

# **O ENCAMINHAMENTO HISTÓRICO DO CONCEITO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO CONTEXTO MUNDIAL E LATINO-AMERICANO – UM ESTUDO INTRODUTÓRIO**

**Maria Teresa Cavalcanti de Oliveira<sup>1</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Não existem dúvidas quanto ao fato de que os processos de integração econômica e de formação de blocos regionais têm não só acompanhado as transformações propiciadas pela globalização como se destacado como um de seus fenômenos mais característicos (GONÇALVES, 2004).

Compreender, através de uma reflexão histórica, a complexidade envolvida nas concepções e práticas adotadas pelos processos de integração no atual contexto mundial e, mais especificamente, no atual contexto da América Latina, é o principal objetivo do presente trabalho. Mas, tendo em vista a ampla dimensão do desafio, faz-se necessário o esclarecimento de alguns critérios que foram utilizados na tentativa de parametrizar nossa abordagem.

Primeiramente, o objeto a ser estudado, isto é, os processos internacionais de integração entre os países, teve de ser redimensionado tanto em função de sua amplitude e do volume dos estudos existentes relacionados ao tema, quanto por causa da diversidade teórica que subsidia as distintas concepções existentes. Diante de tal fato, o estudo que se apresenta deve ser entendido como uma primeira aproximação em relação ao tema, cujos objetivos são:

---

<sup>1</sup> Assessora da Coordenação de Cooperação Internacional (CCI) da EPSJV/Fiocruz. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ, 2006) e professora auxiliar da Universidade Estácio de Sá. Contato: tcavalcanti@epsjv.fiocruz.br.

a) resgatar o processo histórico de construção do conceito de Cooperação Técnica Internacional (CTI) ao longo do século XX, tendo como ponto de partida o campo de conhecimento das relações internacionais, levando-se em conta determinadas contribuições teóricas das ciências sociais em geral;

b) desenvolver um entendimento introdutório das atuais dinâmicas que condicionam as concepções e práticas de CTI no âmbito do mundo globalizado, e mais especificamente no contexto da América Latina, onde destaca-se a significativa influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Para dar conta dos objetivos propostos, o presente texto se apresenta dividido em três partes, que materializam os eixos de reflexão que direcionaram o estudo desenvolvido: 1) o surgimento e o encaminhamento histórico do conceito de CTI; 2) a CTI no contexto específico da América Latina e a influência da Cepal; e 3) o atual sistema internacional de poder – apontamentos para se pensar a CTI no âmbito de uma globalização de cunho imperialista.

## **O SURGIMENTO E O ENCAMINHAMENTO HISTÓRICO DO CONCEITO DE CTI**

Os marcos históricos iniciais relacionados com o que se denomina CTI se situam no âmbito de estudos produzidos pela área das ciências políticas; os primeiros aportes e atividades relacionadas com a noção de CTI, entendido como mecanismo auxiliar do desenvolvimento, iniciam-se no final da Segunda Guerra Mundial, através da Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, momento no qual também foram criados o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – instituições que antecipam a criação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante da necessidade tanto de reconstrução dos países afetados pela 2ª. Grande Guerra quanto de aceleração do desenvolvimento dos países ainda menos industrializados, a ONU teve seu texto básico de fundação examinado em abril de 1945 pelos participantes da Conferência de São Francisco, sendo formalmente insti-

tuída em 24 de outubro desse mesmo ano. Dentro desse contexto de pós-guerra, a ONU acabou sendo a responsável pelo fomento das primeiras iniciativas de cooperação internacional, nos campos da ciência e da tecnologia.

Mas a compreensão desses primeiros aportes não pode se dar sem um entendimento do contexto histórico que os condicionava. Nos restringindo ao movimento internacional que singularizou o século XX, ao longo das primeiras décadas, sob a influência do otimismo liberal, estudiosos europeus e norte-americanos defendiam a idéia de que a paz mundial dependia, fundamentalmente, da reforma das instituições, o que envolveria: o respeito à autodeterminação dos povos e a conseqüente dissolução dos impérios coloniais; a substituição dos regimes autoritários por regimes democráticos; a adoção do livre comércio e a eliminação das práticas protecionistas; a abertura dos mares à livre navegação; o aperfeiçoamento do direito internacional; e o acatamento, por parte dos Estados, dos pactos firmados (GONÇALVES, 2007).

Nesse encaminhamento, a crise econômica desencadeada pelos Estados Unidos no final de 1929 abalou esse otimismo liberal que, em crise, acabou substituído por uma nova lógica, que provocaria fortes transformações no ideário do capitalismo internacional. As transformações que se estabeleceram após a crise econômica evidenciaram a maneira pela qual o capitalismo internacional se resignificou diante das novas demandas colocadas pelo jogo da acumulação econômica, seja nos âmbitos nacionais quanto no âmbito internacional, alterando inclusive o sentido do conceito de autonomia na relação entre os países. Era um contexto marcado pela supressão dos regimes democráticos e pela emergência de regimes autoritários, pelo colapso do livre comércio e, conseqüentemente, pela prevalência dos nacionalismos agressivos sobre a cooperação internacional.

