

Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal

TADEU MORATO MACIEL / SÃO PAULO, 2010

Resumo

Em meio à estabilidade político-econômica conquistada pelo Brasil nos anos recentes, podemos identificar a crescente ampliação e redefinição dos interesses externos do país, que expande gradativamente as fronteiras de suas ações internacionais, procurando possibilidades que estejam além dos relacionamentos costumeiros, e que auxiliem no desenvolvimento nacional. As atuais negociações para novos projetos de cooperação técnica com a África, a América Latina e os demais países da chamada cooperação Sul-Sul – ou cooperação horizontal – exemplificam essa situação. Em coerência com essa estratégia está o princípio da “não indiferença” na diplomacia brasileira, o qual possibilitaria o estabelecimento de espaços mais interligados e solidários de resolução dos conflitos usuais em diversas sociedades. Nesse sentido, o Brasil demandou a participação de diversas instituições brasileiras que possuem indiscutível know-how em áreas basilares nesse esforço de cooperação para o desenvolvimento.¹ Nesta monografia, será analisado o caso da Caixa Econômica Federal, a qual, na última década, tem sido intensamente requisitada a participar do esforço de cooperação internacional. Com base nessa dinâmica, este trabalho visa a compreender como o Brasil considera a cooperação Sul-Sul uma importante ferramenta de inserção internacional e desenvolvimento socioeconômico consistentes, utilizando a Caixa Econômica Federal como foco da análise.

Palavras-chave: cooperação internacional; desenvolvimento socioeconômico; Caixa Econômica Federal.

¹ Segundo Landau (2008, p.104), a ideia de desenvolvimento no sentido contemporâneo da palavra significa “o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, e sustentável no tempo e no espaço”.

Sumário

1. Introdução
 2. O surgimento da cooperação Sul-Sul
 3. A cooperação Sul-Sul no Brasil: política externa brasileira em nome do desenvolvimento nacional
 4. O caso Caixa de cooperação internacional
 - Programa habitacional na Namíbia
 - Transferência de tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana
 - Outros exemplos de cooperação internacional desenvolvida pela Caixa
 5. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. Introdução

Desde o final das duas grandes guerras mundiais, a cooperação internacional tornou-se uma alternativa recorrente na busca por relacionamentos mais pacíficos entre os países. No entanto, há diversas críticas a esse tipo de ação de cooperação de cunho assistencialista que entende o processo de desenvolvimento socioeconômico como um modelo universal de crescimento a ser implementado por todos os países pobres, sem qualquer respeito às reais necessidades locais. Ainda é opinião corrente em diversas agências internacionais que a erradicação da pobreza só seria possível por meio do "crescimento econômico". Os que se colocam contra essa teoria questionam se "realmente são necessários renda e padrão de consumo tão elevados para uma boa qualidade de vida, ou se há uma imposição dos padrões de consumo dos países centrais para grande parcela da periferia" (Arantes, 2004, p.75).

O economista Celso Furtado refutava a tendência dos países pobres de se orientar por um crescimento econômico desenfreado, que submetia o social ao financeiro. Criticava com isso a crença da redução da pobreza por meio do crescimento econômico: "A superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas" (1992, p.74-5) Para ele, o crescimento em sociedades extremamente desiguais e dependentes produz aumento da concentração de renda e da pobreza. Em "Não à recessão e ao desemprego" (1983), Celso Furtado aponta a incoerência do discurso de interdependência no sistema internacional, pois nele opera mais acentuadamente a lógica de concentração de renda.

Em meio a essa dinâmica, diversos países buscaram modelos novos de cooperação para o desenvolvimento que evidenciassem uma tentativa real de desenvolvimento socioeconômico estruturado, baseado na verdadeira melhoria das condições de vida da população local e na busca de relações mais equânimes no sistema internacional. Nesse processo, o Brasil passou a aliar seu contínuo interesse de desenvolvimento às oportunidades de receber e oferecer projetos de cooperação internacional. A partir da criação do movimento dos países não alinhados, na década de 1960 – como forma de fugir à dicotomia presente no sistema internacional do período da Guerra Fria –, a cooperação Sul-Sul surgiu como uma alternativa para o ansiado desenvolvimento de diversos países. Desde a década de 1970, o Brasil tem utilizado crescentemente a cooperação Sul-Sul como forma de proporcionar novos caminhos para a inserção internacional do país, fugindo das relações no âmbito Norte-Sul como única escolha para alimentar o desenvolvimento almejado.

Diante da crescente complexificação das relações internacionais, a busca da diversificação das relações externas brasileiras tem sido utilizada como forma de garantir uma presença mais efetiva do país no cenário internacional. Tal perspectiva nos ajudaria a entender por que o governo Lula assinou diversos acordos de cooperação técnica com países africanos e latino-americanos, utilizando o discurso da solidariedade como mais um instrumento da política externa brasileira. Dentro dessa lógica de atuação está o princípio da "não indiferença"² na diplomacia brasileira, que funciona como forma de criar novos

² Trata-se do princípio de relacionamento externo, amplamente utilizado no continente africano e na América Latina.

espaços mais interligados e solidários de resolução de problemas nas diversas sociedades no sistema internacional.

A cooperação internacional engloba inúmeras áreas temáticas, podendo haver cooperação política, econômica, científica e técnica, comercial ou humanitária. Essas áreas se entrecruzam, de modo que muitas ações possuem essas categorias unidas em prol de determinado objetivo. De qualquer forma, neste trabalho, consideraremos o fim da Segunda Guerra Mundial como um ponto de inflexão da criação de um ambiente favorável para a cooperação entre os atores do sistema internacional. Iremos manter nosso interesse na cooperação técnica relacionada ao desenvolvimento, buscando nos concentrar na cooperação Sul-Sul como instrumento empírico a ser analisado.

A cooperação Sul-Sul surge como alternativa para a ajuda ao desenvolvimento vinda dos países do Norte, embora muitas vezes receba as mesmas críticas direcionadas àquele modelo. Vale mencionar que, segundo Rafael Calduch (1991, p.88 apud Ayllón, 2007, p.33), a cooperação internacional é "toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de atuações coordenadas e/ou solidárias". No entanto, não analisaremos quão próximos das práticas estão os discursos da cooperação internacional; discutiremos apenas o crescimento da cooperação Sul-Sul no Brasil e de que maneira a busca de desenvolvimento determinou essa prática ao longo dos anos.

Utilizaremos a participação da Caixa Econômica Federal nas ações de cooperação internacional, promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), como forma de exemplificar o crescimento dos projetos de cooperação direcionados para o desenvolvimento socioeconômico estruturado, sobretudo aqueles voltados para a melhoria das condições de vida da população local. Desse modo, a análise procura demonstrar de que forma a cooperação Sul-Sul se tornou uma ferramenta que possibilita trocas de conhecimento em prol do desenvolvimento socioeconômico das partes cooperantes.

2. O surgimento da cooperação Sul-Sul

A cooperação internacional como instrumento largamente utilizado no âmbito internacional tem suas bases mais concretas no pós-Segunda Guerra Mundial. Diante da destruição da Europa e da desordem financeira internacional – fruto da crise de 1929 e do fracasso do padrão-ouro –, foram criadas instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando ao estabelecimento de um novo marco regulatório das relações internacionais.

A Carta da ONU reconhece, no artigo nº 1, a cooperação técnica internacional como ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário, além de convocar o respeito aos direitos humanos como forma de garantir uma convivência pacífica entre todas as populações. Os artigos nºs 55 e 56, do Capítulo IX da Carta, estabelecem os princípios gerais da cooperação técnica, além de solicitar que todos os países-membros se comprometam a cooperar mutuamente, de modo a possibilitar um convívio pacífico entre todos os países.

Em conjunto com a criação da ONU, a crescente disputa entre as potências norte-americanas e soviéticas, a disseminação dessa tensão para o chamado Terceiro Mundo, os processos de descolonização posteriores a 1945 e a conscientização da América Latina sobre a necessidade de eliminar os problemas estruturais que freavam seu desenvolvimento compunham o ambiente internacional no qual se deu o desenvolvimento da cooperação internacional como tema central dos debates multilaterais.

Entre 1944 e 1949, a cooperação técnica se resumiu basicamente aos esforços de reconstrução da Europa. Para a realização desse objetivo foi desenvolvido o Plano Marshall, que garantiu investimentos dos Estados Unidos, entre 1948 e 1951, nos países europeus devastados pela guerra. A partir desse período, exacerbaram-se os conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética (vide Guerra da Coreia), aumentando a tensão no sistema internacional. O direcionamento de divisas por parte das organizações multilaterais acabava, em grande parte, atendendo aos interesses dos países desenvolvidos que as controlavam. Nesse sentido, a cooperação internacional cresceu inserida na lógica do sistema de alianças, estabelecida pelas duas grandes potências da época, disseminada num "contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto", havendo uma ambivalência entre os fins próprios e a função derivada (Cervo, 1994, p.38).

