

O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social

Brazil in South-South Collective Action for Social Development

Ligia Mori Madeira*

Aline Hellmann**

Klei Medeiros***

Resumo

O objetivo do artigo é explicar a cooperação do Brasil com países do eixo Sul-Sul em prol do desenvolvimento social. A primeira parte do estudo enfatiza a *rationale* estratégica da cooperação internacional brasileira, situando-a sob a ótica das teorias da ação coletiva global (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). A segunda parte do artigo apresenta dados quantitativos sobre as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acompanhada de uma análise qualitativa de entrevistas realizadas com gestores do ministério. A pesquisa realizada permite corroborar a ideia de que o Brasil exerce um papel relevante e inovador na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social, motivado não apenas pela obtenção de ganhos coletivos absolutos, mas também pela possibilidade de obtenção de ganhos políticos relativos, notadamente uma maior influência sistêmica, acesso a novos mercados e estabilidade na América do Sul e na África Subsaariana.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Desenvolvimento Social; Ação Coletiva; eixo Sul-Sul; MDS.

Abstract

The aim of this article is to explain the cooperation between Brazil and the countries of South-South axis in favor of social development. The first part of the study emphasizes the strategic *rationale* of the Brazilian international cooperation, placing it under the optic of the theories of global collective action (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). The second part of the paper presents quantitative data on the activities of international cooperation developed by the Ministry of Social Development and Hunger Combat (MDS), accompanied by a qualitative analysis of interviews made with managers of this ministry. The conducted research allows to corroborate the idea that Brazil plays an important and innovative role in South-South collective action for social development, motivated not only by collective absolute gains, but also by the possibility of achieving substantial relative political gains, like greater systemic influence, access to new markets and stability in South America and Sub-Saharan Africa.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Social Development, Collective Action; South-South axis; MDS.

* Professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e Doutora em Sociologia pela mesma universidade. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com

** Doutoranda em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). E-mail: aline.hellmann@ufrgs.br

*** Bacharel em Administração de Empresas (PUCRS) e Graduando em Relações Internacionais (UFRGS). E-mail: kleimedeiros@gmail.com

1. Introdução

Um desafio central do estudo das relações internacionais é explicar por que os Estados cooperam. Por outro lado, um aspecto decisivo da política externa brasileira desde 2003 tem sido a promoção de uma agenda internacional voltada para a eliminação da miséria e a redução da pobreza e da desigualdade. Portanto, o objetivo do artigo é explicar a cooperação do Brasil com países do eixo Sul-Sul em prol do desenvolvimento social. Neste sentido, a primeira parte do estudo busca explicar a *rationale* estratégica da cooperação internacional brasileira, situando-a sob a ótica das teorias da ação coletiva aplicadas ao sistema internacional (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). Já a segunda parte do artigo analisa dados sobre as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para verificar se a explicação formulada é corroborada empiricamente.

Embora constituam vários programas de pesquisa que não podem ser subsumidos em um rótulo comum, pode-se dizer que um elemento comum a todas as abordagens realistas em política internacional é a noção de que a cooperação internacional é bastante difícil e incerta (Jervis, 1978). Alguns autores chegam a dizer que, para os realistas, a cooperação internacional seria meramente instrumental, um meio para assegurar objetivos de segurança e aumentar o poder dos Estados donatários (Carlsson, 1982). As teorias neoinstitucionalistas, mesmo quando assumem alguns dos pressupostos realistas (*e.g.* Estados como atores centrais e sistema internacional anárquico), consideram que num contexto marcado pela interdependência e pela existência de instituições multilaterais, a cooperação torna-se mais racional e comum (Keohane, 1984).

Seja como for, realistas e institucionalistas tendem a limitar o escopo de análise às relações entre os países mais ricos e poderosos do sistema internacional. Trata-se, pois, de testarmos modelos interpretativos que expliquem a cooperação Sul-Sul (*e.g.* Vizentini; Cepik; Pereira, 2011). Vale destacar, ademais, que até recentemente as relações entre países do Sul eram caracterizadas predominantemente pela indiferença mútua ou dependência em relação ao Norte (e não por interdependência entre si). Além disso, persistem grandes assimetrias de poder e riqueza entre os países do Sul, os quais estão submetidos aos mesmos constrangimentos derivados da estrutura política anárquica do sistema internacional, sobretudo aqueles associados ao problema dos ganhos relativos e incerteza em suas trajetórias de desenvolvimento e segurança (Cepik, 2011).

Desse modo, a explicação da *rationale* estratégica da Cooperação Sul-Sul (CSS) e o modo concreto como ela se desenvolve ainda demanda pesquisa adicional. Uma das principais peculiaridades da CSS é, reiteramos, a heterogeneidade econômica e política dos países, o que gera dificuldades na coordenação da ação coletiva (Soares de Lima & Hirst 2009). Soma-se a isso a multiplicidade de objetivos e possibilidades de recompensa vislumbradas pelos Estados, em grande medida devida à proliferação de atores envolvidos em atividades de cooperação no âmbito interno dos países ¹ (Rowlands, 2008; Lancaster, 2007; De la Fontaine & Seifert, 2010; Leite, 2012).

