sua manifestação nas relações internacionais da segunda metade do século XX [...] para afirmar o reconhecimento de interesses e problemas comuns que orientavam a cooperação política regional” (p. 60); Lechini e Morasso (2015) dizem “*En este período, más que en ningún otro se construyó la cooperación Sur-Sur con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los estados en una combinación ideacional e material*” (p. 128). Entendemos aqui a ‘consciência do Sul’ como um recurso ideacional que resultou no incremento deste capital simbólico.

¹⁵ Conforme relatado em matéria da revista Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/>. Acesso em agosto 2019

março de 2018, manifestava-se a necessidade de uma reestruturação para a renovação dos eixos temáticos para maior adequação com a agenda internacional e mais intensa e direta interação da sociedade¹⁶. Surasky (2013) comenta que tal Conselho teve maior inspiração e atuação no tocante à participação cidadã nas instâncias de integração regional, como aquela do ‘Programa Regional Somos Mercosul’, além de outros; por isso, ele poderia ser aproveitado para que a sociedade civil pudesse assumir papel mais proativo na CSS, em uma comissão temática própria.

Neste contexto, ainda que potencial, avança-se, em ambos os países, de um cenário em que as políticas externas são apresentadas pelo governo de turno e formuladas pelo alto escalão das chancelarias, para outro em que as políticas externas estão mais enraizadas socialmente. Sanchez et al. (2006) chamaram isso de um *continuum* do mesmo processo decisório ao reunir política interna, externa e internacional e ao fazer o Estado promover respostas a situações socialmente problematizadas. Tanto no caso argentino quanto no brasileiro, é importante ressaltar que essa abertura das chancelarias, coincidindo com maior ênfase nas relações Sul-Sul, estão muito relacionadas à emergência de gestões governamentais mais progressistas¹⁷.

A ‘onda rosa’ significou uma mudança não só em relação à democratização das políticas externas, mas também à chegada ao poder de governos com forte ênfase em políticas sociais. De acordo Lima e Coutinho (2007), este ciclo de mudanças ocorrido, sobretudo, na América do Sul, longe de ser um padrão único, indica algumas tendências comuns para a região. Este é o caso de colocar a questão social no centro das preocupações, como o que ocorre inclusive no âmbito da CID e CSS, conforme será discutido mais adiante. Sem provocar rupturas políticas radicais, esses governos interrompem o processo de redução do Estado e introduzem inovações conectadas aos setores mais populares.

Para as análises aqui realizadas, assume-se o presente século XXI a partir da Cúpula do Milênio (2000) até a II Conferência das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (março de 2019). Neste período, pode-se dizer que os anos de 2003 e 2015 representam dois pontos de inflexão para o Brasil e a Argentina, países que vivenciaram juntos duas grandes mudanças: em 2003, a ascensão das políticas sociais e, em 2015, o retorno neoliberal. Com isso, delimita-se a fase aqui enfocada, qual seja: a subida ao poder de Lula e Kirchner no Brasil e na Argentina, respectivamente. Trata-se de um período com significativas mudanças nas políticas internas e externas dos dois países e de grande proeminência da CSS. Entretanto, não se pode perder de vista que tanto Fernando Henrique Cardoso (desde 1998) quanto Eduardo Duhalde (em 2002) iniciam já uma ‘correção de rumos’, inserindo mais componentes de Sul global nas políticas externas e abandonando o alinhamento automático com os Estados Unidos (Surasky, 2010; Ayllón Pino e Leite, 2010).

No Brasil, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de seu chanceler, Celso Amorim, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2011) caracterizou-se pelo diálogo com os grandes centros de poder mundial inserindo o Brasil como um país emergente – este é o caso de criação dos BRICS – e desenvolveram-se alianças com os países do Sul global – CPLP, IBSA, ASPA, ASA e FOCALAL¹⁸ (Lechini, 2014). Trata-se de uma administração de ‘autonomia por

¹⁶ Conforme publicado no sítio web da chancelaria argentina. Em e-mail datado de 01/11/2019, a chancelaria explica que trabalha ocasionalmente também com o *Centro Nacional de Organizaciones de La Comunidad* (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc>).

¹⁷ Entende-se aqui por governos progressistas aqueles que se destacam por, internamente, promoverem políticas de inclusão social de natureza estruturante, tendo conquistado resultados internacionalmente reconhecidos contra a pobreza e a desigualdade e, externamente, por narrativas de ênfase nas relações Sul-Sul ampliando coalizões e as alianças inter-regionais e globais (Lima e Milani, 2016).

¹⁸ Os BRICS é o grupo integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; o IBSA abrange a Índia, Brasil e África do Sul; a CPLP é a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; a ASPA é o Fórum de diálogo América do Sul e Países Árabes; a ASA é Fórum América do Sul e África e o FOCALAL é o Fórum de Cooperação da América Latina e Sudeste Asiático.

coalizão' que buscou por meio das alianças políticas, formadas com países de *status* similar, equilibrar as forças no sistema-mundo do centro-periferia (Pereyra-Doval, 2014). Numa diplomacia "ativa e altiva" (Amorim, 2013), o Brasil participa intensamente da maneira executiva e técnica dos fóruns mundiais propondo novas regras e temas, como é o caso da agenda social de luta contra a pobreza e da desigualdade social no mundo (Malacalza, 2014).

No governo sucessor do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff em seus quase dois mandatos (2012-2015 e 2015-2016), impedida pelo parlamento a partir do segundo ano do segundo mandato¹⁹, introduz uma readequação estratégica na condução das iniciativas. Isso resultou na redução de recursos, maior ênfase à cooperação trilateral e à parceria com governos de países desenvolvidos e agências da ONU com vistas a captar mais recursos financeiros e técnicos e coordenar melhor os esforços em benefício do país parceiro. Com relativa queda em termos orçamentários, houve uma diminuição no número de novos projetos, devido a uma participação menos ativa no cenário internacional, à crise econômica na esfera doméstica e à inexistência de 'idéias força' que movimentasse os atores da sociedade e do estado quanto à inserção internacional do país (Cervo e Lessa, 2014). Tratou-se de um "refluxo da atuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico e com perda da grande estratégia" (Lima e Milani, 2016). O mandatário interino brasileiro, Michel Temer, governou contra o plano de governo eleito pela população brasileira e, portanto, deve ser analisado aparte.

No caso argentino, o presidente Néstor Kirchner e o chanceler Jorge Taiana para o mandato de 2003-2007 enfatiza a importância de, dada a conjuntura sistêmica global e espaços multilaterais, estreitar o diálogo Sul-Sul, recuperando as convergências das agendas regionais como os casos da ASA e ASPA. O esquema de relacionamento horizontal compreendeu a cooperação técnica e as relações econômico-comerciais com a diversificação dos sócios e abertura de mercados emergentes na África e Ásia (Lechini, 2014). Nesta, prevaleceram os postulados autonomias e pós-autonomistas que podem ser evidenciados em vários níveis da estratégia de inserção internacional, a saber: ênfase à política multilateral, forte interesse na conjuntura regional, aproximação do México como forma de buscar um novo sócio estratégico em detrimento de ficar na sombra de Lula, forte estratégia para o fim do endividamento com base num plano de crescimento e diversificação do comércio exterior, sendo que a questão das Malvinas se manteve com base na recuperação do exercício desta soberania por meios pacíficos (Simonoff, 2009). Em seu discurso de posse, o presidente menciona que sua política exterior construiria uma América Latina politicamente estável, próspera, unida e com base nos ideais de democracia e justiça social (Surasky, 2010).