Nesse ambiente, os países mais pobres já utilizavam a Assembleia-Geral da ONU como foro de reivindicações para pedir o fim da dependência e do descaso em relação aos países mais pobres. Um organismo alinhado com esse intuito foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fundada em 1948 para ser uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Em linhas gerais, essa instituição foi criada com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina, e serviu como referência para os trabalhos de intelectuais como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Raúl Prebisch.

Ao longo dos anos 1950, a cooperação se tornou uma ferramenta mais disseminada, porém ainda prevalecia um conceito de ajuda ou assistência internacional para atenuar as sequelas produzidas pelo subdesenvolvimento, como se as dificuldades dos países mais pobres fossem solucionáveis por ajudas de cunho paternalista, havendo um doador (fonte de conhecimento e recursos técnicos) e um receptor passivo desses insumos. Atendendo às reivindicações dos países do Sul³ – para que a cooperação ultrapassasse a ideia de ajuda vinculada a interesses político-estratégicos, e passasse a ser uma fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todas as entidades envolvidas – a ONU reviu o conceito de *assistência técnica*, substituindo-o pelo termo *cooperação técnica*, na Resolução nº 1.383, da Assembleia-Geral da Organização em 1959. Dessa forma, pretendeu-se conferir um caráter mais congruente a essa ferramenta, ao reconhecer a possibilidade de aprendizado e ganhos mútuos (Valler Filho, 2007, p.36-8).

Buscando um ambiente internacional que promovesse o verdadeiro desenvolvimento social para todos os povos, os países do Sul deram início ao movimento dos países não

³ O conceito de "países do Sul" surge como uma forma de evitar os polêmicos e inconsistentes conceitos de países subdesenvolvidos, Terceiro Mundo e países periféricos. Porém, o termo "países do Sul" deve ser compreendido como metáfora, já que há países pobres no norte geográfico (como a Mongólia), e países ricos no sul geográfico (como a Austrália).

alinhados (1961), o qual pregava que o desenvolvimento econômico seria indispensável para o estabelecimento de um real Estado de bem-estar social para as populações mais frágeis do mundo. A partir da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em 1964, da criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em 1965, e da aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires pela Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD, em 1978, a cooperação técnica foi reconhecida como ferramenta para o desenvolvimento dos países periféricos.

Em 1978, o Pnud se desdobrou para atender à demanda dos países do Sul, criando uma unidade especial para a implementação da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento – a Special Unit for South Cooperation. A Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD), também conhecida como cooperação horizontal, foi fruto dos problemas sociais e econômicos desses países, que atentaram para a necessidade de esforços conjuntos na construção de um novo sistema internacional. Vale lembrar que a CTPD não nascia para substituir as cooperações bilaterais e multilaterais existentes, mas como novo elemento a ser acrescido a esse leque de opções.

No decorrer da década de 1980, as dificuldades econômicas e o protecionismo das grandes potências, explicadas pela recessão mundial, significaram fortes limitações para os países do Sul, em particular em relação ao recebimento de recursos advindos da cooperação internacional. No caso da América Latina, a crise das dívidas, a partir de 1982, acentuou o fim de um período no qual havia intensa oferta de recursos por parte dos organismos internacionais. Esse cenário impulsionou ainda mais o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul como alternativa para a promoção do desenvolvimento nesses países.

No decorrer da década de 1990, diversas conferências da onu propuseram mudanças nos modos de ajuda aos países mais pobres, para que fossem alcançados níveis de desenvolvimento humano mais satisfatórios. Nesse cenário, a cooperação Sul-Sul foi influenciada pelas determinações da Conferência de Monterrey (2002) e pela Declaração de Paris (2005), ambas objetivando incrementar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, procurando revisar os ditames formulados na Declaração do Milênio e expostos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A intenção era conservar essas determinações como norteadores da cooperação no plano mundial. Desta forma, a cooperação internacional para o desenvolvimento se manteve em pauta desde o final da Segunda Guerra Mundial, mostrando-se uma ferramenta em ascensão no cenário internacional.

3. A cooperação Sul-Sul no Brasil: política externa brasileira em nome do desenvolvimento nacional

O Brasil foi um ator extremamente relevante nesse processo. Desde os esforços do barão do Rio Branco à frente das relações exteriores brasileiras, é possível enxergar elementos que levavam à construção de um país atento a uma vertente mais universalista de política externa. O nascimento da cooperação técnica como ferramenta de política externa no Brasil deve ser analisado a partir da conjunção de fatores políticos, econômicos e sociais, tanto internos quanto externos. Um elemento basilar para o entendimento da matéria é a compreensão sobre as estratégias de desenvolvimento nacional e a inserção internacional da nação.

O Brasil seria um país de peso e identidade indiscutíveis no sistema internacional por conta da forma *sui generis* como conjugou elementos universais e específicos, formulando sua tática estratégia de inserção internacional tanto a partir da realidade do mundo quanto das especificidades e interesses nacionais.⁴ Sobre o desenvolvimento nacional como componente norteador da diplomacia brasileira, decisivo para a posterior presença maciça da cooperação técnica no país, podemos considerar que as mudanças implementadas a partir da Revolução de 1930, depois da Grande Depressão de 1929 e do fim da centralidade da oligarquia cafeeira, foram decisivas para o impulso dado à industrialização no governo de Getúlio Vargas. Disso nasceria a presença cada vez mais marcante do ideal de desenvolvimento nacional na política externa. A partir daquele momento, o governo brasileiro procuraria estabelecer uma aliança privilegiada mais ampla com os Estados Unidos, objetivando, entre outros temas, a formulação de táticas que impulsionassem o desenvolvimento nacional. Essa aliança estratégica pode ser analisada por intermédio de diversos programas propostos no decorrer das décadas de 1940 e 1950.

Com a criação da Cepal e a abundância de financiamentos externos, os projetos de transferência de tecnologia tornaram-se mais numerosos. Esse panorama motivou um dos primeiros passos para a inclusão e regulamentação da cooperação técnica internacional no Brasil. Em 1950, foi criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Cnat), que surgiu como uma forma de consubstanciar um Sistema de Cooperação Técnica Internacional no país. Mas, até o final da década de 1960, a cooperação recebida pelo Brasil era pouco absorvida, pela ausência de uma coordenação político-administrativa nacional (Valler Filho, 2007, p.70).

Diante dessa realidade, em outubro de 1969, a Cnat foi extinta, pelo Decreto nº 65.476, em prol de uma reforma institucional do sistema de assistência técnica vigente. Esse decreto redimensionaria as competências em relação à cooperação técnica internacional, fornecendo ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral o papel de estabelecer e executar a política interna de cooperação técnica, em conjunção com os planos gerais do governo. Além disso, fornecia ao Ministério das Relações Exteriores a função de formular e negociar a política de cooperação técnica internacional, que também encaminhava as demandas responsáveis pelo desenvolvimento da cooperação internacional aos organismos internacionais multilaterais ou de Estado.

Um importante elemento advindo da reforma efetuada pelo Decreto nº 65.476 pode ser observado no parágrafo único do artigo 5º, o qual determina o estabelecimento de repartições competentes em órgãos da Administração direta e indireta para o desenvolvimento de programações setoriais de programas de cooperação técnica. As atuais secretarias, subsecretarias ou coordenações internacionais, assim como órgãos equivalentes de ministérios, empresas estatais, universidades e órgãos afins (vinculados a esses ministérios) foram uma decorrência dessa deliberação. Outra consideração a ser feita sobre esse decreto é que nele não se mencionava a cooperação prestada pelo país, mas somente aquela recebida multilateral e bilateralmente (ibid., p.67-8).

⁴ Cf. Lafer, 1994.

Entretanto, na década de 1970, pela política externa do pragmatismo responsável,⁵ o Brasil passaria a oferecer ações de cooperação técnica, vinculando-as a alguns motivos políticos, tendo como alvo a promoção da imagem do país, em especial junto aos países do Sul. Diversas instituições atreladas ao governo seriam instadas, pelo Itamaraty, a auxiliar no atendimento das demandas dos países do Sul, gerando convênios com a Eletrobras, a Embrapa, o Senai, o Sebrae, a Fiocruz, o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre outras instituições – além de colaborações dos Ministérios da Educação e da Saúde –, muitos deles ainda na década de 1970.