1 No caso brasileiro, atrelado a este fenômeno da disseminação de programas em diversas agências, ocorre ainda um processo mais amplo de internacionalização de ministérios, que passam a atuar como agentes de cooperação internacional. Este é o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combater à Fome (MDS), por exemplo.

Examinaremos a seguir este problema específico da coordenação e da superação dos dilemas de ação coletiva em situações com grande heterogeneidade de agentes e baixa interdependência econômica, típicas da cooperação entre países do Sul em prol do desenvolvimento (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009; Cepik & Sousa, 2011; Leite, 2012). E é justamente essa heterogeneidade dos atores que motiva os países com maiores capacidades relativas a desempenharem um papel de “empreendedores políticos” na coordenação da ação coletiva, arcando com os custos de forma desproporcional em relação a outros atores (Olson, 1965; Wagner, 1966; Hardin, 1982).

A partir dessas considerações, o objetivo da próxima seção do artigo é situar a luta pelo desenvolvimento social como uma ação coletiva global, bem como situar a atuação do Brasil como um empreendedor político neste esquema. Dessa forma, busca-se identificar quais seriam os interesses do Brasil em cooperar internacionalmente em matéria social com países do eixo Sul-Sul e quais os dilemas de ação coletiva que o país deve encarar ao abraçar esta causa. Na terceira parte do estudo, é feita uma análise da atuação do principal órgão responsável pela cooperação em matéria social no Brasil, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que desde 2004 já se relacionou com mais de 60 países – principalmente da África, Ásia, América Latina e Oriente Médio – e 12 organizações internacionais, realizando atividades que vão desde seminários e eventos pontuais até projetos de cooperação firmados e operacionalizados (Brasil, 2012). Ademais, é feita uma análise de dados quantitativos referentes à atuação internacional do MDS, bem como uma análise de entrevistas realizadas com gestores do ministério, visando a caracterizar os laços de cooperação brasileiros com países do Sul global.

2. A atuação brasileira em prol do desenvolvimento social

A agenda de desenvolvimento social ganha corpo nas décadas de 1960 e 1970 no contexto da descolonização afro-asiática, do surgimento do Movimento dos Não-Alinhados e do G-77. Marcadas por forte componente idealista, as coalizões entre países do Sul, nessa época, tiveram dificuldade em evoluir devido à heterogeneidade econômica e política entre seus membros, o que dificultava uma ação coletiva mais incisiva em prol do desenvolvimento social (Soares de Lima & Hirst, 2009; Maciel, 2010). Ademais, diversos países recém-independentes encontravam-se ainda atrelados à dominação indireta de países industrializados mais poderosos (a despeito da independência formal), o que dificultava a mobilização rumo a uma via autônoma de desenvolvimento (Linhares, 2006).

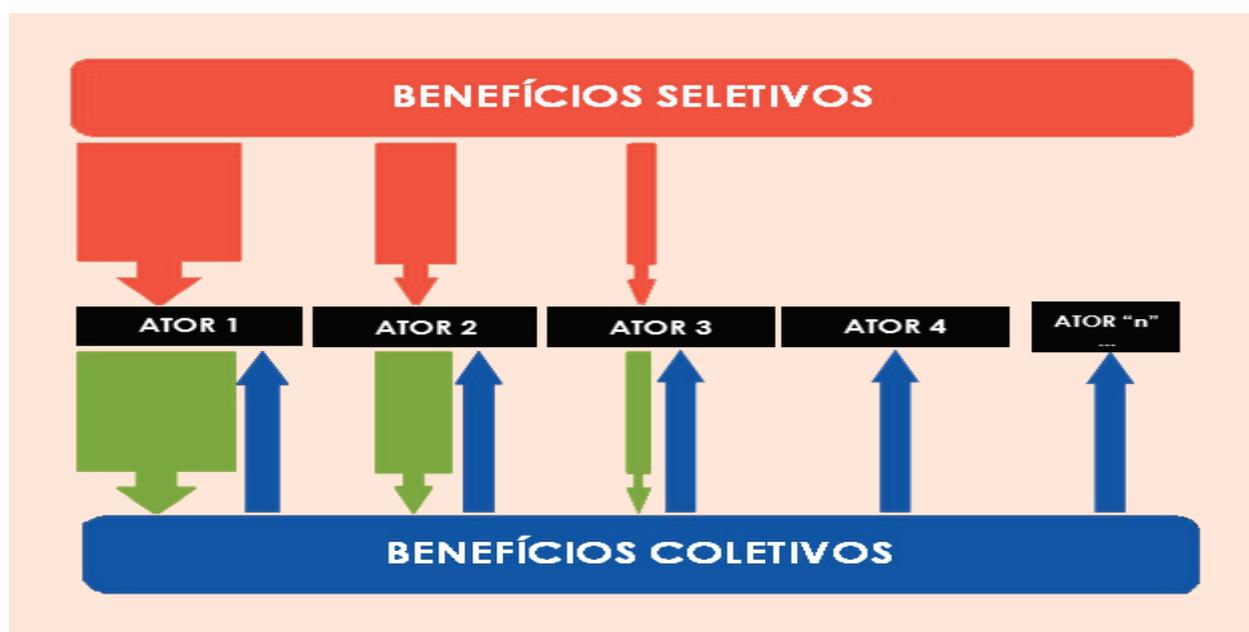
No pós-Guerra Fria, a Cooperação Sul-Sul acrescenta um novo componente à agenda de desenvolvimento social, afastando-se de modelos de desenvolvimento precedentes, que eram fortemente atrelados às diretrizes de agências internacionais, como o Banco Mundial (Sá & Silva, 2009, 48). A desilusão em relação à cooperação provida pelos países do Norte levou à propagação das chamadas “boas práticas” entre países do Sul, com destaque para ações ligadas à inclusão social e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Leite, 2012, 21). Nesse contexto, o Brasil apresenta-se como um dos principais vetores de disseminação do conhecimento, estando atualmente no centro da agenda de desenvolvimento social. Conforme já mencionado, as abordagens sobre ação coletiva consideram que os grupos não se formam apenas em torno de objetivos e interesses comuns, pois dependem da oferta de benefícios seletivos