A administração da sua sucessora, Cristina Fernandez de Kirchner, ao longo dos dois mandatos seguintes (2007-2011 e 2011-2015) no âmbito do Partido Justicialista, destaca-se pelos seguintes traços característicos: apoio a uma aliança estratégica com o Brasil quanto à cooperação política, mas com algumas disputas comerciais num contexto de crescente assimetria regional a favor do Brasil; aproximação relativa à Venezuela numa postura ambivalente: entre o interesse político-estratégico, para um contrapeso da liderança brasileira, e o pragmatismo econômico, como fonte alternativa de financiamento; aproximação política, evidente na retórica da nova arquitetura internacional e econômica e na abertura de missões comerciais na África e Ásia para diversificação de mercado e estímulo ao comércio; e a significativa importância dos países fronteiriços de menor desenvolvimento relativo na pauta de projetos de cooperação técnica – destaque para Paraguai e Bolívia que representam mais de 40% das iniciativas da Argentina (Malacalza, 2014).

¹⁹ Conforme explicam Menezes e Fingermann (2017), o segundo mandato de Dilma Rousseff em 2015 só se iniciou formalmente, uma vez que a reeleição da chapa Dilma (PT)-Temer (PMDB) em outubro de 2014 deu início à uma crise política, em que a oposição faz de tudo para inviabilizar, no Congresso Nacional, o novo mandato, mediante um processo muito criticado nacional e globalmente.

A fase de recuo da CSS: os governos neoliberais

A tendência observada no início do século XXI, entretanto, parece ter chegado ao fim em 2015, quando Dilma Rousseff fica impedida de governar e a Argentina elege Mauricio Macri para presidente. O contexto geopolítico deste ‘fim de ciclo’, segundo Lima e Milani (2016), é caracterizado por: disputas por interesses estratégicos de China e Estados Unidos; reaproximação entre EUA e Cuba alterando as conformações regionalistas e os processos de integração regional; crise do multilateralismo comercial em benefício de acordos plurilaterais com sérios impactos ao Mercosul; fim do *boom* das *commodities*, aumentando a vulnerabilidade externa e as crises domésticas econômicas e políticas que prejudicam a construção de cadeiras produtivas e os modelos regionais de integração e industrialização. Tudo isso converge para a falta de visão política regional e de estímulo dos processos de integração regional que sustentam a CSS regional e inter-regional e, também, bilateral.

O atual mandatário argentino, Mauricio Macri, desloca o pêndulo para o polo da dependência no *continuum* autonomia-dependência. Com base na escola latino-americana das Relações Internacionais, Morasso (2018) analisa o período com base na categoria “dependência nacional”, tal como proposta por Puig²⁰. Para tanto, propõe quatro variáveis -o modelo de desenvolvimento; o vínculo com o setor financeiro internacional; o papel da integração regional e a geometria das relações bilaterais com as potências globais (Estados Unidos e China)-, para explicar a profundidade e rapidez com as quais o novo governo se distanciou das diretrizes da política externa ‘kirchnerista’. Confirma, então, a retomada de pontos comuns com a política externa do governo de Carlos Menem (1989-99) de orientação neoliberal para o qual a lógica de aquiescência com os poderes externos está claramente presente. Ocorre, com isso, uma adoção acrítica de políticas que atendam às principais demandas sistêmicas (Estados centrais, setor financeiro transnacional, organismos multilaterais de crédito), notadamente os Estados Unidos. Conforme destaca Busso (2017), trata-se de 65% da sociedade argentina que caracteriza o governo Macri como o ‘governo para os ricos’, com base em pesquisa de 2016.

Desde Michel Temer até o atual presidente brasileiro, tanto no plano interno quanto externo, parece haver uma continuidade. Ao assumir a presidência do Brasil, Temer buscou legitimidade interna para as políticas reformistas propostas, como é o caso da trabalhista, especialmente com a tentativa de ingresso na OCDE. Também a política externa deveria buscar a imagem de um país confiável, já que o rito do *impeachment* estava sendo questionado e Temer deveria se apresentar como governante responsável - investimento na imagem de um país preparado para receber investimentos externos e de acordo com as regras do jogo internacionais. Apesar da retórica de mudança, que pretendia corresponder aos que o apoiaram -e, portanto, mover-se rumo a um projeto de governo próximo ao do candidato perdedor das eleições-, muito coisa foi mantida devido à resistência da burocracia do Itamaraty em implementar mudanças radicais num contexto instável (Silva, 2019). O Brasil passou atuar de maneira discreta nas organizações internacionais tendo inclusive abandonado a pretensão de incentivar a reforma do Conselho de Segurança da ONU e privilegiou as relações econômicas e comerciais em relação às políticas, como é o caso da mudança de atuação nos BRICS (Oliveira, 2018).

O presidente atual do Brasil tem sido caracterizado por uma diplomacia presidencial atrapalhada, por um chanceler despreparado e por uma política externa sem rumo. Os 100 primeiros dias do seu mandato já se notabilizam pela falta de um plano de governo em várias pastas e por despropósitos e contrariedades das suas decisões com o interesse nacional (Ricupero, 2019). A política externa se destaca pelo alinhamento incondicional aos Estados Unidos e pelo distanciamento da região latino-americana, que, segundo justificado pelo

²⁰ Segundo a autora, entende-se por ‘dependência’ a conduta da elite governante que conscientemente associa seus interesses e o modelo de desenvolvimento nacional aos poderes globais, e por ‘autonomia’ a capacidade dos estados de tomar decisões independentemente deles, além de manter vínculos com todos os países do mundo, sem condicionar à localização geográfica e aos regimes político e econômico.

mandatário brasileiro, atenta contra os valores essenciais da sociedade – a liberdade, o livre-mercado e a família –, ainda que haja muita sintonia entre ela e os atuais mandatários da região. Em nome de uma política civilizatória e sem ideologia, o presidente atual brasileiro aprofunda as iniciativas de Temer ao ceder a base militar de Alcântara para os Estados Unidos e realizar exercícios conjuntos no rio Amazonas contra o narcotráfico e o terrorismo (Frenkel, 2018).

Os governos de Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2019) no Brasil e de Mauricio Macri na Argentina (2015-2019) trouxeram planos de governos de forte tendência neoliberal. Este período que mostra o retorno de governos de direita ao poder pode ser explicado com base em Visentini (2015) que diz que ele é decorrente da reação político-euro-americana que utilizou meios de pressão e mobilização midiática-ideológica para respaldar o descontentamento de elites e classes médias com os governos progressistas desde 2003. Os governos pós-2015 caracterizam-se por serem pouco nacionalistas, em termos de suas ações externas, e de forte conteúdo conservador, em suas políticas internas marcadas por cortes orçamentários em políticas sociais justificados por programas de austeridade econômica. Assim, numa onda de liberalização econômica com forte alinhamento político aos Estados Unidos, negligencia-se o potencial de outros parceiros, como é o caso da China. Essas ‘revoluções coloridas’ não parecem oferecer muita esperança para o que se tem alcançado globalmente com as agendas de desenvolvimento devido à ausência de planos de desenvolvimento nacional.