O Brasil também continuou recebendo tecnologias necessárias para seu processo de desenvolvimento, estreitando, nesse período, suas relações com diversos países. "Ao mesmo tempo que a cooperação internacional era considerada uma ferramenta importante para a promoção do desenvolvimento e das transformações estruturais no país, a cooperação oferecida pelo Brasil tornava-se uma ferramenta de política externa, com desígnios específicos, colaborando para o adensamento das relações políticas, culturais e comerciais do país na dimensão Sul-Sul" (ibid., p.49).

Pode-se afirmar, portanto, que, a partir do governo de Juscelino Kubitschek e da Política Externa Independente (em especial, a partir do pragmatismo responsável de Ernesto Geisel), a cooperação internacional foi além da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos – ligação insuficiente para a promoção do desenvolvimento nacional –, e a política externa dirigiu seu foco de ação para a diversificação (Cervo, 2008, p.29).

Mas, com as crises político-financeiras decorrentes das crises do petróleo e a crise das dívidas na América Latina, nos anos 1980, dificultou-se a fluência dessas ações, já que os poucos financiamentos obtidos pelos países periféricos se destinavam ao pagamento de suas dívidas e à reestruturação do Estado. Os recursos disponibilizados pelos países colaboradores do sistema das Nações Unidas seriam fortemente restringidos, ao mesmo tempo que se acentuava o protecionismo aplicado pelas grandes potências.

Diante das dificuldades de recebimento da cooperação multilateral, o governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-85) implementou mudanças na política externa brasileira. Nesse processo, o adensamento da relação com os países latino-americanos e africanos se tornaria imprescindível para o atendimento de objetivos econômicos e políticos brasileiros, conferindo importância ainda maior à cooperação Sul-Sul (Valler Filho, op. cit., p.74, 76).

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para dar continuidade ao acesso à cooperação internacional no início da década de 1980, o país já havia adquirido uma extensa experiência sobre cooperação, além de um amplo conhecimento técnico em diversas áreas. "Naquela década, o Brasil estava modificando seu perfil em termos de cooperação internacional, ao passar de receptor de assistência técnica do Norte a prestador de assistência técnica aos países em via de desenvolvimento. E o fazia, a exemplo dos países do Norte, para

⁵ O próprio presidente Ernesto Geisel (1974-79) denominava a política externa desse período como pragmática, responsável e ecumênica. O conceito de "pragmática" remetia a uma política descomprometida de qualquer valor ideológico que limitasse o atendimento dos interesses nacionais. No que se refere à denominação "ecumênica", aspirava-se a uma política externa universalista, que levasse em conta todas as possibilidades de relações internacionais do Brasil. Enfim, "responsável" era uma expressão-chave, que representava as bases de sustentação do regime.

ampliar e fortalecer seus interesses externos” (Cervo, op. cit., p.38). Essa postura da política externa brasileira impulsionou o aumento das demandas de cooperação Sul-Sul prestadas pelo país.

Com efeito, a partir de 1984, surgiu a necessidade da revisão do Sistema de Cooperação Técnica Internacional vigente, para que houvesse um gerenciamento mais eficiente das demandas de oferecimento e recebimento de cooperação internacional. Para esse fim, foi instituído o Decreto nº 94.973, de 1987, que criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). E, sob os auspícios de um único ministério, criou o Ministério das Relações Exteriores, possibilitando a construção de uma agência especializada em cooperação internacional, fundindo funções técnicas à política externa.

Essa reestruturação sofreu fortes influências do período de redemocratização do país. Em 1985, o governo de José Sarney propunha a política externa do “internacionalismo pacífico”, expressão que traduzia a intenção de democratização das relações internacionais em harmonia com as medidas de democratização interna do país, produzindo a reestruturação contínua da composição institucional da cooperação técnica internacional no Brasil (Valler Filho, op. cit., p.77).

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), houve mudanças significativas nas políticas internas e externas. Adotou-se o ideal neoliberal, que já vinha sendo difundido por grande parte dos países desenvolvidos e pelas instituições internacionais desde o início da década de 1970, em especial após as crises do petróleo e os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

A partir da redemocratização, se disseminou a urgência em romper com qualquer resquício do passado que remetesse ao intervencionismo estatal, embora se saiba que o neoliberalismo se manteve sobre uma base intervencionista. Na realidade, o que se propunha não era a abolição do controle estatal, mas, ao contrário, a abertura econômica promovida pelo Estado, viabilizando a circulação do capital. A busca de um novo modo de inserção internacional do Brasil, baseado no redimensionamento do papel do Estado e na liberalização do mercado brasileiro, acarretou um ambiente no qual havia espaços para implementação de novas ações de cooperação internacional.

Apesar de o desenvolvimento nacional ter se mantido nos discursos como elemento determinante da política brasileira, Amado Cervo (op. cit., p.21) atenta para o fato de que, nesse período, acentuou-se a máxima de que a política se deslocaria “do desenvolvimento a promover para a inflação a matar”. No governo Collor destacam-se duas ações importantes: a assinatura do Tratado de Assunção com Argentina, Paraguai e Uruguai, em 1991, objetivando a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) – Eco-92 –, em 1992.

Com a renúncia de Collor, em 29 de dezembro de 1992, o presidente Itamar Franco estabeleceu um debate sobre a estratégia de inserção internacional do país, propondo uma política externa de cunho universalista, voltada para o desenvolvimento e a ampliação dos valores democráticos. Algumas decisões exemplares dessa política externa foram o estreitamento dos laços de integração regional, a reafirmação dos compromissos de não

proliferação nuclear, a postura mais ativa nos foros multilaterais, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos, além da reafirmação de diversas modificações implementadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada do Uruguai (Valler Filho, op. cit., p.82-3).

Para Vigevani *et al.* (2003, p.34), essa perspectiva foi consolidada por ações como: adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao Tratado de Marrakesh; a discussão da Tarifa Externa Comum (TEC); a consolidação do Mercosul (por meio do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994), e a participação da Cúpula de Miami, em 1994, que deu origem às negociações sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Na Organização dos Estados Americanos (OEA), a diplomacia brasileira atuou no sentido de garantir soluções pacíficas para questões controversas, como os esforços de reintegração de Cuba e as medidas de superação da crise haitiana.

Aproveitando-se do contexto político favorável gerado pela boa aceitação do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência em 1995, procurando adensar as exigências de desregulamentação, que satisfazia o capital estrangeiro, e a política de privatização das empresas estatais, ações que já haviam sido "bem-encaminhadas" desde o início dos anos 1990. Pode-se dizer que a política externa do governo FHC (1995-2002) se pautou por alguns pilares centrais, a saber: pacifismo; respeito ao direito internacional; princípios de autodeterminação e não intervenção dos povos; fortalecimento do sistema multilateral de comércio; e o pragmatismo indispensável para que fossem alcançados os interesses do país (ibid., p.33-4).

Em relação aos projetos de cooperação, foram firmadas diversas ações Sul-Sul, como aquelas estabelecidas junto aos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O envio de uma missão para a manutenção de paz em Angola (o maior envio de força brasileira ao exterior até aquele momento) incentivou a retomada do interesse de empresas nacionais em investir naquela região. O envio de tropas e os posteriores projetos de cooperação em diversas áreas, para a reconstrução e democratização do Timor Leste, ajudaram a elevar a postura de solidariedade em prol do desenvolvimento como característica da política externa do país. No segundo mandato, fortaleceu-se o reconhecimento das ações brasileiras no controle da Aids, o que gerou crescente demanda para a cooperação na área da saúde. Os diversos projetos de cooperação desenvolvidos junto à América Latina e à África indicaram o caráter prioritário assumido pela relação Sul-Sul no âmbito da cooperação internacional brasileira.

Em relação ao desenvolvimento como vetor da política externa brasileira, após o início dos anos 1990 fortaleceu-se a crença de que a abertura econômica e a prevalência do mercado bastariam para garantir o desenvolvimento do país, políticas que seriam postas em prática em especial nos governos Collor e FHC. No entanto, diversos pontos das estratégias político-econômicas desse período mostraram-se limitados, como as dificuldades em garantir a estabilização econômica, principal foco de ação nesse período. A dificuldade se explicava pela abertura indiscriminada ao capital externo (em especial ao capital especulativo), de modo a potencializar nossas dependências estruturais em relação ao exterior. As consecutivas crises financeiras da década de 1990 evidenciaram que, em determinados contextos

internacionais, não é possível angariar recursos externos para sanar desequilíbrios na balança comercial. Essa política de altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado acabou penalizando o setor produtivo e comercial internos.