(e não apenas coletivos) aos atores individuais, para que eles se disponham a levar adiante a ação coletiva. Caso contrário, tendem a cair na lógica do *free-riding* (agentes-caronas), ou seja, abster-se de contribuir – aguardando que outros o façam (Olson, 1965; Wagner, 1966).

Na medida em que um ator percebe que não está obtendo benefícios seletivos (individuais) na mesma proporção da sua contribuição feita em prol do objetivo comum, ele tende a reduzir ou abandonar a sua contribuição, levando ao fracasso da ação coletiva (Jervis, 1978; Shepsle, 2006). Vale ressaltar que este esquema encaixa-se principalmente na lógica de grupos formados por muitos atores (caso do eixo Sul-Sul), visto que, neste caso, o benefício comum obtido é menos nítido, o que leva os atores a atuar mais no sentido de obter benefícios individuais (Olson, 1965).

A Figura 1 relembra visualmente este dilema “olsoniano” a ser superado em qualquer ação coletiva. As setas verdes indicam a contribuição de cada ator para o objetivo comum. O tamanho das setas indica a proporção relativa da contribuição de cada agente. As setas azul e vermelha indicam, respectivamente, a quantidade de benefícios coletivos e seletivos obtidos por cada ator. Mesmo que a contribuição (*seta verde*) de um membro seja maior que a contribuição de outro, o benefício comum obtido é o mesmo. Desse modo, o que leva alguns atores a dispensar maiores esforços que outros não são apenas os benefícios comuns, mas também os benefícios seletivos² (*seta vermelha*).

Figura 1 – A lógica da ação coletiva



Fonte: elaboração nossa (2012), com base em Olson (1965).

A teoria da ação coletiva, ao explicar com maior consistência a dinâmica dos agentes individuais dentro de grandes grupos, inspirou a sua aplicação dentro da ótica internacional,

2 Cabe ressaltar que os benefícios seletivos muitas vezes são subjetivos e não mensuráveis, dependendo, portanto, da percepção dos agentes individuais. Em termos políticos, um exemplo de benefício seletivo que um agente individual pode perceber é a obtenção de prestígio, status e liderança. Desse modo, caso os “benefícios percebidos” forem superiores aos “custos percebidos”, maior a probabilidade de o ator seguir contribuindo para a ação coletiva.

originando as teorias da ação coletiva global³ (Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). De acordo com essas abordagens, para que uma demanda de um conjunto de atores seja considerada ação coletiva global, deve possuir como objetivo comum almejado um *bem público global*. Partindo deste requisito, a luta pelo desenvolvimento social pode ser caracterizada como uma ação coletiva global?

Ora, os bens públicos globais são assim denominados quando: 1) dizem respeito a um grande número de países, indo além dos interesses da esfera regional; 2) beneficiam gerações presentes e futuras e; 3) necessitam de estímulos para serem preservados, visto que estes isoladamente não agiriam, por considerarem os benefícios comuns obtidos insuficientes para arcarem com os custos da causa (Kraul, Grunberg & Sturn, 1999). Em uma abordagem taxonômica, Sandler (1999, 24-5) identifica diversas categorias de demandas globais e classifica-as entre bens públicos regionais ou globais, subdivididos em geracionais ou intergeracionais. Dentre os tópicos analisados pelo autor, a luta pela redução da pobreza e da desigualdade acaba sendo enquadrada não apenas como um bem público global, mas também intergeracional. Assim sendo, a luta pelo desenvolvimento social poderia ser considerada uma ação coletiva global, por ter como fim último um bem público de natureza inter-regional e intergeracional.

Entretanto, a presença de um bem público é condição necessária, mas não suficiente para que a ação coletiva deixe de ser latente e passe a ser ativa. É ainda essencial que os dilemas da ação coletiva sejam superados, dentre eles a garantia de que “o provimento de benefícios aos participantes seja superior aos custos investidos, [...] [o que] depende da eliminação de agentes-caronas que subotimizam o montante final de benefícios coletivos” (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009, 174-5). Tal dilema pode ser superado tanto por meio da oferta de *bens seletivos positivos* (motivando os atores a contribuírem) quanto pela imposição de *bens seletivos negativos* (punindo aqueles que não o fazem) (Olson, 1965).