No entanto, apesar da pouca importância que os atuais governos brasileiro e argentino dão às relações Sul-Sul, não é possível decretar o fim da CSS. Isso porque além da sua consolidação como políticas estatais, sobretudo em sua vertente técnica detalhada na próxima seção, pode-se falar numa ascensão da CSS no plano global²¹. A Conferência recentemente realizada para a celebração dos 40 anos do Plano de Ação de Buenos Aires ou da CSS mostrou o consenso internacional quanto à importância da CSS para as metas da Agenda 2030 dos ODS. Esse novo cenário está evidente nos discursos oficiais de ambos os governos por ocasião da Conferência²². Reconhece-se, assim, que estamos diante de cenário de transição rumo a um regime internacional e a políticas estatais sobre o tema da CSS no plano global e nacional, respectivamente.

O representante brasileiro, em seu discurso na Conferência, comenta que é importante avaliar o que se alcançou até aqui e, para tanto, deve-se buscar por meio do consenso as orientações para o futuro; que essa cooperação entre os países em desenvolvimento adquiriu um dinamismo sem precedentes em todas as dimensões (escala, substância, complexidade e resultados concretos); que as ações devem estar alinhadas com a Agenda 2030 como contribuição dos países em desenvolvimento para os ODS. No entanto, há desafios a serem superados quanto à escolha dos critérios utilizados para medir o nível de desenvolvimento dos países, o que deve ser multidimensional. Ele comenta sobre o forte envolvimento do Brasil com a cooperação técnica, científica e tecnológica, apesar da sensibilidade em torno à medição e avaliação das iniciativas de CSS, defendendo também a prerrogativa dos países do Sul de elaborar e validar de forma voluntária metodologias harmonizadas entre si. Por fim, o embaixador brasileiro fala das vantagens comparativas que a cooperação trilateral apresenta como potencial a ser explorado, sobretudo a cooperação com o setor privado e os entes subnacionais.

²¹ Morales (2019) demonstra como a construção ideológica e política da CSS tem se consolidado numa incipiente arquitetura de governança Sul, a saber: o Grupo dos 77 de 1964; a Comissão do Sul – o Centro do Sul atualmente – de 1986; o Centro para a cooperação técnica Sul-Sul no âmbito do MNA de 1995; o Fundo do Sul desde 2005 no âmbito do G77; o Novo Banco de Desenvolvimento de 2015, além dos órgãos e agências na ONU, com destaque para o UNOSSC/PNUD desde 1974 e, com este nome, desde 2004.

²² Ambos os discursos oficiais podem ser encontrados na página web do evento. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/statements/>. Acesso em agosto de 2019

O governo argentino, na pessoa do presidente da nação, anfitrião do evento, faz um discurso breve e enfatiza a imagem do país como um sócio de confiança e protagonista com vocação de construir coletivamente a governança do século XXI. Ele fala do papel da cooperação como instrumento para promover relações horizontais entre países de diferentes níveis de desenvolvimento, lembrando o acordo resultante da reunião do G20 que deve ser construído em meio à diversidade da CSS e cooperação triangular com vistas à implementação da Agenda 2030. O presidente ainda menciona a longa tradição do país em temas como a agroindústria, a inovação tecnológica e produtiva, a saúde, a justiça e os direitos humanos, e a dedicação das centenas de instituições nacionais envolvidas com a CSS por meio do Fundo Argentino de Cooperação Internacional. Por fim, Macri reconhece que num mundo cada vez mais interdependente é importante que o país se projete como parceiro para o desenvolvimento e, também, que busque novas áreas de cooperação como forma de fortalecer o sistema de cooperação para o desenvolvimento.

2. As políticas de CID do Brasil e da Argentina

2.1. A política de CID e a CSS

A política de cooperação internacional para o desenvolvimento, além de derivar da política externa das nações, possui fortes vínculos com as políticas públicas setoriais, quais sejam: a saúde, agricultura, proteção social, etc. Esse caráter híbrido é o que faz a política de CID se constituir como uma política pública *sui generis* nos distintos países pela sua natureza transversal e, muitas vezes, difusa como nos casos aqui estudados em que não há um marco legal único. Adicionalmente, a despeito de serem determinadas pelo governo de turno, como as demais políticas externa e setoriais, elas apresentam também certa estabilidade devido à gradual consolidação nas instituições e burocracias do Estado, como ocorre com as demais políticas públicas e à gradual importância que a CID e a CSS adquiriram no plano internacional.

Apesar de o Brasil e a Argentina não contarem, ainda, com marcos legais para a CID e a CSS, defende-se aqui que se pode falar em políticas de CID²³. A inexistência de marcos legais e de agências independentes para a CID e a CSS não impedem afirmar a existência de uma política pública para o tema. Atualmente, ambos os países contam com diretrizes, instrumentos de gestão, institucionais e operacionais que embasam a prática cooperativa. Além desses marcos, há também muitas expectativas para que os países do Sul construam suas agências, nos moldes dos países desenvolvidos, dando a devida prioridade para os compromissos externos assumidos. Na sequência, serão apresentados os casos brasileiros e argentinos que sustentam essa tese.

Nos casos do Brasil e da Argentina, as políticas de CID estão muito vinculadas às políticas externas, em comparação com os países desenvolvidos e outros países do Sul. No entanto, as unidades encarregadas dos projetos de CSS possuem certa autonomia de gestão no interior das chancelarias, devido à natureza da sua competência em relação a outras temáticas da prática diplomática. Ambos os países contam, no âmbito das chancelarias, com órgãos que se assemelham a ‘quase-instituições’. Este é o caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Direção Geral de Cooperação Internacional (DGCIN) em que se insere o Fundo Argentino de Cooperação Sul-Sul e Triangular (FOAR)²⁴. Apesar de a primeira ter sido criada em 1987, a

²³ No caso brasileiro, sabe-se que há um projeto de lei tramitando no Congresso sobre o tema, conforme mencionado pelo então-chanceler brasileiro por ocasião dos 30 anos da ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/723>. Acesso em 4 de dezembro de 2019

²⁴ O decreto brasileiro n. 8817 de 2016 aprova estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o decreto argentino 878 de 2018 aprova a estrutura organizativa do primeiro e segundo nível operativo da Secretaria de Coordenação e Cooperação Internacional do Ministério das Relações

segunda em 1990, e o terceiro em 1992, é somente a partir de 2003, com Lula da Silva e Néstor Kirchner, que esses órgãos ganham certa projeção no interior da chancelaria dos dois países. Daí a notabilidade de ambas no plano regional e internacional, o que faz esses órgãos gozarem de mais autonomia inclusive para atuar em estreita coordenação com distintos atores deste cenário - instituições governamentais executivas setoriais, governos locais (cooperação descentralizada)²⁵, organizações da sociedade civil (OSC), organização não governamentais (ONG), agências da ONU e/ou agências de cooperação internacional dos países desenvolvidos (cooperação triangular), além dos principais parceiros, os países do Sul global, que oficialmente solicitam a cooperação (*demand driven*)²⁶.

No entanto, essa autonomia é limitada também pela inexistência de marco legal. Conforme Kerne Weisstaub (2019) e, também, Cunha Filho (2019), nos casos argentino e brasileiro faltam respaldos normativo-legais que definam o lugar da CSS na estrutura orgânica das chancelarias e nas diretrizes sobre a CID vigentes. Com isso, a CSS está emoldurada numa gestão ainda muito marcada pelos marcos lógicos adotados pelos parceiros da OCDE, devido à posição dos países como receptores de AOD, que é regida pelo CAD/OCDE.