Diante desse panorama, o desenvolvimento voltou à pauta da opinião pública e da diplomacia, e retornou como vetor da política externa a partir do governo de Lula, iniciado em 2003. Contudo, desta vez, seria visto com maior grau de interdependência e relacionamento com os diversos elementos do sistema, auxiliado pela ação de algumas entidades privadas, em consonância com a política estatal (haja vista, por exemplo, a expansão do número de empresas brasileiras em diversos países). Todavia, é preciso recordar que o governo Lula deu continuidade a algumas ações do governo predecessor, como a prioridade da política de estabilidade monetária sobre o crescimento econômico, analisável por meio da política de juros altos, metas de inflação e superávits fiscais elevados (Cervo, op. cit., p.30-1, 52-8).

Pode-se concluir que há mais consistência na política de desenvolvimento e, em especial, nas políticas sociais implantadas pelo governo Lula, quando comparadas às ações implementadas pelo governo anterior. Segundo Amado Cervo (ibid., p.76-90), foi a mudança do paradigma neoliberal (1990-2002) – no qual haveria a proposta de uma ampla abertura econômica como estratégia, sem nenhum plano de inserção internacional – para o paradigma logístico do governo Lula, o qual “dosava o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais”, atenuando os efeitos negativos da abertura econômica na vida política, social e econômica, que explicou essa maior consistência. Essa dinâmica resultou não somente em ações internas, mas também em ações externas no campo da promoção de políticas sociais.

Esse cenário contribuiu para que, no governo Lula, o país acentuasse o incentivo às ações externas no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. No discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula afirmou que o Brasil teria um projeto de desenvolvimento que seria ao mesmo tempo “nacional e universalista”, e que a ação diplomática estaria “orientada por uma perspectiva humanista”, e seria, antes de tudo, “um instrumento do desenvolvimento nacional”. A bandeira da solidariedade englobaria princípios éticos e interesses nacionais, resultando na ampliação da promoção do país e na constituição de alianças importantes com países do Sul, em especial da América Latina e da África. Dessa forma, a Agência Brasileira de Cooperação considera que a dinamização da cooperação Sul-Sul ocorrera por conta de diversas mudanças recentes na política externa brasileira, em especial no que se refere ao crescimento da “diplomacia da solidariedade”, na qual a cooperação internacional é uma importante ferramenta para diminuir as assimetrias econômicas entre os países.⁶

Em relação ao comércio exterior, o Brasil procurou construir uma pauta abrangente, que possibilitasse o incremento das relações com seus vizinhos e com países do Sul em geral, sem se descuidar dos parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia. O Brasil aumentou seu comércio exterior com a China, a Rússia e no âmbito do Ibas, formado por

⁶ Cf. Brasil, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília, 2008.

Brasil, África do Sul e Índia. No relatório "Brazil: Selected Trade Issues", a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisou as mudanças na distribuição dos mercados das importações e exportações brasileiras nos anos recentes, apontando uma tendência de diversificação do comércio do país.

Segundo esse estudo, as exportações do Brasil para os Estados Unidos e para a União Europeia caíram 9% e 2%, respectivamente. Essa tendência de diversificação, vista como fundamental para a estratégia de fortalecimento do país no cenário internacional, teria sido favorecida pelo fato de algumas empresas brasileiras se adaptarem à liberalização do comércio, fazendo uma competente internacionalização de suas atividades. Além disso, a elevação dos preços de algumas commodities e de produtos manufaturados, em especial a força adquirida na exploração e exportação do petróleo, deu nova guinada no setor primário e alterou a direção do comércio bilateral.

Por outro lado, a China, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)⁷ e a África foram as únicas regiões, dentre os dez principais destinos das exportações do país, que obtiveram números crescentes de entrada de produtos brasileiros desde 2002. Os números positivos no continente africano mostram o esforço por novas oportunidades de comércio. O aumento das exportações para a Aladi pode ser um reflexo das ações de fomento a uma área de livre-comércio na região. O crescimento das exportações para a China corresponde ao poder adquirido por esse país no comércio internacional.

Durante o mesmo período (2002-07), as importações brasileiras vindas dos Estados Unidos e da União Europeia caíram 16% e 22%, respectivamente. As importações da China triplicaram (para 9%), e as importações da África, Ásia e Aladi também aumentaram. Desta forma, a conclusão do relatório é que, a partir da análise daquele contexto, entende-se o aumento da presença brasileira na Índia, China, África e América Latina, mostrando como o comércio no âmbito Sul-Sul fora determinante para as importações e exportações (OCDE, 2008, p.39-40).

Um importante ponto de inflexão na política externa foi a junção dos interesses econômicos às atuações no campo da justiça social. O mundo havia apresentado progressos tecnológicos e econômicos consideráveis nos últimos 50 anos, assim como mostrou que esse progresso inevitavelmente não seria universal. Em meio a tal panorama, o Brasil não só aplicou diversas ações em países africanos e latino-americanos para a promoção do desenvolvimento econômico e social nessas regiões como adequou esses objetivos a elementos como a não indiferença e processos de estabilização. Isso resultou no comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e nos diversos programas de cooperação técnica internacional que permearam aquela ação.

No entanto, vale frisar que essa postura da diplomacia brasileira não constituiu uma atuação benevolente; todo esse discurso de solidariedade integra os interesses da política externa – afinal, não há política desinteressada. No decorrer do segundo governo Lula, as tendências da cooperação internacional acompanharam as ações implementadas no primeiro mandato e no início do segundo, destacando-se a cooperação internacional para a

⁷ São países-membros da Aladi: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

transferência de tecnologia na área de biocombustíveis e a promoção da equidade social, com transferência de tecnologias relacionada ao desenvolvimento de programas sociais, como Bolsa-Família e Fome Zero.

Em resumo, houve a expansão da cooperação técnica internacional no Brasil, em especial a prestada aos países do Sul, em extrema consonância com os ditames gerais da política externa, voltada para a promoção do desenvolvimento. A partir de uma relação dialética com a política exterior brasileira, a cooperação internacional adquiriu significado complexo e eficaz, cada vez mais precípuo no interior da ação diplomática. Como resultado, o país tem adquirido grande credibilidade internacional, reforçando e diversificando as relações com diversos entes internacionais.

Nesse sentido, vale ressaltar que não foram decisões altruísticas que levaram o país a se dedicar ao desenvolvimento da cooperação internacional. Essa postura foi resultado de uma ação racional, mostrando que a cooperação poderia ser uma ferramenta importante para a sustentação do Estado no sistema internacional, por ser mais um elemento de auxílio no desenvolvimento do país.

Uma dinâmica que não pode ser negligenciada e que constitui a linha fundamental da argumentação aqui exposta é a ideia de que a complexificação das relações internacionais gerou a presença de novos atores na cooperação internacional. Diversas entidades brasileiras têm utilizado sua *expertise* no desenvolvimento de ações de cooperação, participando de forma ativa de ações da política externa brasileira. Como forma de aprofundar essa dinâmica, este trabalho se propõe analisar o caso da Caixa Econômica Federal, que recentemente tem sido instada a participar de ações de cooperação técnica junto aos países do Sul.

4 O caso Caixa de Cooperação Internacional⁸

A Cooperação Técnica (CT) representa aproximadamente 25% da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD)⁹ – uma proporção significativa dos fluxos de ajuda. Ao longo de cinquenta anos, a CT tem sido usada como instrumento de cooperação para o desenvolvimento, a fim de melhorar as capacidades humana e institucional, e utilizado, para tanto, transferência, adaptação e uso de habilidades, conhecimento e tecnologia. (Lopes, 2005, p.61-2).

A evolução e o fortalecimento da cooperação técnica internacional como ferramenta de relacionamento entre os países foi grande desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em meio a essa evolução, a cooperação Sul-Sul ganhou destaque nos últimos anos, servindo como alternativa de desenvolvimento para diversos países mais pobres, que buscaram fugir das condições impostas no relacionamento Norte-Sul. O reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa vertente de cooperação demanda cada vez mais a atuação do país em diversas áreas.

⁸ As informações referentes aos projetos de cooperação desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal foram obtidas no ambiente Intranet desta instituição, as quais estão disponíveis para acesso de todos os funcionários da Caixa.

⁹ "Conforme definição da OECDE, trata-se de concessões ou empréstimos para países ou territórios em desenvolvimento que são tomados pelo setor oficial – com promoção de desenvolvimento econômico, tendo o bem-estar social como objetivo principal – e em termos financeiros condicionais. Além de fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluída nessa categoria de assistência" (Lopes, 2005, p.177).