Uma medida complementar é que determinados atores disponham-se a arcar de forma desproporcional com o fornecimento de bens públicos em nome de benefícios individuais, atuando, assim, como *empreendedores políticos* (Wagner, 1966; Hardin, 1982). As evidências empíricas mobilizadas no restante do artigo demonstram que a ação coletiva Sul-Sul em prol do desenvolvimento social vale-se predominantemente da segunda solução mencionada acima, ou seja, a solução do empreendedor político arcando com os custos (financeiros, políticos, psicológicos, etc.) de forma desigual – no intuito de compensar a presença dos “agentes-caronas”. De acordo com Soares de Lima & Hirst, “para que uma coalizão Sul-Sul se mantenha unida, é necessário que os países com incentivos para coordenar a ação coletiva abandonem suas demandas máximas na negociação com os países desenvolvidos, aumentando o custo da liderança da coalizão” (2009, p. 14). Nessas circunstâncias, determinados atores com mais recursos possuem uma maior responsabilidade no sentido de garantir uma coordenação eficaz da ação coletiva. Portanto,

“a constituição de coalizões Sul-Sul é altamente dependente da presença de um empreendedor político, dado que a ação não se concretiza de forma espontânea. Esse papel é quase sempre desempenhado por países intermediários [...] [com] *interesse diferenciado e recursos para*

³ Mais recentemente, algumas abordagens passaram a utilizar o termo “ação coletiva Sul-Sul” para designar a mobilização dos países do Sul Global em torno do desenvolvimento (Oliveira, Onuki & Oliveira 2009; Nações Unidas, 2012).

assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva Sul-Sul, ou seja, de cumprir o papel do empreendedor político” (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009, p. 178).

Segundo Vizentini, Cepik & Pereira (2011), países como Brasil, Índia, China e África do Sul seriam fundamentais na luta pelo desenvolvimento social, exatamente por possuírem *recursos* e *interesse diferenciado* para arcar com essa ação coletiva.

No caso específico do Brasil, em termos de *recursos*, apesar de ter destinado uma quantidade significativa do orçamento em cooperação internacional – o que evidencia a capacidade financeira – o Brasil tem trabalhado na área social de forma intensa com a modalidade técnica da cooperação, que não impõe a necessidade de altos recursos financeiros. O compartilhamento de conhecimento pode ser uma alternativa eficiente e barata no sentido de difundir soluções para a gestão pública das mazelas comuns entre os países do eixo Sul-Sul. Considerando-se que a resolução dos problemas de desenvolvimento social depende fortemente de uma gestão pública inteligente, possuir esse tipo de recurso é questão fundamental. Nesse caso, o Brasil assume papel de destaque e pode servir como um modelo a ser seguido por países de características semelhantes.

“O Brasil reúne considerável acervo de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas que se encontram aptas para serem compartilhadas com outras nações. Essa capacidade foi acumulada a partir de investimentos em instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de significativas carências materiais e de capital humano. Mas foi justamente a superação dessas carências que permitiu ao país alcançar uma posição no cenário internacional de Cooperação Técnica [...]. A atuação do governo brasileiro é balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos” (IPEA, 2010, p. 32, *grifo nosso*).

Além dos recursos, o Brasil possui *interesse diferenciado* nesta ação coletiva, o que fica evidenciado através da análise das principais diretrizes da sua política externa na primeira década do século XXI, pautadas pelo “engajamento na luta contra pobreza e a fome no mundo”, pelo “estreitamento das relações com países emergentes” e pelo “alinhamento de desenvolvimento político ao socioeconômico”. Conforme sintetiza Vizentini (2006), “o Brasil busca contribuir para a construção de um sistema mundial multipolar, em lugar da atual unipolaridade norte-americana e, nos temas econômicos, o reforço dos organismos multilaterais e as alianças de geometria variável, como o G-20 e o G-3” (p. 178). Os números revelam que existe uma consonância entre os princípios da política externa brasileira e as suas ações no âmbito externo.

“A assistência humanitária e a cooperação técnica registram aumentos absolutos expressivos durante o período [2005-2009], passando de R\$ 28,9 milhões em 2005 (7,53% do total no ano), para R\$ 184,8 milhões em 2009 (25,51% do total no ano). Essa **sextuplicação** de recursos aplicados nessas duas modalidades constitui um sinal inequívoco da crescente importância que o Brasil vem atribuindo à cooperação internacional, em um marco global de desenvolvimento econômico e social” (IPEA, 2010, p. 19, *grifo nosso*).

Na próxima seção do artigo, é explorada em maior profundidade a questão dos gastos com cooperação em políticas sociais desenvolvidas pelo Brasil no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Além disso, são apresentadas as principais diretrizes da atuação internacional do MDS com países do eixo Sul-Sul, visando encontrar elementos que caracterizem o Brasil como empreendedor político na ação coletiva global para o desenvolvimento social.

3. A atuação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

A política externa brasileira assistiu, sobretudo na última década, ao fenômeno da internacionalização de órgãos públicos, no qual as atividades de cooperação técnica passaram a se dar não apenas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas também de outros ministérios que começaram a atuar em projetos de cooperação técnica internacional, em seus respectivos eixos temáticos (Cepik & Sousa, 2011; Rodrigues et alli, 2009; Kleiman, 2004; Perpétuo, 2010). Um dos principais vetores da ação brasileira global em prol da redução da redução da pobreza e da desigualdade foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assistiu, desde sua criação em 2004, a um aumento significativo na demanda por cooperação internacional. Diversos países do eixo Sul-Sul voltaram-se para o Brasil com interesse nas inovações que estavam sendo gestadas e nos resultados das políticas implementadas internamente. Isto indica o caráter de protagonismo do país na ação coletiva Sul-Sul pró-desenvolvimento social, bem como a relevância do MDS nesse processo.