Além disso, relevante se faz lembrar que ambos os países ainda seguem dependentes de organismos internacionais para operacionalizar suas iniciativas de CTSS. No caso do Brasil, conta-se com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e da Argentina, com a Organização Internacional de Migrações (OIM). Conforme o país e a época, esse apoio operacional pode ir desde o treinamento e fortalecimento institucional, até a emissão de passagens, pagamento de diárias e, mesmo, a contratação de profissionais diversos, de seguros médicos e de compra de insumos no âmbito dos projetos, conforme Kern e Weisstaub (2019) sobre o caso argentino, e Milani (2017:45) sobre o Brasil.

Ao traçar um perfil dos dois países no tocante às iniciativas de cooperação técnica que tanto a ABC quanto o DGCIN/FOAR implementam desde o início do século XXI, destacam-se aqueles ligados ao desenvolvimento social. Conforme Surasky (2010) assinala para o caso da Argentina, a estratégia do governo a partir de 2003 era focada em 3 eixos: o desenvolvimento econômico (integração regional), o conhecimento (educação, ciência e tecnologia) e o desenvolvimento social, sendo que a concepção do assistencialismo é substituída pela de direitos garantidos pelas políticas públicas de inclusão baseadas nos princípios da economia social. Assim, o país oferece aos seus parceiros com menor nível de desenvolvimento relativo seus conhecimentos e capacidades técnicas e humanas nas áreas de agricultura, pesca e direitos humanos, além do destaque nos últimos tempos para o setor governamental, com vistas a promover a melhoria contínua da participação de diversos atores sociais na tomada de decisões sobre as políticas públicas (Surasky, 2013). Já Ayllón Pino e Leite (2010) mostram, para o caso do Brasil, a filosofia da “associação para o desenvolvimento” que está centrada nos princípios da solidariedade e da corresponsabilidade²⁷ e cujo objetivo primordial é promover o

Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC). Importante esclarecer que foi no período de 2013-2015 que o Fundo altera seu nome; também amplia o alcance da cooperação diversificando as regiões parceiras, com destaque para África e Caribe, sendo este último mais forte por estar relacionado ao apoio ao pleito argentino de soberania sobre as ilhas Malvinas (Kerne e Weisstaub, 2019).

²⁵ Importante reconhecer que os dois países em sua estrutura federada contam com secretarias/departamentos de relações internacionais dentro das agências executoras setoriais – Ministério da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia -, bem como dos governos locais – provinciais/estaduais e municipais – que se encarregam das iniciativas de cooperação internacional, conforme explica Surasky (2010) para o caso argentino em grande semelhança com o caso brasileiro.

²⁶ Lechini e Morasso (2015) chamam atenção para o risco da dispersão e conflito de interesses, bem como das atuações descoordenadas, uma vez que esses arranjos contam com distintos atores que não só os governamentais, dando margem para a desvinculação na prática dos princípios orientadores da CSS.

²⁷ Os autores esclarecem o que estes significam: o princípio da solidariedade possui, como três facetas, as bases não comerciais e não lucrativas das ações conduzidas, a ausência de condicionalidades e a

desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários²⁸. Numa ‘diplomacia solidária’ o governo do PT alinhou-se a determinados setores da população brasileira e se aproxima dos países africanos atendendo tanto aos interesses dos empresários quanto daqueles que lutam pela igualdade racial. Com base na idéia de compartilhar conhecimentos técnicos e soluções exitosas do desenvolvimento brasileiro, dentre as principais áreas da CSS estão a qualificação profissional, saúde pública, agropecuária, educação e o desenvolvimento social, sendo que em termos geográficos, a cooperação técnica prestada pelo Brasil prioriza as dimensões fronteiriça, regional e extrarregional com destaque para a América Latina, o Caribe e a África²⁹.

Conforme mapeados pelo último Informe Sul-Sul (2018) da Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB), o perfil da Argentina para a CTSS é do predomínio da cooperação bilateral (72,9%) em relação à triangular e regional; são 285 iniciativas registradas para o ano de 2016 em que se destaca seu papel de ‘ofertante’, cujos principais parceiros, considerando os regionais e extrarregionais, são Cuba, Bolívia e Chile; em matéria da agenda global contribuiu principalmente para o ODS 2 ‘combate à fome’, ODS 3 ‘saúde e bem-estar’ e ODS 16 ‘paz, justiça e instituições sólidas’; especialmente destacados estão os setores agropecuário, fortalecimento institucional, indústria e saúde. Em compensação, o perfil do Brasil mostra também um predomínio da cooperação bilateral, mas não tão pronunciado para a região (52,9%); são 172 iniciativas para 2016 em que o país também se destaca pelo papel de ‘ofertante’ e cujos principais parceiros regionais são Peru e Honduras³⁰; em matéria dos ODS, coincide com a Argentina com os ODS 2 e 3 e agrega o ODS 6 ‘água limpa e saneamento’, com evidência dos setores da saúde, agropecuário, água e outras políticas sociais.

2.2. As políticas de CID do Brasil e da Argentina: os marcos institucional e operacional

Em termos de estrutura institucional de apoio à política argentina de cooperação internacional coordenados pelo DGCIN, há: 1) o Programa Federal de Cooperação Internacional por meio do qual se busca coordenar as políticas de cooperação internacional dentro das distintas áreas do governo central e também provinciais; 2) a Rede Argentina para a Cooperação Internacional (RACI) que reúne mais de 60 ONGs que busca vincular a sociedade civil e os doadores internacionais; 3) a Unidade Executora de Programas com financiamento exterior, especialmente para se encarregar da execução do Projeto de Apoio ao Diálogo sobre Políticas e do Programa Hispano-Argentino sobre Governabilidade e Administração; 4) Unidade de Coordenação do FOAR para financiar projetos de cooperação bilateral com prioridade para a América Latina e depois para a África. Especialmente o FOAR possui orçamento proveniente do MRECIC e, também, das agências setoriais executoras que custeiam seus profissionais que dedicam parte do seu tempo a esses projetos. Adicionalmente, deve-se assinalar a realização de uma série de comissões mistas com distintos parceiros no marco da cooperação bilateral por meio das quais se estabelecem as agendas em matéria de CID (Surasky, 2010; 2013).

No caso brasileiro, como estruturas institucionais de apoio à política implementada pela ABC, citam-se: 1) O Informe COBRADI (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento

identidade entre as partes que serve de base para pautar as ações no interesse comum; enquanto o princípio corresponsabilidade afasta o assistencialismo e o paternalismo.

²⁸ É importante notar que a despeito de ser o objetivo enunciado, a CSS brasileira como instrumento de política exterior desempenha funções adicionais como a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a obtenção de prestígio.

²⁹ Conforme está explicitado no documento de estratégia da ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>. Acesso em agosto de 2019

³⁰ As coordenações que se encarregam da CSS na ABC são separadas por área geográficas; sabe-se que a interlocação para a SEGIB é feita com a coordenação de América Latina e Caribe, sendo assim, desconfia-se aqui que os dados da cooperação com outras regiões do mundo aparecem subestimados pela falta de uma base de dados completa para o referido relatório.