Em conjunto com essa dinâmica, o MRE crescentemente solicitou a atuação de diversos atores, ligados direta ou indiretamente ao governo, para auxiliá-lo na consecução dos projetos. Desta forma, apesar de o tema da cooperação internacional se manter sob a égide do MRE, há diversas "agências do governo federal, e as empresas públicas e entidades paraestatais que intervêm no processo, além, evidentemente, da comunidade empresarial e das organizações não governamentais (ONGS), ou seja, o chamado 'terceiro setor'" (Landau, 2008, p.103-04).

Tendo como objeto as ações que são apoiadas pelo governo brasileiro, a Caixa Econômica Federal pode ser considerada mais um exemplo de um ente que foi convocado pela ABC/MRE a participar das ações de cooperação desenvolvidas pelo país. Dentre os diversos casos citados de instituições brasileiras que ingressaram no mundo da cooperação junto aos países do Sul, este trabalho utilizará o exemplo da Caixa para demonstrar como determinados entes são chamados para implementar estratégias de política externa, em consonância com os objetivos de nosso desenvolvimento nacional.

Criada em 12 de janeiro de 1861, pelo Decreto nº 2.723, assinado por D. Pedro II, a Caixa é o principal agente de implementação das políticas públicas do governo federal, além de parceiro estratégico das instâncias estaduais e municipais no fomento ao desenvolvimento. Ao longo de quase um século e meio de existência, essa instituição pública consolidou-se como ativa colaboradora do processo de urbanização e industrialização no Brasil.

Criada com o propósito de incentivar a poupança, e de se contrapor às instituições que cobram juros exorbitantes, sem oferecer garantias mínimas para a população, desde as suas origens, a Caixa possui forte ligação com a população, assistindo-a com serviços como poupança, empréstimos, FGTS, PIS, seguro-desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais. Ademais, a Caixa possui o monopólio das loterias federais desde 1961, além de ser amplamente conhecida por apoiar ações artístico-culturais, desportivas e educacionais. "Sendo uma empresa ímpar no contexto brasileiro, dada a sua dimensão, sua pluralidade de ações, sua trajetória histórica, a Caixa possui experiência para contribuir na transferência e construção de conhecimentos com os países em desenvolvimento."¹⁰

A empresa iniciou suas atividades em projetos de cooperação técnica internacional em 2003, centralizando sua atuação nas áreas em que possui notório conhecimento, como transferência de benefícios, desenvolvimento urbano, saneamento, infraestrutura, habitação, inclusão bancária, loterias e outras. Procurando sempre responder aos ditames estabelecidos pelo MRE para a política externa, as atuações da empresa na área de cooperação internacional se desenvolvem junto aos países da África e da América Latina, na chamada cooperação Sul-Sul.

O compartilhamento de conhecimento sempre ocorre por meio da ABC, já que é ela que convoca a Caixa após a manifestação de interesse de algum país ou organização junto ao MRE. Dessa forma, a Caixa passou a assumir o discurso de que acredita no fortalecimento das instituições dos países receptores, e por isso desenvolve ações que não possuem pretensões

¹⁰ Informações fornecidas em entrevista escrita, realizada junto aos representantes da Gerência Nacional de Estratégia de Relacionamento Internacional (Gerin), em site, 22 ago 2008.

assistencialistas, possibilitando melhorias significativas para a população. Como está exposto no sítio eletrônico do departamento responsável pela implementação dessas ações:

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é considerada pelo governo brasileiro como um importante instrumento de política externa que promove o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais com os países parceiros da cooperação. Em especial para a Caixa, a CTI é uma forma de participar efetivamente desses esforços como entidade que compartilha conhecimentos, fortalecendo seu papel de principal agente das políticas públicas do governo federal, projetando sua marca internacionalmente e abrindo fronteiras para novos mercados e negócios.¹¹

Antes do início oficial das ações da Caixa como prestadora de cooperação técnica internacional, a instituição já participava de um projeto de cooperação desenvolvido em conjunto com o Pnud e a ABC/MRE. O Projeto BRA99/027 visava à constituição de bases técnicas e conceituais para a implementação de atividades que promovessem o desenvolvimento institucional e humano. Dentre os desígnios desse projeto, consta o objetivo de desenvolver a área internacional da Caixa como forma de angariar maior capacidade técnica e financeira da instituição, permitindo que ela atue com mais eficiência como principal agente do governo federal no desenvolvimento de políticas que atendam às necessidades da população brasileira.

Posteriormente, o convênio entre a Caixa, a ABC / MRE e o Pnud também gerou ações de cooperação técnica internacional no âmbito Sul-Sul. Um desses projetos foi desenvolvido tendo a República Dominicana como contraparte, com o intuito de capacitar alguns representantes desse país com a transferência de conhecimento sobre gerenciamento de sistemas de cadastro e pagamento de benefícios sociais do governo, área na qual a Caixa possui respeitável experiência.

Outro exemplo da participação da Caixa na área de cooperação Sul-Sul foi a solicitação do governo brasileiro para a participação da empresa na formulação de um programa de desenvolvimento urbano na Namíbia, envolvendo a idealização de propostas de políticas públicas na área de habitação popular, a transferência de metodologias construtivas não convencionais e a elaboração de soluções para os problemas dos resíduos sólidos e do saneamento básico. Dessa forma, seguiremos com a apresentação dos projetos na Namíbia e na República Dominicana, visando a fortalecer o entendimento sobre o modo de atuação da Caixa na área de cooperação Sul-Sul. Vale ressaltar que, ao estabelecer projetos de cooperação com países latino-americanos e/ou africanos, as ações da Caixa estão em consonância com as diretrizes atuais da política externa brasileira, com atenção especial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico.

Programa habitacional na Namíbia

Os entendimentos para a realização do projeto de cooperação Brasil–Namíbia derivaram da visita do presidente Lula a esse país, em 2003. Ao discursar no jantar oferecido pelo

¹¹ Informações disponíveis no ambiente interno (Intranet) do site da Caixa Econômica Federal: <http://sitem.caixa/SitemArquivos/895/Sistema/Conteudo/Cooperacaotecnicanarepublicadominicana.asp>. Acesso em: 11 jun 2008.

presidente Sam Nujoma, em Windhoek, capital da Namíbia, o presidente Lula ressaltou a necessidade de transformar o patrimônio de amizade e identidade de valores em aproximação política e cooperação bilateral. Além de ressaltar a necessidade de construir "pontes" sobre o Atlântico, de forma a aproximar dois territórios que já foram unidos, o presidente Lula também destacou a importância de projetos de cooperação nas áreas de desenvolvimento agrícola, recursos hídricos, projetos de redução da pobreza, desenvolvimento urbano e combate ao HIV/Aids, além de destacar a importância da aproximação econômica:

A Namíbia é fulcro de muitas das transformações que estão forjando essa nova África. Seja pela estatura e prestígio de seus líderes, seja pela pujança de sua economia, seja pelo vigor de sua diplomacia, a Namíbia, simboliza a África do futuro. Um futuro em que o Brasil deseja participar. Esse futuro passa pela crescente integração e conexão entre nossas economias.¹²

Essa disposição na aproximação entre os dois países determinou a consecução do projeto de cooperação técnica que tinha como objetivo ações de desenvolvimento urbano naquele país. No projeto de cooperação técnica "Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Namíbia", do MRE, ficou estabelecido que caberia ao Brasil: a) designar e enviar técnicos brasileiros para desenvolver o projeto na Namíbia; b) providenciar a vinda de técnicos namibianos em missões técnicas para o Brasil; c) apoiar a realização de treinamentos na Namíbia; d) fornecer o material didático e equipamento de apoio à capacitação; e) acompanhar e avaliar o desenvolvimento do projeto.

Ao executar essas atividades, o Brasil contribuiria para o desenvolvimento urbano da Namíbia, apoiando a formulação de políticas habitacionais para a população mais desfavorecida: a transferência de metodologias não convencionais de construções populares adequadas à realidade do país; o desenvolvimento do projeto piloto para o gerenciamento de resíduos sólidos; e saneamento básico – sempre orientando a capacitação de técnicos e a população local como forma de realmente transferir conhecimento e tornar o projeto mais eficiente e alinhado às necessidades da região. O MRE convidou a Caixa a participar dessa cooperação técnica internacional, por considerá-la uma referência na área de desenvolvimento urbano.

A Namíbia é um país em grande parte desértico, localizado na África Austral. Com dimensões semelhantes ao sudeste brasileiro, a capital, Windhoek, tem as mesmas coordenadas latitudinais do Rio de Janeiro, e quase corresponde à nossa região sudeste do outro lado do Atlântico, na região sudoeste da África.¹³ A extração de minérios constitui a principal atividade econômica do país. A Namíbia é o quinto maior produtor de urânio do mundo, possui grandes jazidas de diamantes e é o quarto maior produtor de minerais não combustíveis da África, sendo um dos maiores exportadores de minérios do planeta. Curiosamente, foi o primeiro país a incorporar a proteção ao meio ambiente em sua Constituição.