Desde o início, a cooperação prestada pelo MDS partiu do modelo de cooperação técnica, baseada no compartilhamento de práticas de gestão pública e gerenciamento das “mazelas comuns”.

Para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado mais atrativa e com resultados concretos, na medida em que desenvolve a cooperação técnica, permite aos gestores brasileiros compartilhar experiências e possibilita que o país receptor se aproprie da tecnologia social tema da cooperação, o que garante maior sustentabilidade das ações. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso (Brasil, 2012, *grifo nosso*).

Vale ressaltar que a ideia do compartilhamento de “boas práticas” leva em consideração as diferenças na realidade interna dos países demandantes. Assim sendo, o MDS trabalha com diretrizes fundamentadas na consolidação de uma base institucional no país receptor, para depois garantir uma aplicação eficiente das políticas sociais. A ideia é transferir tecnologia social que seja adaptável ao contexto local, sem a imposição de uma fórmula ou modelo pronto a ser seguido. Apesar disso, o ministério afirma valorizar relações com países de maior proximidade cultural, histórica e linguística em relação ao Brasil, partindo do pressuposto de que, nestes casos, há maior facilidade na aplicação de práticas de gestão (Brasil, 2012). O produto final almejado a partir do cumprimento dessas diretrizes é uma maior disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais através de um efeito multiplicador entre os países.

Figura 2 – Diretrizes do MDS para a cooperação sul-sul na área social

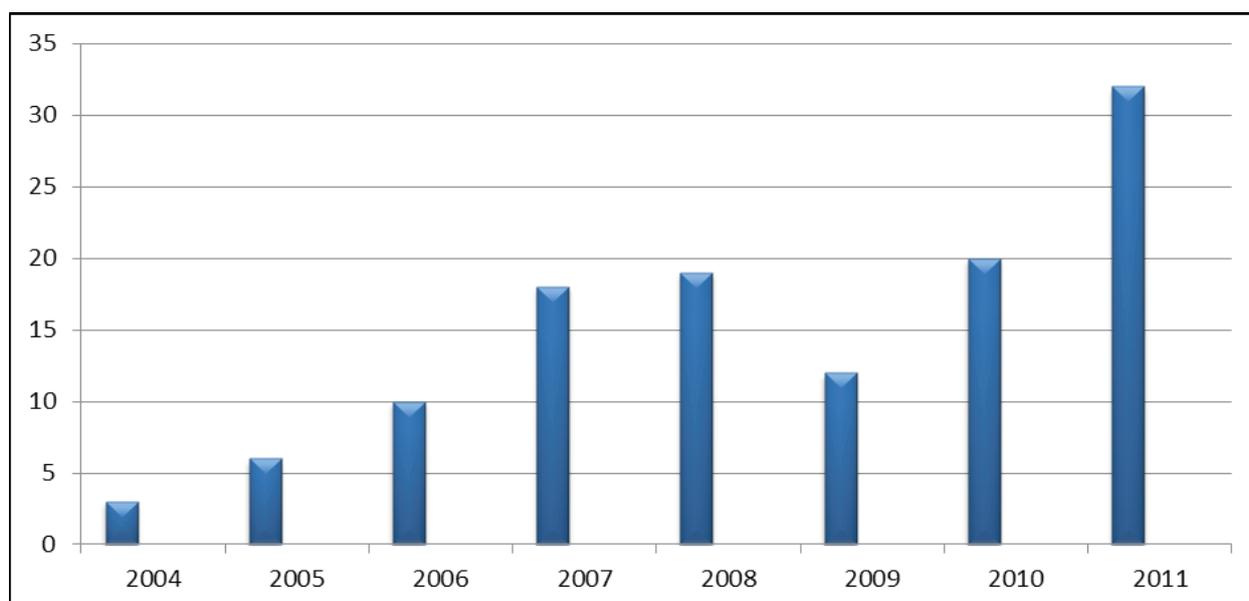


Fonte: BRASIL, 2012.

A partir desses eixos norteadores, de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinam-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e 22,9% à América do Norte e Europa.

Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina).

Gráfico 1 – Missões estrangeiras recebidas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



Fonte: elaboração nossa, com base em dados da Assessoria Internacional do MDS, 2012.

As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras dizem respeito ao Programa Bolsa Família (PBF), ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e ao Plano Brasil sem Miséria. Há especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários. Algumas delegações buscam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais). Vale destacar que cada um destes temas vincula-se a distintas secretarias dentro do ministério.

Como consequência, uma grande parte dos acordos de cooperação se dá majoritariamente no âmbito de duas secretarias: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão nacional do Bolsa Família, e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela antiga Estratégia Fome Zero. No Quadro 1 são listados exemplos de atividades de cooperação prestadas no âmbito do MDS com países do eixo Sul-Sul.