Internacional) em parceria com o IPEA³¹ para contabilizar os recursos investidos pelo governo federal em outros países, em estrangeiros no território brasileiro ou em organizações internacionais; 2) Os Programas de Ação com os países desenvolvidos e com as agências do sistema ONU no marco da cooperação trilateral para melhor explorar as vantagens comparativas a serem oferecidas pelos distintos atores numa atuação conjunta; 3) A cooperação descentralizada estimulada e coordenada pela presidência da república juntamente à ABC para captar estados e municípios interessados em iniciativas de CSS com apoio do governo federal – só houve 2 editais até o presente; 4) O conceito-diretriz “cooperação estruturante” que, a partir de 2008, tem priorizado a execução de projetos que criam capacidades nacionais nos países parceiros com maior impactos sociais mobilizando agentes de várias áreas e dotando o país-beneficiário de uma estrutura e infraestrutura (Ayllón Pino, 2013).

Em matéria de instrumentos operacionais na Argentina, podemos enumerar no âmbito do DGCIN: os formulários de propostas de cooperação a ser apresentados pelo país interessado, via rede de embaixadas argentinas nesses países; o financiamento do FOAR que pode ser para o envio de técnicos-especialistas argentinos ao exterior, recepção de profissionais estrangeiros e realização de seminários técnicos; compendio com as diretrizes lançadas no período 2013-2015 para fomentar a cooperação argentina especificamente dirigida para a África, Ásia e Oceania e Caribe, posteriormente atualizadas para apresentar a cooperação argentina e a evolução do Fundo em 2018, como um política pública que se consolida como política de Estado³²; um catálogo que sistematiza os principais projetos implementados pelo FOAR ao longo da sua existência para apresentar as distintas capacidades que o Estado argentino possui e disponibiliza³³; um catálogo listando as principais instituições da administração pública nacional envolvidas em projetos de cooperação, contabilizando 19 ministérios ou instituições equiparadas e outros 25 institutos, comissões, secretarias; um catálogo que apresenta as 120 experiências por regiões/províncias à disposição da CSS; e, por fim, os 10 informes anuais de CSS e triangular do FOAR publicados até 2010, substituídos por relatórios de outra natureza com destaque para a publicação organizada por ocasião do PABA+40. Um manual de monitoramento e avaliação está em vias de ser elaborado³⁴.

Dentre os instrumentos operacionais da ABC podemos citar: o manual de Gestão da CTSS; o manual de orientação para formulação de projetos de cooperação técnica de 2013; as diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional bilateral e multilateral de 2016; as diretrizes gerais para a concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação técnica trilateral de 2017; um único informe anual publicado em 2017 com as atividades desenvolvidas por tipo/coordenação da ABC; núcleo de monitoramento e avaliação dos projetos, tendo inclusive contratado avaliação externa independente para alguns de seus

³¹ Todas as edições dos Informes da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) para o período de 2005 a 2016, a saber: 1 edição 2005-2009; 2 edição 2010; 3 edição 2011-2013 e 4 edição 2014-2016 podem ser acessados no sítio do IPEA; a última edição torna acessível os microdados da publicação. Material disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34507&catid=410&Itemid=433. Acesso em agosto 2019

³² Em comunicação de e-mail datada de 01/11/2019, a equipe do FOAR reforça este entendimento e compartilha material de apresentação do Fundo de 2018, com dados de 2017.

³³ No eixo 1 de administração e governabilidade, estão justiça e segurança (3), educação cultura e comunicação (6), gestão pública (5), saúde (9), meio ambiente e indústria (10), economia e finanças (7), trabalho, emprego e previdência social (2), ciência e tecnologia (4); no eixo 2 de direitos humanos, encontram-se: capacitação em medicina e antropologia forense (4) e no eixo 3 de desenvolvimento sustentável: indústria (12), mineração (2), agricultura, pecuária e segurança alimentar (25).

³⁴ Em consulta ao DGCIN por e-mail, foi informado que há uma parceria com a *Universidad de General San Martín* e com o PNUD para a implementação de mecanismos avaliação da CSS e uma proposta de uma metodologia de avaliação da cooperação argentina (E-mail de 01/11/2019).

projetos³⁵ e, mais recentemente, uma plataforma de referência para medir a cooperação e os fluxos de intercâmbio relacionados com países em desenvolvimento – considerando-se o desenvolvimento de capacidades e seus custos associados; cooperação humanitária e assistência a refugiados, as operações de manutenção de paz; cooperação financeira; contribuição financeira a organismo e fundo internacional; cooperação econômica.

O período de 2003 a 2014 mostra não apenas uma melhoria no desenvolvimento social dos países, como também um incremento da sua CSS, com destaque para projetos de desenvolvimento social como já mencionado. À medida que os países iam mostrando políticas sociais exitosas nos fóruns globais, houve um incremento das demandas pela cooperação técnica. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2013 que teve como título “Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado”, um grande número de países do Sul passou por notáveis transformações mostrando economias dinâmicas, crescente influência política e significativo progresso do desenvolvimento humano. Dentre os fatores que impulsionaram essa ascensão – um Estado proativo orientado para o desenvolvimento; a integração dos mercados mundiais e o fenômeno internacional de crescimento conjunto –, enfatiza-se a inovação sustentável das políticas sociais desses países³⁶.

Pode-se, neste contexto, discutir a consolidação de políticas públicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto no Brasil quanto na Argentina. De acordo com Lima et al. (2014), ‘política pública’ pode ser entendida como um conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos; também pode ser conceituada como aquilo que o governo escolhe fazer e não fazer, ainda que com certas divergências teórico-conceituais quanto ao significado de público que pode ir além das ações governamentais. As decisões e análises de políticas públicas implicam, portanto, responder às questões de quem ganha o quê, o porquê e que diferença faz. Sendo assim, os autores defendem que para caracterizar e evidenciar a existência de uma política pública de CID, é preciso tratar o tema a partir de uma visão sistêmica, uma vez que a gestão e a concepção de uma política de CID estão dispersas entre diferentes instituições que possuem percepções e iniciativas próprias. Adicionalmente, os autores ressaltam que se trata de um campo de tensões e consolidações em que o *continuum* ‘políticas públicas, política externa e política internacional’ se articula em torno do Estado nacional³⁷ de diferentes maneiras.

Tratar a CID e a CSS como objetos de política pública implica reconhecer certo lastro institucional existente, ainda que de forma transversal entre as instituições. Conforme Kern e Weisstaub (2019) mediante a institucionalização do tema (estruturas e arranjos domésticos institucionais), a vigência de diretrizes (concepção, áreas prioritárias, tipos de atividades) e a criação de mecanismos e instrumentos operativos (relatórios, formulários, carteira de projetos) pode-se afirmar que a CID se institucionaliza, ao se enraizar gradualmente como uma instituição estatal. Com base nos últimos anos, as autoras falam de certa identidade da CSS argentina, já que se observa a permanência de uma burocracia técnica, com seus valores e conceptualizações que explicam certas continuidades. Não só pelas análises dos casos

³⁵ Este é o caso da avaliação externa sobre primeira fase do projeto Cotton-4, disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/638> e da participação da ABC em discussões sobre o M&A o que rendeu a publicação ‘Caminhos para a construção de sistemas e processos de M&A da cooperação Sul-Sul’, disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/724>. Acesso em agosto 2019

³⁶ O RDH 2013 está disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr13_summary_pt_web.pdf. Acesso em agosto 2019

³⁷ Para Lima et al. (2014), como efeito do longo histórico de atuação internacional, as instituições públicas dos países detêm diversificado acervo de conhecimento, seja por sua experiência com o enfrentamento de desafios de desenvolvimento nas diversas áreas, seja por seu contato com questões e demandas de desenvolvimento compartilhadas entre parceiros do eixo Sul das relações internacionais.

brasileiros e argentinos apresentados aqui, mas também pela discussão conceitual, pode-se identificar a existência de políticas públicas de CID em vários países nos últimos anos.