¹² Trecho do discurso do presidente Lula. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2236. Acesso em: 15 out 2008.

¹³ Pnud, 2007. Disponível em:

< <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2739&lay=apu>>. Acesso em: 14 mai 2008.

Segundo relatório da OCDE sobre a economia do continente africano (OCDE, 2008, p.475-90), a Namíbia experimentou um crescimento moderado na última década, com média de 422% ao ano, graças principalmente à grande performance da já mencionada produção de diamantes e também a algumas políticas macroeconômicas. O mercado de trabalho do país é marcado pela severa falta de mão de obra qualificada e pela disseminação do desemprego entre aqueles com pouca ou nenhuma qualificação profissional.

Com uma área total equivalente a 825.418km e um litoral de 1.572km, um dos mais extensos da África, os pouco mais de dois milhões de habitantes garantem sua sobrevivência graças à agricultura de subsistência, à criação de gado e à pesca. Essa dinâmica justifica os dados obtidos em reportagem do Pnud, que mostram que a maioria da população vive no campo, com apenas 33% morando em zonas urbanas. Dessa população urbana, 27% vivem em favelas, sem acesso a água ou a luz, e com níveis de desemprego que chegam a 60%. Ainda segundo a reportagem do Pnud, o déficit habitacional para a população de baixa renda deverá chegar a 300 mil casas em 2030.

Além da disposição de aproximação entre os dois países, analisável no discurso do presidente Lula, esse déficit habitacional e a grande desigualdade social foram determinantes para que um projeto de desenvolvimento urbano se desenvolvesse na Namíbia, razão pela qual o apoio da Caixa foi solicitado, já que a instituição possui extenso know-how nessa área de atuação.

Entre julho de 2006 e novembro de 2007, ocorreram diversas reuniões e visitas técnicas, com a participação de representantes da Caixa e do governo namibiano. Essas missões buscavam identificar as especificidades locais e a melhor forma de transferir conhecimentos e tecnologias úteis para a população, tendo como base as melhores práticas brasileiras na área de desenvolvimento urbano, adequando-as à realidade do país africano, de modo a garantir a sustentabilidade das iniciativas. Uma dessas visitas ocorreu em novembro de 2006, quando foram enviados representantes da Caixa e da ABC às cidades de Rehoboth e Windhoek, com o objetivo de: identificar interlocutores, representantes e técnicos que auxiliassem na condução das ações implementadas; realizar visitas a campo para levantamento de informações centrais sobre as áreas-alvo do projeto; entrevistar representantes de associações comunitárias, ONGs e populares; contatar o centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias; obter outras informações com os técnicos namibianos, a fim de recolher subsídios para o desenvolvimento dos trabalhos realizados.

Outro evento importante para o projeto ocorreu em dezembro de 2006, quando uma missão técnica da Namíbia visitou o Distrito Federal e o Rio de Janeiro, além de conhecer diversas ações na área de desenvolvimento urbano em Minas Gerais, nas cidades de Uberlândia, Araguari, Sacramento e Belo Horizonte.

Em março de 2008, a Namíbia recebeu uma missão da Caixa cujo objetivo era avaliar os resultados das atividades realizadas durante os cinco anos de duração do projeto de cooperação nas cidades de Windhoek, Rehoboth e Okahandja. Os representantes da Caixa estiveram nas duas últimas cidades, localizadas no interior do país. Em Okahandja, fez-se o treinamento da comunidade no manejo da máquina para a construção de tijolo solo-cimento, uma das três adquiridas pelo governo da Namíbia em novembro de 2007. Ela permite que

os blocos sejam encaixados uns nos outros sem necessidade de cimento. A ação contribuiu para a melhoria da qualidade das moradias da região, já que grande parte da população residia nas chamadas "casas de lata", fabricadas com alumínio ou zinco. Diante dos resultados, o governo namibiano pretende obter mais máquinas de tijolos, possibilitando que essa tecnologia se estenda para outras cidades do país.

A iniciativa brasileira previa a construção de aproximadamente 90 casas na etapa piloto, beneficiando 450 pessoas. Cada família receberia um terreno de 150 metros quadrados para a construção de uma casa de alvenaria. Num espaço com 20 casas, haveria uma área comum, com água encanada, lavanderia, banheiro e horta coletiva. No entanto, água e energia não chegariam diretamente às casas, pois o governo não oferecia esses recursos gratuitamente. O plano também previa que os moradores construíssem suas próprias moradias, desenvolvendo inclusive o ofício de pedreiro e a oportunidade de se criarem cooperativas de materiais de construção, possibilitando geração de renda para as famílias beneficiadas.¹⁴

Na cidade de Rehoboth, o repasse dos conhecimentos da Caixa sobre a gestão de resíduos sólidos colaborou não só para a adesão da população local à coleta seletiva do lixo como também para o desenvolvimento, por parte da Prefeitura, de uma legislação sobre coleta seletiva. Da mesma forma, a ação da Caixa contribuiu para a instrução de catadores de lixo reciclável, o que resultou em nova fonte de recursos para a população de baixa renda.

Em 18 de março de 2008, encerrou-se o projeto, durante uma reunião com técnicos da Caixa e diversos representantes locais. O governo namibiano ficou extremamente satisfeito com a predisposição dos técnicos para transferir e construir conhecimento de forma conjunta, contribuindo para o desenvolvimento baseado na participação popular. Tal postura pode ser percebida nas palavras do prefeito de Rehoboth: "Muito mais importante que recursos financeiros é o conhecimento que vocês disponibilizam, porque é a certeza de que os cidadãos da Namíbia saberão continuar no caminho que vocês abriram."¹⁵ Deve-se ressaltar que, ao atuar na área de construção civil, a parceria da Namíbia com a Caixa aqueceu a economia local e capacitou parte da população com novas tecnologias, capazes de melhorar sensivelmente o desenvolvimento local.

Transferência de tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana

No caso da República Dominicana, as atividades tiveram início em junho de 2006, quando representantes da Caixa estiveram em missão governamental para a negociação do acordo. A demanda daquele país estava na área de transferência de benefícios, tecnologia e inclusão bancária. A República Dominicana é um país caribenho situado no lado oriental da ilha da Hispaniola, tendo a oeste, como única fronteira terrestre, o Haiti, país com enormes dificuldades sociais, políticas e econômicas. A ilha situa-se entre Cuba, a oeste, e Porto Rico, a leste. A maioria da população é aborígine, de origem europeia ou africana, com ampla

¹⁴ In Phud, op. cit.

¹⁵ Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://sitem.caixa/SitemArquivos/895/Sistema/Conteudo/Cooperacaotecnicananamibia.asp>. Acesso em: 20 jun 2008.

quantidade de haitianos e seus descendentes, por conta do intenso fluxo migratório causado pela instabilidade do país vizinho.

Em declaração à imprensa, por ocasião da visita ao Brasil do presidente da República Dominicana, Leonel Fernández, o presidente Lula ressaltou os diversos investimentos e projetos de cooperação brasileiros naquele país, em especial nas áreas de desenvolvimento agrário, infraestrutura, saneamento e desenvolvimento social, além de planejar esforços para incentivar a ligação entre empresários brasileiros e dominicanos.

Nesse âmbito, o presidente Lula afirmou que empresas e investimentos brasileiros ajudariam a gerar empregos e aprimorar a infraestrutura da República Dominicana. Alguns exemplos seriam a construção do aqueduto da Linha Noroeste, a maior obra hidráulica do Caribe, no valor de US\$ 150 milhões, que melhoraria o saneamento na região, além das negociações em andamento para projetos em transportes urbanos e pesquisas agropecuárias. Na área da saúde, o presidente Lula lembrou o auxílio brasileiro na criação de um banco de leite humano e na doação de dez mil doses de vacina contra a febre amarela para Programa Ampliado de Imunização da República Dominicana. Além disso, lembrou que já estaria em marcha o projeto de adequação da cana-de-açúcar dominicana à produção de etanol, que, com o apoio brasileiro, colaboraria com o incremento dos biocombustíveis:

Trabalhamos para responder aos desafios fundamentais do século XXI: encontrar alternativas energéticas sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir os efeitos da mudança climática e oferecer oportunidade de emprego e renda, especialmente no campo, para populações mais carentes. A parceria entre a República Dominicana e o Brasil requer sólidas bases econômicas e comerciais. O dinamismo de nosso comércio espelha esse potencial. [...] Queremos explorar possibilidades de cooperação em projetos comuns na região. [...] O Brasil quer colaborar com essa caminhada, apoiando o desenvolvimento de setores estratégicos de grande impacto econômico e social na República Dominicana.¹⁶

Considerado um país em desenvolvimento, a República Dominicana tem uma economia dependente da agricultura (em especial da produção da cana-de-açúcar), dos minérios, do comércio e do setor de serviços (em especial do turismo). As remessas dos dominicanos que residem nos Estados Unidos e na Europa, além das remessas advindas das diversas indústrias manufatureiras das diferentes zonas francas dominicanas, significam um importante aporte financeiro para o país. Segundo dados da OCDE (2008, p.140-50), em 2002, 51% da população trabalhavam no setor de serviços (turismo, administração pública e segurança) e 15,9% em atividades agropecuárias. Depois de um crescimento baixo na década de 1980 (de apenas 0,31%), a República Dominicana cresceu a uma taxa anual de 7,97% entre 1996 e 2000, e a uma taxa de 5,20% entre 2000 e 2006. Grande parte desse crescimento se deveu à adoção de políticas macroeconômicas sólidas e à maior abertura para os investimentos estrangeiros, desde o início da década de 1990.