Quadro 1 – Exemplos de atividades de cooperação internacional firmadas pelo MDS com países do Sul

PAÍS	INSTRUMENTO	TÍTULO	TEMA DAS ATIVIDADES
 Angola	Carta de Intenções	“Carta de intenções sobre a cooperação no domínio do desenvolvimento social”	Desenvolvimento social, promoção e proteção dos direitos sociais das pessoas vulneráveis; programas de combate à fome e à pobreza; e redução das assimetrias regionais.
 Chile	Memorando de Entendimento	“Memorando de Entendimento entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil e o Ministério de Planejamento e Cooperação do Chile”	Luta contra a pobreza extrema; segurança alimentar e nutricional; e programa de renda de cidadania.
 Egito	Declaração Ministerial	“Declaração Ministerial”	Troca de experiências em programas sociais; identificação de grupos vulneráveis; intercâmbio de estudos, pesquisas e avaliações; intercâmbio de visitas de <i>experts</i> ; e apoio à Política Egípcia de Reforma Social.
 Equador	Projeto de Cooperação Técnica	“Projeto de Cooperação Técnica Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador”	Segurança alimentar e nutricional; transferência de renda com condicionalidades.
 Haiti	Projeto de Cooperação Técnica	Construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva no Haiti.	Gestão de unidades de captação e armazenamento de água dentro de uma perspectiva de garantia da segurança alimentar e nutricional.
 Vietnã	Memorando de Entendimento	“Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Socialista do Vietnã sobre a luta contra a fome e a pobreza”	Desenvolvimento de cooperação na luta contra a fome e a pobreza.

Fonte: elaboração nossa, com base em dados da Assessoria Internacional do MDS (2012).

Os exemplos destacados no Quadro 1 são representativos do foco geral de grande parte das atividades de cooperação prestadas pelo MDS. Verificam-se dois eixos temáticos principais na atuação internacional do ministério: a luta contra a pobreza e o desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional.

Em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS com atividades de cooperação representam uma pequena fatia do total gasto em cooperação internacional no Brasil⁴. Estimativas realizadas pelo IPEA (2010, 20-21) apontam que, em 2009, a modalidade técnica respondia por cerca de 13% do orçamento com cooperação internacional. Deste total, cerca de 6% é utilizado em projetos de cooperação para o desenvolvimento social (Brasil, 2011, p.1). Embora modestos, os gastos aplicados em cooperação técnica no Brasil mais do que triplicaram de 2005 a 2009, respondendo ao aumento significativo das demandas internacionais e indicando a importância crescente do Brasil e, mais especificamente, do MDS na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social.

4. A percepção dos gestores do MDS e do Itamaraty

Na intenção de dar voz aos principais gestores que atuam na cooperação para desenvolvimento social (seja no MDS, seja no Itamaraty), nesta seção são destacados os principais pontos de entrevistas realizadas com funcionários ligados às diferentes secretarias do MDS e à Divisão de Temas Sociais (DTS) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).⁵

Tais entrevistas foram concedidas para a elaboração de uma publicação para a Assessoria Internacional do MDS. A partir delas, puderam ser extraídas informações relevantes sobre a lógica da cooperação para o desenvolvimento social no Brasil. Nesse sentido, buscou-se verificar não apenas o posicionamento dos entrevistados em relação à gestão das atividades internacionais na área do desenvolvimento social (*como o Brasil coopera?*), mas também avaliar a compreensão dos mesmos acerca do papel do Brasil nesse processo (*por que o Brasil coopera?*).

Os entrevistados ressaltaram, sobretudo, a questão do arrefecimento da distinção entre política externa e interna, o que levou a um protagonismo crescente dos diversos ministérios brasileiros por intermédio das assessorias nas discussões internacionais. Um dos entrevistados destacou que *“essa distinção entre o interno e o externo tem sofrido alterações. O que para nós também foi uma novidade nos últimos anos foi o crescimento significativo das demandas bilaterais por conhecer as políticas brasileiras, mais especificamente, nos últimos 2 anos”*. Neste sentido, o MDS e o Itamaraty vêm empreendendo esforços no intuito de dar conta das demandas a eles direcionadas.

Apesar da Assessoria Internacional do MDS e do MRE possuírem sistemas de controle distintos, o MRE solicita à Assessoria Internacional do MDS que *“as demandas (por conhecimento, por celebração de memorandos de entendimento e outros tipos de acordos de cooperação) sejam*

4 Um dos principais obstáculos na análise sobre gastos em cooperação internacional é a ausência de dados completos e atualizados (não só no Brasil), o que dificulta a comparação entre as despesas efetuadas pelos países do Sul em matéria social. Tal comparação seria útil no intuito de verificar se o Brasil arca com maiores custos financeiros em relação aos demais países. Em 2010 e 2011, Brasil e China publicaram pela primeira vez dados consolidados sobre cooperação prestada, mas – conforme aponta Leite (2012, 32) – “além de terem seguido metodologias distintas, não há garantia de que seguirão publicando os dados em bases anuais”.