Sobre isso, é importante ainda esclarecer que tanto o Brasil quanto a Argentina não recuaram quanto à implementação de iniciativas de CTSS, mesmo quando as recentes mudanças de governo não deram prioridade às relações Sul-Sul nas políticas externas. Os dois países apresentam uma carteira de projetos em estágio de implementação, o que requer certa estrutura e parcerias com países desenvolvidos e agências da ONU. Isso evidencia que essa cooperação tem se aproximado de uma política de Estado, mais estável politicamente e mais responsiva no plano internacional. Tal fato confere à CTSS certa continuidade e autonomia perante os planos de governos. Isso é especialmente relevante no caso de estarem hospedadas nas chancelarias, já que elas até recentemente eram muito fechadas e sujeitas às oscilações ideológicas entre direita e esquerda, conforme discutido na seção anterior.

3. A CTSS do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada

A perspectiva comparada aqui adotada pretende cotejar as experiências do Brasil e da Argentina para melhor compreender a estabilidade da CSS por meio de seus marcos políticos. Entende-se aqui por marcos políticos tanto os elementos que caracterizam as políticas externas, quanto as estruturas institucionais e operativas que caracterizam as políticas de CID e habilitam a CTSS. Estando ambos os países numa mesma região geográfica, a semelhança entre eles é bastante evidente, por isso, pretende-se aqui destacar os principais contrastes entre eles para algumas categorias selecionadas³⁸.

Neste sentido, com vistas à apresentar um esquema sintético dos marcos políticos existentes no Brasil e na Argentina, adotam-se algumas categorias analíticas, a saber: (1) paradigmas de política externa e a CSS: princípios, valores e visões que orientam os países ao longo da sua história; (2) política externa e governo: a tomada de decisão dos líderes políticos explica as oscilações periódicas; (3) política externa e sociedade: os canais de diálogo existentes influenciam a definição das políticas públicas; (4) diretrizes para a CID e CTSS: a existência de marcos de atuação reflete seu grau de institucionalização; (5) estrutura para a CID e CTSS: de natureza *sui generis* combinam as políticas domésticas e internacionais; (6) missão da CID e CTSS: alinham as experiências dos países às demandas estrangeiras e aos marcos globais da Agenda 2030; (7) gestão de projetos de CID e CTSS: instrumentos e mecanismos operacionais que orientam a implementação de intervenções de desenvolvimento internacional; e (8) perfil de atuação dos países na CTSS: refletem e resultam as estratégias adotadas para priorizar temas e parceiros.

³⁸ Aproxima-se, com isso, de uma empiria dedicada à dimensão mais concreta da CSS, que é aquela dos intercâmbios técnicos e da construção conjunta de capacidades. Tais análises fazem parte do levantamento de dados realizado para a pesquisa doutoral que está sendo conduzida quanto ao envolvimento dos sujeitos na prática da cooperação técnica do Brasil e da Argentina com vistas a associar o peso das percepções subjetivas na concepção e realização da CSS atual.

Tabela 1: **Comparação dos marcos políticos da CTSS no Brasil e na Argentina**

Categorias/Países	Brasil	Argentina	Contraste
Política Externa			
Paradigmas de política externa e a CSS	Defesa do território nacional e a busca pela autonomia Destaque para a influência de San Tiago Dantas, o político grociano: as regras de prudência e convivência, a lei e da moralidade levam à cooperação	Soberania e da Neutralidade Destaque para a influência de Yrigoyen, o político krausista, cuja filosofia ética apontava para a crença numa ordem universal de piedade, abnegação e altruísmo que marca a cooperação	
Política Externa e governo	Oscilações entre os governos no <i>continuum</i> dependência-autonomia Ênfase para 2003 a 2015 quando os governos petistas projetam a CTSS e a ABC	Oscilações entre os governos no <i>continuum</i> dependência-autonomia Ênfase para 2003 a 2015 quando os governos kirchneristas projetam a CTSS e o DGCIN/FOAR	
Política Externa e sociedade	Diálogos sobre Política Externa em 2014; Conferência Nacional 2003-2013: uma nova política externa do governo com sociedade civil (realizados) e Conselho Nacional de Política Externa (CNPEB) e ‘Livro Branco’ da Política Externa Brasileira (não realizados)	Conselho Consultivo da Sociedade Civil para a Chancelaria Argentina (CCSC) com vários eixos temáticos em que envolve a sociedade sul-sul desde 2008 (realizado); plano de reestruturação para inclusão de mais temas e atores (não realizado)	A Argentina conta com mecanismo instituído, ainda que com poucas evidências sobre suas atividades e sua efetividade
Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento			
Diretrizes para a CID & CTSS	Prática de implementação das iniciativas não conta com marco legal próprio Diretrizes da cooperação bilateral e multilateral (2016) e trilateral (2017)	Prática de implementação das iniciativas não conta com marco legal próprio Diretrizes para cooperação 2013-2015 Catálogo das capacidades disponíveis nas instituições do governo federal e nas províncias	Brasil trabalha com diretrizes mais bem formuladas e perenes Argentina mostra mais participação dos governos subnacionais de forma coordenada
Estrutura para a CID & CTSS	Órgão da chancelaria, mas com dinâmica própria: ABC na Secretaria de Política Externa, Comercial e Econômica do Itamaraty	Órgão da chancelaria, mas com dinâmica própria: o FOAR é parte da Direção-Geral de Cooperação Internacional do MREC	

Missão da CID & CTSS	Cooperação Técnica Coordenação de África, Ásia e Oceania (CGAA); América Latina, Caribe e Europa (CGAE); Multilateral (CGMULT); Parceria com países desenvolvidos (CGTP); Humanitária (CGCH) e Adm/Orçamento (CGAO)	Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica Cooperação Bilateral Cooperação Multilateral	Brasil possui uma cooperação mais abrangente em termos de tipos de parcerias Argentina oferece uma cooperação mais abrangente em natureza das atividades
Gestão de projetos de CTSS	Manual de gestão de projetos de cooperação Caminhos para o M&A das iniciativas de CTSS - avaliação em sua maioria realizada pelas pessoas nas instituições envolvidas e contratação de algumas avaliações externas Conta com apoio do PNUD para implementar ações (passagens, diárias, equipe de profissionais, compras) dos projetos	Avaliação em sua maioria realizada pelas pessoas/instituições envolvidas Conta com apoio da OIM para implementar ações (passagens, diárias) dos projetos	Brasil conta com instrumentos de gestão de projetos de CTSS, tendo contratado avaliações externas
Perfil dos países nas iniciativas de CTSS	ODS 2, 3 e 6 Principais parceiros regionais: Honduras e Peru Temas: educação, agricultura e formação técnica-profissionalizante	ODS 2, 3 e 16 Principais parceiros regionais: Cuba, Bolívia e Paraguai Temas: direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento produtivo sustentável (agricultura)	Argentina se destaca por uma cooperação com os países fronteiriços; o Brasil com países na região sem fronteira e forte peso dos países africanos

Fonte: elaboração própria a partir das informações apresentadas ao longo das seções 1 e 2

Como se pode evidenciar na tabela acima, a maior diferença entre os países está na dimensão da política de CID, enquanto há forte semelhança entre eles quanto à política externa. A proximidade entre as tradições diplomáticas dos dois países e os períodos coincidentes de ditaduras militares, governos neoliberais e progressistas podem coincidir também com outros países da região. A colonização, a formação dos Estados-nacionais e a inserção internacional costumam ser apontadas por alguns cientistas como fator de unidade regional. Eles mencionam ‘ciclos’ para mostrar tendências comuns regionais, como a ‘onda rosa’. Em compensação, há fortes diferenças entre os países em termos de marcos políticos (da CID e CTSS), especialmente quanto aos mecanismos operacionais - nem tanto às estruturas institucionais. Essa diferença pode ser explicada pela notoriedade que o Brasil ocupou neste século XXI entre os países emergentes, o que pode ter provocado várias demandas por cooperação técnica.