¹⁶ Trecho da declaração à imprensa do presidente Lula disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?id_DISCURSO=3134. Acesso em: 24 out 2008.

Contudo, deve-se ressaltar que o crescimento do país esteve vinculado à recuperação dos efeitos da crise bancária nos Estados Unidos e ao pouco crescimento da economia norte-americana em 2003 – lembrando que a economia dominicana ainda é fortemente dependente dos Estados Unidos.

Em relação à densidade demográfica, houve um grande volume de crescimento da população dominicana, que passou de 895 mil habitantes, em 1920, para mais de 9 milhões, em 2005. Durante toda a era do ditador Rafael Leonidas Trujillo (1930-61), vigorou uma estrutura sociodemográfica e uma legislação voltada para a política populacional que propiciavam e incentivavam altas taxas de natalidade e o consequente crescimento populacional. Mesmo depois de algumas políticas de planejamento familiar e controle de natalidade, implementadas após 1966, a população dominicana cresceu em taxas elevadas.

Outro fator que particulariza a estrutura da sociedade dominicana é o forte crescimento das zonas urbanas, caracterizado pelo fluxo migratório vindo da zona rural. Esse processo fez com que, nas zonas urbanas do país, a população se multiplicasse por 10,7 entre 1970 e 2005, enquanto a população rural aumentava apenas 1,9 vezes no mesmo período. Esse tipo de estrutura populacional definiu a demanda de atenção em áreas sociais básicas, como saúde, habitação e mão de obra (OECD, 2008, p.17-19).

Dessa forma, podemos compreender o projeto de cooperação em política social da Caixa na República Dominicana, dentre outros fatores, por meio das boas expectativas de desenvolvimento econômico e das características do desenvolvimento social desse país. Além do desejo de firmar diversos projetos no âmbito econômico, o presidente Lula deixou claro seu intento de contribuir com as iniciativas de âmbito social, o que fortaleceu as bases para as ações da Caixa no local, visando a potencializar a ação do principal programa de políticas sociais dominicano.

Aproximadamente cinco meses antes da missão da Caixa, em 6 de fevereiro de 2006, foi assinado o acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Dominicana, que substituiu o Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, firmado em 8 de fevereiro de 1985. Esse documento, assinado na República Dominicana, tinha como desígnio fortalecer as relações bilaterais, por meio da criação de programas, projetos e atividades de cooperação, a serem implementados de acordo com o interesse mútuo de ambos os países em promover um desenvolvimento econômico e social sustentável. O acordo também previa a elaboração de protocolos de ajustes complementares a serem firmados em conformidade com os interesses de cada país.

Além disso, a cooperação prevista vislumbrava a participação de instituições dos setores público e privado, organizações não governamentais, organismos internacionais e fundos regionais, assim como terceiros países em cooperação triangular. No entanto, em junho de 2006, no momento da negociação do acordo com a Caixa, ainda tramitava no Congresso Nacional brasileiro o acordo básico de fevereiro de 2006. A solução encontrada foi o desmembramento do projeto elaborado ainda durante a missão da Caixa em três atividades isoladas. Assim, ao contrário do que ocorreu na ação governamental na Namíbia, o projeto da Caixa com a República Dominicana não ocorreu como missão "oficial" do MRE, já que não se inseriu nas diretrizes de um acordo-base entre os dois países. No entanto, mesmo não

integrando um acordo-base, as ações da Caixa foram devidamente aprovadas pelo MRE, já que, para a consecução do projeto, foi necessária a prévia assinatura da ABC, viabilizando a execução das atividades pontuais.

A demanda da República Dominicana surgiu do desejo de desenvolver um sistema de pagamento para o Solidariedad – seu principal programa de distribuição de renda, semelhante ao nosso Bolsa Família. O interesse versava em torno do desenvolvimento de um sistema de comunicação similar ao implementado nos municípios isolados do Norte e Nordeste brasileiro, que utilizaria satélites e internet via rádio, possibilitando o débito de cartões magnéticos de programas de transferência de renda em regiões onde não existe energia elétrica ou telefone, locais mais distantes e isolados, em que não há estruturas de linha telefônica e onde residem as pessoas cujo perfil mais se encaixa no dos beneficiários do programa. Até 2006, o Solidariedad só atingira um público de 200 mil pessoas, num contexto em que havia dois milhões de potenciais beneficiários.¹⁷

Dessa forma, o acordo de cooperação com a Caixa objetivava transferir tecnologia para a ampliação dessa política social. O programa também visava à modernização do sistema de cadastros das famílias e à troca de informações entre instâncias governamentais. O objetivo era que, a partir do auxílio brasileiro, houvesse uma interligação dos dados, permitindo atualizações contínuas e a segurança das informações.

A distribuição do benefício na República Dominicana seria feita por três órgãos distintos: um responsável por inscrever as famílias; outro, pela seleção dos beneficiários; e um terceiro, responsável pela distribuição. Dessa forma, seria criada uma rede que integrasse os dados, análogo à metodologia empregada no Brasil.

Durante o primeiro encontro, realizado para a definição da missão, em junho de 2006, o vice-presidente da República Dominicana, Rafael Albuquerque de Castro, sugeriu o estreitamento das relações comerciais entre a Caixa e o Banco Reserva, maior banco estatal daquele país. A atuação da Caixa na área de remessas internacionais também despertou interesse dos dominicanos, já que esse país recebeu remessas que representavam 9,1% do seu PIB em 2005, enviadas por cerca de um milhão de dominicanos residentes nos Estados Unidos.

Em 19 de março de 2007, foi iniciada a segunda missão, em que técnicos da instituição brasileira acompanharam a equipe da ABC à República Dominicana para colher informações que dessem continuidade ao projeto de otimizar o programa de subsídios sociais. No terceiro encontro entre os representantes da Caixa e da República Dominicana, em 23 de setembro de 2007, os dominicanos conheceram as metodologias adotadas pelo banco brasileiro nas políticas de gerenciamento do sistema de cadastro e pagamento de benefícios sociais do governo, práticas que envolviam transferência de benefícios, certificação digital e conectividade social, por exemplo. Nesse mesmo encontro, foi realizado o encerramento desse projeto de cooperação, evento no qual o chefe da missão dominicana, Juan Helder Espinosa, explicitou que há "uma grande disposição do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Caixa em compartilhar conhecimento conosco".¹⁸

¹⁷ Disponível em: <http://www.apcefjrj.org.br/online/teccaixa.htm>. Acesso em: 28 ago 2008.

¹⁸ Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa/JornalCaixa.asp/CodNoticiaCaixa=11607&Editoriald=1>. Acesso em: 13 ago 2008.

Outros exemplos de cooperação internacional desenvolvida pela Caixa

A República Dominicana foi o quinto país com o qual a Caixa Econômica Federal firmou acordos de cooperação técnica internacional. Além do acordo com a Namíbia, foram desenvolvidos projetos de apoio ao desenvolvimento urbano em São Tomé e Príncipe, Moçambique e Marrocos. Em 2006, a instituição também foi convidada a participar da missão brasileira de reconstrução do Líbano, devastado após violento conflito com Israel, no mesmo ano. A Caixa integrou essa missão graças ao seu conhecimento na área de desenvolvimento urbano e saneamento.

Em 2007, o banco recebeu uma comitiva do Zimbábue interessada em projetos de cooperação nas áreas de microfinanças, correspondentes bancários e habitação. Em abril de 2008, representantes da Guatemala reconheceram a atuação dessa instituição como principal agente financiador de políticas públicas no país e puderam analisar, em especial, a estruturação do programa Bolsa Família. Em julho de 2008, uma comitiva da Caixa visitou a Venezuela, com o intuito de identificar possíveis áreas para um acordo de cooperação bilateral, com atenção especial para a construção de habitações populares e a transferência de conhecimento em sistemas de gerenciamento de financiamentos públicos.