5 Este artigo beneficiou-se das entrevistas realizadas de janeiro a março de 2012, no âmbito da consultoria para Relatoria do Seminário Internacional “Políticas Sociais Para O Desenvolvimento”, contratada pela Assessoria Internacional do MDS e financiada pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido no Brasil (DFID/UK/Brazil). Foram realizadas entrevistas com um Assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS-MDS), com uma Assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP-MDS), com um funcionário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com um diplomata atuando na Divisão de Temas Sociais (DTS-MRE).

sempre encaminhados para o Itamaraty, para que se tenha um registro de das solicitações e um histórico das demandas internacionais apresentadas”.

Segundo destacou um dos gestores que atua na Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, o MDS atualmente possui grande autonomia no desenvolvimento das atividades de cooperação, sendo a participação do MRE apenas como intermediário nesse processo.

“A gente vive num mundo em que esse monopólio do contato entre os governos e as sociedades já não é das chancelarias. A gente tem tentado fazer com que isso se canalize pelo Itamaraty mais por uma questão formalística, porque isso muitas vezes envolve presença de autoridades, tem uma série de questões de visto, da própria relação entre os países e também é essencial para garantir um mínimo de coordenação e organização”.

O mesmo gestor destacou que são múltiplos os caminhos pelos quais os governos desenvolvem interesse por conhecer as políticas sociais brasileiras. Segundo ele, *“o que é muito comum é ter um fluxo um pouco maior de demandas logo após um grande evento. [...] Imediatamente 2 ou 3 semanas após um grande evento sobre desenvolvimento social a gente costuma ter 2 ou 3 pedidos de maiores informações”.* Em relação às demandas apresentadas ao MDS pelas delegações estrangeiras, destacou-se que há desde solicitações amplas por informações sobre os programas sociais até pedidos mais específicos (por exemplo, interesse na transferência de ferramentas de gestão utilizadas no Brasil para os países interessados, como o Cadastro Único). Dentre os programas que mais despertam interesse dos estrangeiros, os entrevistados destacaram o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No que tange aos custos da cooperação técnica para o governo brasileiro, os respondentes afirmaram que, em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS são muito baixos. Isso se deve ao fato de que o Brasil trabalha com a modalidade técnica da cooperação, sem a exigência de contrapartidas por parte dos países beneficiários. Conforme sintetiza um dos entrevistados,

“[...] embora a ajuda em dinheiro oficial do Brasil para o desenvolvimento não seja muito alta, não deixa de ser uma instância de contribuição muito significativa, inclusive mensurável financeiramente, por horas trabalhadas. A gente sabe que em alguns países esse tipo de ajuda que nós fornecemos ocorre com uma série de contrapartidas e com uma série de exigências, com uma perspectiva de monitoramento. E nós favorecemos uma postura um pouco diferente, que é de transferência de conhecimento e de respeito à autodeterminação das prioridades e da maneira com que os representantes de cada um dos países vai utilizar esse conhecimento”.

Outra questão relevante levantada pelos gestores é que as demandas que se apresentam ao MDS muitas vezes estão revestidas de importância política. Assim sendo, considera-se que o desenvolvimento de laços com os países muitas vezes pode ser mais importante do que a efetivação de um acordo de cooperação. Uma visita por parte de uma delegação estrangeira *“deve ser sempre lida sob o prisma político e contextual [...]”. Pode ser que uma visita tenha uma relevância muito maior que um memorando de entendimento, dependendo de quem visitou e em que circunstância”.* Desta forma, as atividades de cooperação para o desenvolvimento social vão além do caráter técnico, estendendo-se às questões políticas.

Portanto, vale lembrar que, se considerarmos o Brasil como um ator dentro da ação coletiva Sul-Sul em prol do desenvolvimento social, as razões que o levam a cooperar e a arcar com os custos dessa ação (não só financeiros) estão mais relacionados à percepção de que os benefícios obtidos possam ser maiores do que os custos individuais. Assim sendo, o caráter de empreendedor político de um ator – para além da posse de recursos suficientes para arcar com a causa – exige a existência de um interesse diferenciado, uma perspectiva de obtenção de benefícios individuais que justifiquem a maior contribuição. Neste aspecto, a percepção dos gestores em relação ao papel do Brasil pode ser sintetizada através da seguinte opinião:

“a posição a partir da qual o Brasil se apresenta para os outros países do mundo é muito diferente hoje do que era há 20 anos. Isso tem dividendos claros e é um dos pilares da política externa brasileira. O Brasil, embora tenha crescido em vários aspectos – principalmente no aspecto econômico – não é um país que tenha excedentes de poder. O Brasil não vai conseguir adesão dos outros países por conta do poderio militar, por conta de outras questões. Mesmo comercialmente, o país tem por volta de 1% do comércio internacional. É um país que tem recursos de poder limitados. Então, dentro desse contexto de recursos de poder limitados, a capacidade de articular consensos, principalmente no mundo em desenvolvimento, tem sido um dos grandes ativos do país. No âmbito do eixo Sul-Sul, essa questão do desenvolvimento social é chave”.