Importante contextualizar que a CTSS na América Latina e Caribe se caracteriza por uma complexidade. Isso se dá pela própria concepção da CSS como modalidade específica da CID que tenta reformar a ordem, ao mesmo tempo que produzir impactos mais efetivos quanto ao desenvolvimento. Adicionalmente, a operacionalização de suas iniciativas, conforme explica Medina (2019: 20) tem sido um grande desafio para os países da região, porquanto eles desempenham um papel dual neste cenário: oferecem e recebem apoio técnico, o que faz da

gestão institucional dos fundos e marcos lógicos um desafio. Inclui-se aí os debates quanto aos critérios de avaliação da CTSS que ainda são aqueles da OCDE usados por várias organizações internacionais. Somam-se a isto os atuais desafios dos países do Sul global em mensurar sua real contribuição para a agenda global – em cada país, há uma lógica prevalecendo e ainda não há consenso quanto a criação de governança comum para a CSS. Neste sentido, deve-se reconhecer o trabalho realizado pela SEGIB que há uma década uniformiza os conceitos e contabiliza as iniciativas da região latino-americana.

Quanto ao marco normativo para a CSS presente na região latino-americana, Medina (2019) comenta que somente no século XXI houve um impulso notável. A maioria dos países começaram a atualizar suas instituições criadas na década de 1980, com forte influência da OCDE (Eficácia da Ajuda), para atender aos compromissos da CSS e da cooperação triangular. Assim é que tanto os marcos normativos - constituições nacionais, artigos específicos de leis e regulamentos e leis específicas de cooperação, nem sempre existentes - quanto os marcos políticos³⁹ - acordos específicos de cooperação - convergem para o marco institucional. Este, segundo a autora, determina no nível técnico-operativo a gestão das iniciativas. Os projetos de CTSS requerem as estruturas internas dos Estados, responsáveis pelo desenho da política de cooperação, coordenação com os planos nacionais de desenvolvimento e articulação com a política exterior (no plano nacional) e com a agenda dos ODS (no plano internacional). Daí os vários elementos que vão incidir na prática da CTSS na região e explicar as diferenças encontradas, notadamente nos casos do Brasil e da Argentina quando comparados.

Neste sentido, também é notória a pesquisa conduzida por Malacalza (2014) que aponta para o contraste existente entre os dois países em CSS para o período de 2003 a 2013. O Brasil é um poder regional com projeção global e com destaque na África e caracterizado por um enfoque proativo devido à diplomacia presidencial forte, com ampla aposta em vários campos temáticos de especialização e ascendente quanto ao volume de iniciativas constituídas de créditos (BNDES), assistência técnicas (órgãos setoriais) e outras modalidades de CSS. A Argentina é um poder regional retraído por circunstâncias domésticas e caracterizado por ênfase na cooperação transfronteiriça, com um enfoque reativo que decorre dos movimentos de outros atores, especialmente o Brasil, concentrado quase que exclusivamente no campo temático da segurança alimentar e com um alcance limitado e estável com volumes mínimos e circunscritos à assistência técnica, que não inclui créditos concessionais.

Notas conclusivas

A partir da análise sobre os marcos políticos que contextualizam a prática da CSS, pode-se avançar quanto às pesquisas sobre a capacidade e os resultados que os países possuem para contribuir com o desenvolvimento de outros países. O desenvolvimento dos povos e nações e a promoção de práticas mais equitativas e solidárias são meios pelos quais poder-se-ia alcançar a pretendida nova ordem internacional, propósito inicial da CSS.

A capacidade do Sul global via CSS de inovar a cooperação internacional e o desenvolvimento requer *a priori* a adoção de referenciais analíticos alternativos baseados em outras racionalidades e sistemas de saber. Para melhor compreender esse potencial, há que se adotar o nível microanalítico, aquele das iniciativas singularizadas pelo enfoque de estudo de caso, para melhor compreender como as organizações e os sujeitos que operam o intercâmbio de conhecimento, técnica e tecnologias constroem capacidades conjuntas; também, qual seria o peso das percepções dos sujeitos quanto à CID e a CSS na prática das iniciativas cooperativas e como elas se relacionam com as concepções nacionais e globais vigentes.

³⁹ Medina (2019) utiliza os “marcos políticos” para se referir aos acordos de cooperação entre os países, limitando-se à política externa; enquanto aqui, conforme explicado, a expressão abarca tanto políticas externas quanto estruturas institucionais e operativas das políticas de CID e iniciativas de CTSS, expandindo-se a todas políticas públicas, onde estão compreendidas as políticas externas.

Para avaliar as contribuições do Brasil e da Argentina para o desenvolvimento internacional, é preciso distinguir a CSS, no plano da política externa, da CSS no plano da política de CID – ou seja, a modalidade técnica da CSS. Ambos os tipos podem estar abrangidos na expressão Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), mais notabilizada a partir da II Conferência da ONU sobre a CSS, no entanto, para poder discutir o potencial inovador da CSS no âmbito da CID, deve-se pensar um enfoque analítico mais próximo do seria a característica principal da CSS, o fator humano que manifesta as trocas de saberes e a solidariedade; assim é que se pode fazer emergir novas racionalidades.

Interessante observar que a CSS no âmbito da política de CID, diferentemente da CSS na política externa, aponta para certa estabilidade. Resultado da institucionalização do tema tanto no plano internacional – Agenda 2030 - quanto nacional – ABC/Brasil e FOAR/Argentina -, pode-se notar que ainda que gestões como as atuais de Bolsonaro e Macri não adotem a CSS como eixo prioritário de seus programas de governos em termos de política externa, já não há mais possibilidade de o tema sair das agendas de desenvolvimento dos países.

Nota-se, ainda, que a CSS está relacionada tanto a processos políticos quanto a elementos contextuais sociais e históricos. Isso, porque ela está condicionada às tomadas de decisões dos governos, tensões entre grupos de interesses, envolvimento e interação entre determinados atores, suas percepções, identidades e saberes. Assim, se por um lado, tem-se que a CSS se apóia nos governos e suas chancelarias, por outro lado, pode-se questionar o peso de determinadas organizações e sujeitos no impacto dos projetos de CTSS. Sabe-se que o desenvolvimento dos povos não somente está condicionado aos consensos, acordos e diretrizes pactuados globalmente para orientar as práticas e atores locais (*top down*), mas ainda ao comportamento dos atores sociais, mais conectados aos territórios e seus problemas (*botton up*), como atualmente tem sido veiculado no nível global.