Por fim, como forma de aperfeiçoar e formalizar a prestação de serviços a países em desenvolvimento, a Caixa e a ABC assinaram, em 10 de julho de 2008, um protocolo de intenções para cooperação técnica internacional prestada a países em desenvolvimento. O Protocolo de intenções ABC/Caixa demonstrou a relevância das exitosas experiências da instituição no âmbito da cooperação Sul-Sul e ratificou seu papel essencial como entidade executora de projetos de cooperação internacional. Como afirmaram representantes da Caixa em entrevista escrita: "Esse instrumento solidifica o comprometimento da Caixa de compartilhar conhecimentos com os países recebedores da cooperação, promovendo o desenvolvimento internacional com resultados positivos e efetivos no país de destino, sem características assistencialistas."¹⁹ Ao agradecer o apoio dessa instituição em diversos projetos de cooperação, o embaixador Luís Henrique Pereira da Fonseca afirmou: "Estamos reagindo às demandas que decorrem do sucesso dos programas sociais do governo federal. A atuação compromissada e participativa da Caixa é de fundamental importância para a representatividade brasileira no cenário mundial."²⁰

Devemos recordar que a política externa utiliza o esforço de cooperação para promover o desenvolvimento e inserir o país internacionalmente, aprofundando e solidificando as relações políticas, econômicas e comerciais com os países parceiros na cooperação. Dessa forma, a Caixa tem se aproveitado do fato de ser uma instituição governamental, detentora de diversos conhecimentos importantes e demandados por outros países, para participar desses esforços de inserção internacional do Brasil por meio da cooperação internacional. Essa postura viabiliza a projeção internacional de sua marca, ampliando o horizonte para

¹⁹ Informações fornecidas em entrevista escrita, realizada junto aos representantes da Gerência Nacional de Estratégia de Relacionamento Internacional (GERIN), no site, 22 ago2008.

²⁰ Informações disponíveis no ambiente interno (restrito) do site da Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa/JornalCaixa.asp?CodNoticiaCaixa=14131&EditorialId=1> Acesso em: 13 ago 2008.

novos mercados e oportunidades de negócios. A capacitação em cooperação técnica internacional, oferecida a diversos empregados pela Gerência Nacional de Estratégias de Relacionamento Internacional (Gerin), mostra o interesse em criar multiplicadores do conceito de cooperação dentro da própria instituição.

Nesse sentido, há um esforço de redirecionamento da empresa, realizado por meio de normas internas para a cooperação internacional, em conjunto com um alinhamento de áreas estratégicas da instituição em função da política externa brasileira e das diretrizes da ABC. Dessa forma, procuramos demonstrar como a cooperação internacional, em especial a cooperação Sul-Sul, voltada ao desenvolvimento, se insere na estratégia de internacionalização da Caixa, promovendo o reconhecimento e a projeção internacional dessa instituição, servindo como instrumento estratégico de abertura de novos mercados em diversas áreas de atuação.

5. Conclusão

Por não exigir contrapartidas do receptor e por implementar projetos somente após a demanda do solicitante, a cooperação Sul-Sul, desenvolvida pelo Brasil, procura reformular a relação assimétrica, implementando em seu lugar a lógica da parceria em busca do desenvolvimento. Sem se indispor com as grandes potências, já que a cooperação Norte-Sul mantém sua importância dentro da estratégia de desenvolvimento do país, o Brasil tem aplicado diversas ações em países africanos, asiáticos e latino-americanos. Dessa forma, aliou-se a promoção do desenvolvimento econômico e social dessas regiões mais pobres aos elementos como a não indiferença e processos de estabilização.

A consequência foi o surgimento não só de programas de cooperação para o desenvolvimento industrial, energético, urbano etc., mas de ações como os programas de erradicação da fome e da pobreza, de combate à Aids, assim como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti e os diversos programas de cooperação técnica internacional que disso resultam. Ao longo dos anos, a cooperação técnica internacional no Brasil se desenvolveu como prática política, tendo também seu conceito reformulado e adensado nesse período. Embora ainda haja escassez de dados disponibilizados pelo governo que permitam uma análise mais pormenorizada, entende-se que o número crescente de projetos firmados, em particular no concernente à cooperação Sul-Sul, mostra a evolução dessa estratégia de ação externa.

O esforço de cooperação auxiliou na promoção internacional do país, valorizando, em especial, o discurso cooperativista, que possibilitou maior inserção em países africanos e latino-americanos. Esse instrumento também foi/é um importante apoio para que o país angariasse recursos externos de incentivo ao desenvolvimento nacional. Mas, segundo Amado Cervo (op. cit., p.37), por trás do objetivo materialista de agregar mais produtos e consumidores ao mercado brasileiro, o sistema de cooperação internacional brasileiro crescentemente potencializa sua capacidade humanista, que habilita o homem para o domínio do conhecimento intrínseco ao controle do processo produtivo.

A partir desse esforço brasileiro em potencializar as ações de cooperação internacional no contexto dos objetivos da política externa brasileira, procuramos utilizar o caso da Caixa

como objeto empírico de análise. Ele demonstra como a cooperação internacional se insere na estratégia de internacionalização dessa instituição, que promove o reconhecimento e a projeção internacional e serve como instrumento estratégico de abertura de novos mercados nas diversas áreas de atuação dessa empresa. Além disso, o exemplo da Caixa demonstra que a política externa brasileira está extremamente alinhada não só com a promoção de nosso desenvolvimento socioeconômico interno, mas também com a dos países cooperantes.

Dessa forma, a cooperação técnica internacional brasileira representa uma importante ferramenta de política externa e constitui um compromisso de Estado, que se adapta às transformações e exigências tanto internas quanto do plano internacional. Ainda que esta análise tenha favorecido o discurso da cooperação Sul-Sul, não se pode deixar de notar que as cooperações bilateral e multilateral também sofreram transformações estruturais para se adaptarem aos objetivos traçados pela política externa brasileira. Tanto na cooperação prestada quanto na recebida, o Brasil possui a consciência de que a cooperação não pode constituir o único esforço de um país para o desenvolvimento, sendo necessário um mínimo de ação interna por parte dos recebedores.

Em resumo, houve expansão da cooperação técnica internacional no Brasil, em especial a prestada aos países do Sul, em extrema consonância com os ditames gerais da política externa, como é o caso da promoção do desenvolvimento. A partir de uma relação dialética com a política exterior brasileira, a cooperação internacional adquiriu uma noção complexa e eficaz, cada vez mais precíua no interior da ação diplomática. Como resultado, o país tem adquirido grande credibilidade internacional, reforçando e diversificando as relações com diversos entes internacionais. Não foram decisões altruísticas que levaram o país a se dedicar ao desenvolvimento da cooperação internacional. Essa postura foi resultado de uma ação racional, a qual mostrou que a cooperação poderia ser uma ferramenta importante para a sustentação do Estado dentro do sistema internacional, mas também para a criação de melhores condições de vida para a população beneficiária. Por meio desses projetos, buscou-se adensar uma ideia de desenvolvimento socioeconômico que, como alertou Celso Furtado, não se restrinja ao crescimento econômico com forte regulação fiscal, privatizações e abertura comercial.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. "Perspectivas da cooperação internacional", in Jacques Marcovitch. *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação. *Histórico da cooperação técnica brasileira*. Disponível em: http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp. Acesso em: 25 mai 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

_____. "Socializando o desenvolvimento: uma história de cooperação técnica internacional do Brasil", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 37 (1), 1994, p.37-63. Disponível em: <ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi /1994/115.pdf>. Acesso em: 21 fev 2008.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1998.

_____. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

LAFER, Celso. "Política externa brasileira: reflexão e ação", in Jacques Marcovitch, op. cit. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

LANDAU, Georges D. "O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento", in *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v.6, nº 12, jan 2008, p.103-16.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo, Editora da Unesp, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. "Special Unit for South Cooperation". Disponível em: <http://tcdc1.undp.org/aboutus.aspx>. Acesso em: 1º mai 2008.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Habitação na Namíbia terá 'DNA' do Brasil*. Reportagens, Okahandja, 13 ago 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2739&lay=apu>. Acesso em: 14 mai 2008.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation Report 2007*. Relatório de Richard Manning, diretor do Development Assistance Committee, OECD, 2008, p. 37-40.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília, Funag, 2007.

VIGEVANI, Tullo, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". In: *Tempo Social*, v.15, nº 2, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 mai 2008.