Assim sendo, verifica-se que os gestores entrevistados percebem, de modo geral, que o principal benefício obtido pelo Brasil com o desenvolvimento de atividades de cooperação em matéria social está relacionado a uma maior projeção política sobre o eixo Sul-Sul. Considera-se que “o simples fato de uma delegação apresentar demandas e fazer visitas ao MDS já [tenha] dividendos políticos em si”. Desta forma, os benefícios percebidos são maiores do que os custos percebidos, visto que grande parcela dos respondentes acredita que a “a ajuda em dinheiro oficial do Brasil para o desenvolvimento não seja muito alta”. Tais elementos expostos pelos funcionários entrevistados sugerem que a *rationale* da ação brasileira em prol do desenvolvimento social baseia-se na percepção de que os gastos são baixos, em contraposição à possibilidade de obtenção de ganhos políticos significativos, como uma maior projeção externa e a capacidade em articular consensos com países em desenvolvimento.

5. Conclusão

O presente artigo procurou apresentar elementos que explicassem o que leva o Brasil a cooperar em prol do desenvolvimento social com países do eixo Sul-Sul e de que forma isto é feito. Inicialmente, demonstrou-se que as teorias da ação coletiva fornecem subsídios teóricos importantes para explicar a lógica da atuação internacional brasileira. Em seguida, explicou-se que a procura por atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aumentou significativamente nos últimos anos, tendo sido causada pela combinação de mecanismos sistêmicos de seleção e de uma especialização brasileira nesta área do conhecimento e da prática em um tema de interesse dos demais países do Sul (Cepik, 2011). Por fim, a partir da análise de entrevistas realizadas

com gestores ligados ao MDS e ao MRE, puderam-se identificar quais os principais custos e benefícios percebidos pelos tomadores de decisão em relação ao desenvolvimento de atividades de cooperação em matéria social com países do Sul no sistema internacional.

As principais conclusões deste trabalho são de que: a) as referências teóricas analisadas indicam que o movimento em prol do desenvolvimento social pode ser considerado uma ação coletiva global, por ter como fim último um bem público global, por ser intergeracional e por contar com a participação de uma grande quantidade de atores; b) a contribuição do Brasil nesta ação coletiva Sul-Sul é relevante e tem aumentado significativamente nos últimos anos, o que fica evidenciado a partir do aumento dos gastos com cooperação técnica e do aumento das demandas por cooperação apresentadas por países em desenvolvimento e; c) o Brasil pode ser visto como empreendedor político nesta ação coletiva, se considerarmos que vislumbra a obtenção de ganhos relativos e benefícios políticos seletivos, motivado não apenas pelo altruísmo e pela obtenção de benefícios coletivos.

Referências

BRASIL. **Relações Internacionais do MDS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BRASIL. **Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies**. Brasília: Secretaria da Comunicação Social da Presidência, 2011.

BRASIL. **International Performance**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL. **Guia do Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

CARLSSON, Jerker. **The emergence of South-South relations in a changing world economy**. In: Jerker Carlsson (Ed.) *South-South relations in a changing world order*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982.

CEPIK, Marco. A Política da Cooperação Espacial Chinesa: contexto estratégico e alcance internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 77-100, 2011.

CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de. A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula. **Século XXI – Revista de Relações Internacionais**, v. 02, p. 109-134, 2011.

DE LA FONTAINE, Dana; SEIFERT, Jurek. **The role of South-South Cooperation in present Brazilian foreign policy: actors, interests and functions**. 2010.

HARDIN, Russell. **Collective Action**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Livraria do Ipea, 2010.

JERVIS, Robert. Cooperation under the Security Dilemma. **World Politics**, Volume 30, Issue 2 (Jan. 1978), 167-214.

- JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. In.: ELMAN, Colin & ELMAN, Miriam F. **Progress in International Relations Theory: Appraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. pp. 277-309.
- KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de mestrado. PROLAM/USP, 2004.
- LANCASTER, Carol. **Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics**. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2007.
- LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano, v.7, n. 03, mar. 2012.
- LINHARES, Maria Yedda Leite. **Descolonização e lutas de libertação nacional**. In: REISFILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (orgs.). **O século XX: o tempo das crises, revoluções, fascismos e guerras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v.2, p.35-64.
- MACIEL, Tadeu Morato. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal**. 2010.
- MOE, Terry M. **The Organization of Interests**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- NAÇÕES UNIDAS. **South-South Cooperation for development**. Nova Iorque: High-level Committee on South-South Cooperation, 2012.a
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. **Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul**. In: Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: IUPERJ, 2009, p.157-204.
- OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte**. Dissertação de mestrado. PPGRI/PUC-Minas, 2010.
- RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.
- ROWLANDS, Dane. **Emerging donors in International Development Assistance. A Synthesis Report**. IDCR, jan, 2008. Disponível em: <idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=116>. Acesso em: 19 mai. 2012.
- SANDLER, Todd. **Intergenerational Public Goods: Strategy, Efficiency and Institutions**. In: Global Public Goods. New York: Oxford University Press, 1999.
- SANDLER, Todd. **Global Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SHEPSLE, Kenneth. **Rational Choice Institutionalism**. In: The Oxford Book of Political Institutions. Goodin, Robert. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2006. p. 23-38.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. **Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: IUPERJ, 2009.

VIZENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: O Brasil e as novas coalizões internacionais**. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. Pp. 159-193.

VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. **G3 – Forum de Dialogo IBAS: Uma Experiência de Cooperação Sul-Sul**. Curitiba: Juruá, 2011. 178p.

WAGNER, R. **Pressure groups and political entrepreneurs**. Papers on Non-Market Decision Making, 1966.