Por último, é relevante ressaltar que para o período pós-2003 analisado aqui, o Brasil e a Argentina deram muito estímulo à prática da CSS e da CID com os governos ‘kirchneristas’ e ‘petistas’. Essa fase foi marcada pelo avanço de estruturas institucionais e mecanismos operacionais com o fim de ensejar a implementação de projetos de cooperação técnica. Adicionalmente, neste período viu-se a preponderância de setores de desenvolvimento social no perfil de ambos os países, em forte sintonia com as políticas sociais de combate à desigualdade no tocante ao desenvolvimento nacional; coerentemente articulando suas iniciativas nos planos nacionais e externos. Entretanto, se as ideologias políticas mais à esquerda contribuíram para este impulso da cooperação no eixo Sul-Sul, também é certo que houve outros fatores intervenientes, advindos do contexto sistêmico global, como alguns aqui mencionados. Eles devem ser estudados para uma compreensão mais abrangente e complexa dessa evolução da CSS.

Bibliografía

AYLLÓN PINO, B. & LEITE, I.C. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior, en AYLLÓN PINO, B. & SURASKY, J. (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 69-101

AYLLÓN PINO, B. (2013). Nuevos Horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación, in AYLLÓN PINO, B. & OJEDA, T. M. (eds). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 64-86

AYLLÓN PINO, B. (2014a). Evolução histórica da cooperação Sul-Sul, in SOUZA, A.M. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, pp. 57-88

- AYLLÓN PINO, B. (2014b). América Latina na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, in SOUZA, A.M. (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, pp.175-202
- AYLLÓN PINO, B. (2015). La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta, *Anuario de Integración*, 11, pp.134-167
- BUSSO, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis, *Anuario de Relaciones Internacionales*. pp. 1-15
- CERVO, A. & LESSA, A.C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014), *Rev. Bras. Polít. Int.*, 2 (57), pp. 133-151
- CERVO, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, Ed. Saraiva, São Paulo
- CHATURVEDI, S. (2019). TCDC to Triangular Development Cooperation: Reconfiguring Partnerships for Efficacy and Localisation, *Development Cooperation Review [Special Issue]*, 1 (10-12), Jan-March, pp. 3-16
- COLACRAI, M. (2013). *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario
- CUNHA F., C.M. (2019). A cooperação Sul-Sul do Brasil, in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 63-71
- FARIA, V. D. (2017). *Política Externa e Participação Social: trajetórias e perspectivas*, FUNAG, Brasília
- FRENKEL, A. (2018). El Mundo según Bolsonaro: la nueva política exterior de Brasil, *Nueva Sociedad Opinión*, nov. 2018. Disponible em: <https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>. Acceso em 3 outubro de 2019
- GAZZOLA, A.E.T. (2018). *O declínio da 'onda rosa' e os rumos da América Latina 2018*. Disponible em: <http://observatorio.repri.org/artigos/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>. Acceso em 3 de outubro de 2019
- HIRST, M. (2010). América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas, in AYLLÓN PINO, B. e SURASKY, J. (orgs.). *La cooperación Sur-Sur em Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, pp. 17-39
- HUITRÓN MORALES, A. (2019). Del discurso a la institucionalización de la cooperación Sur-Sur, in DOMÍNGUEZ MARTÍN, R.; LO BRUTTO, G. & SURASKY, J. (eds.). *La Constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la cooperación Sur-Sur*, BUAP y Publican, Puebla, pp. 165-205
- JAGUARIBE, H. (2009). Brasil-Argentina, a indispensável aliança, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro
- KERN, A. & WEISSTAUB, L. (2019). Cooperação Sul-Sul da Argentina, in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires, pp.41-51
- LECHINI, G. & GIACCAGLIA, C. (eds.) (2016). *Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global*, UNR Editora, Rosario
- LECHINI, G. & MORASSO, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración*, 11, pp. 114-133

- LECHINI, G. & ROJO, P. (2019). Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al Estudio de Relaciones Internacionales en Argentina, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 133, enero-abril, pp.185-205
- LECHINI, G. (2009a). Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro, pp. 91-116
- LECHINI, G. (2009b). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía em America Latina: mito o realidad?, *Relaciones Internacionales*, 12 out, GERI - UAM
- LECHINI, G. (2010). La cooperación Sur-Sur em las agendas de política externas de Argentina y Brasil, *Estudios*, Número especial, junio, pp. 35-47
- LECHINI, G. (2014). Introducción. Cooperación Sur-Sur en Argentina e Brasil: uma mirada desde El Siglo XXI, in LECHINI, G. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario, pp. 5-14
- LEITE, P. S. (2011). *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luíz Inácio Lula da Silva*, FUNAG, Brasília
- LIMA, M. R. S. & COUTINHO, M. V. (orgs.) (2007). *A Agenda Sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI*, FUNAG, Brasília
- LIMA, M. R. S. & MILANI, C. (2016). Política Externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento, in LIMA, M. R. S; MILANI, C. & MUÑOZ, E. E. (eds.). *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 21- 40
- MALACALZA, B. (2014). Escavar más allá de la ‘corteza’. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como ‘semillas’ de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina, in LECHINI, G. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario, pp. 32-51
- MEDINA, T. O. (2019). Introducción. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018), in MEDINA, T. O. & MUÑOZ, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires
- MENEZES, R. G. & CAIXETA, M. B. (2019). Desigualdades, Sul global e cooperação Sul-Sul: miradas desde a América Latina, VII Encontro da ABRI, Belo Horizonte
- MENEZES, R. G. & FINGERMAN, N. (2017). A cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2015), VI Encontro Nacional da ABRI, Belo Horizonte
- MILANI, C. R. S. (2017). *ABC 30 anos: história e desafios futuros*, Agência Brasileira de Cooperação, Brasília
- MILANI, C. R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, Appris, Curitiba
- MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el régimen de la Cooperación Internacional al Desarrollo, *Humana del Sur*, 10 (19), julio-diciembre, pp. 93-108
- MORASSO, C. (2018). Por los caminos de la dependEncia: reflexiones en torno a la política exterior macrista, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3 (6), julio-dic., pp. 262-278
- OLIVEIRA, C. A. T. (2018). A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada, *Fronteiras*, Belo Horizonte, 17 (34), pp. 296-309

- PEREYRA DOVAL, G. (2009). Principios de política exterior argentina y brasileña. La mirada de sus precursores, in LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*, Ed. Revan, Rio de Janeiro, pp.327-354
- POMEROY, M. E. & WAISBICH, L. T. (2019). Formatos e determinantes da participação social em agendas da política externa brasileira, *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4 (1), julho, pp. 105-130
- RAGIN, C. (1989). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, UoC, Berkeley
- RICUPERO, R. (2019). Entrevista especial – Carta Maior: Política 2019. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/includes/controller.cfm?cm_conteudo_id=43815. Acesso em 30 de setembro de 2019
- SILVA, A. V. C. (2019). A política externa do governo de Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann, *Cojuntura Austral*, Porto Alegre, 20 (49), jan-mar, pp. 23-41
- SIMONOFF, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner, *CONfines*, 5/10, Ago-Dic., pp. 71-86
- SURASKY, J. (2010). Argentina y la cooperación Sur-Sur, in AYLLÓN PINO, B. & SURASKY, J. (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 41-68
- SURASKY, J. (2013). Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina, in AYLLÓN PINO, B. & OJEDA, T. M. (eds). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Ed. Catarata & UCM, Madrid, pp. 40-63
- VISENTINI, P. F. (2015). *O declínio da onda rosa latino-americana*. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>. Acesso em 30 de setembro de 2019