Tal conjuntura acabou conduzindo os estados europeus a uma nova guerra mundial, que se iniciou em 1939 e só terminou em 1945. A ideia da multipolaridade, que até 1939 havia caracterizado a conjuntura internacional, deu lugar à bipolaridade – a

pontual cooperação entre União Soviética e os Estados Unidos, contra as potências do Eixo, deu lugar às permanentes hostilidades da Guerra Fria. Nessa nova lógica que se impunha, as possibilidades de relações entre as nações passaram a priorizar o conceito de poder de cada Estado, substituindo assim a concepção anterior que levava em conta o respeito à autodeterminação dos povos. O contexto internacional passava a ser percebido como uma arena, na qual os Estados procuravam constantemente ampliar o seu poder para realizar seus interesses, de maneira que a paz só poderia ser temporária, tendo em vista o instável equilíbrio entre essas unidades nacionais em permanente competição. Hans Morgenthau, pai da teoria política internacional norteamericana, formulou no segundo pós-guerra uma tese muito simples, que se tornou clássica, sobre as políticas imperialistas e a origem das guerras. Segundo ele,

a permanência do *status* de subordinação dos países derrotados numa guerra pode facilmente produzir a vontade destes países de desfazerem a derrota e jogarem por terra o novo *status quo* internacional criado pelos vitoriosos, retomando seu antigo lugar na hierarquia do poder mundial. Ou seja, a política imperialista dos países vitoriosos tende a provocar uma política imperialista igual e contrária da parte dos derrotados. E se o derrotado não tiver sido arruinado para sempre, ele quererá retomar os territórios que perdeu, e se possível, ganhar ainda mais do que perdeu, na última guerra (MORGENTHAU, 1993).<sup>2</sup>

No contexto dessas novas idéias concebidas no pós-guerra, que passaram a legitimar a idéia de uma paz temporária, é que surgem as primeiras referências ao conceito de CTI. Naquele momento, a necessidade de “ajuda” para a reconstrução da Europa se apoiava no fomento de “estratégias de desenvolvimento” a serem conduzidas pelas superpotências – Estados Unidos e União Soviética. Mas, para que este desenvolvimento pudesse ser encaminhado, fazia-se necessário que os países líderes definissem com clareza os seus sistemas de aliança – Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Pacto de Varsóvia –, assim como a preservação

<sup>2</sup> Morgenthau, H. J. (1993) [1948] Politics among nations, *The Struggle for Power and Peace*, Mc Graw, New York.

das novas zonas de influência que passaram a organizar o espaço internacional. Assim sendo, essas primeiras concepções de CTI nasceram marcadas por uma dualidade: a) o desafio envolvido na reconstrução e desenvolvimento europeu e b) o cunho estratégico presente na condução de uma política de interesses praticada pelas superpotências. A constatação da presença dessa dualidade nas concepções de CTI nos permite assumir como pressuposto da análise de suas práticas o fato de que, a despeito do “desenvolvimento” a ser implementado, não podemos deixar de levar em conta o jogo de poder político e econômico que sempre as condicionam e no qual elas se inserem.

Mas, a despeito dos primeiros aportes relacionados com a ideia de CTI serem de 1944, somente quatro anos após, com a Resolução nº 200, de 1948, da Assembléia Geral das Nações Unidas, sua concepção foi formalmente instituída. Nesse documento, a expressão “assistência técnica” foi definida como a *transferência*, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas<sup>3</sup>. Em se tratando especificamente de sua operacionalização, a ideia de CTI foi colocada em prática pela ONU através do lançamento do seu programa multilateral que, em 1949, se materializou no Primeiro Programa de Cooperação Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os países subdesenvolvidos: uma iniciativa que tinha por objetivo reforçar os aspectos de “ajuda” ou “assistência”, com a possibilidade de utilizar a CTI para fins econômicos ou ideológicos em detrimento da “cooperação” entendida entre as partes (CERVO, 1994). Evidenciava-se assim a presença da dimensão estratégica na CTI – dependendo dos países envolvidos, as estratégias adotadas privilegiavam ações de “ajuda” e “assistência” voltadas para os efeitos da pobreza, em detrimento da capacitação para o desenvolvimento.

<sup>3</sup> Referências obtidas através do documento intitulado “Histórico da Cooperação Técnica Brasileira”, elaborado pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, localizado no site [www.abc.gov.br/ct/historico\\_ct.asp](http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp)

Assim, podemos inferir que as primeiras concepções formalizadas de CTI nasceram, entre os anos 1940 e 1950, submetidas a um ideário estratégico de cunho assistencialista, conduzido pelos países desenvolvidos que, ao enfatizar a ajuda para aliviar os efeitos da pobreza em detrimento de uma capacitação para o desenvolvimento, acabavam gerando, com o passar do tempo, uma postura de estranhamento por parte dos países subdesenvolvidos. O encaminhamento de uma concepção centrada numa lógica de “ajuda” em detrimento da adoção de uma lógica centrada na “capacitação” evidenciava o papel da dimensão estratégica adotada nessas primeiras CTI.

Este resgate histórico nos auxilia a compreender, nos dias atuais, os ângulos menos explicitados, e portanto mais complexos de serem percebidos no encaminhamento das CTI – entendida nesse contexto como um espaço que trabalha, estrategicamente, a negociação entre países que possuem níveis diferenciados de desenvolvimento.

Retomando o registro do encaminhamento histórico, no final dos anos de 1950 a lógica hegemônica da ordem internacional passou a ser novamente questionada. As primeiras reações contrárias ao sistema bipolar e sua conseqüente divisão do mundo, através de zonas de influência, se expressaram nos seguintes posicionamentos:

a) a Europa Ocidental decidiu reforçar sua margem de autonomia econômica, integrando as unidades nacionais em um Mercado Comum; b) os países atrasados da África, Ásia e Europa exigiram do sistema internacional condições mais favoráveis à promoção do desenvolvimento e repudiaram a divisão ideológica do mundo; c) a América Latina, sob a orientação da Comissão Econômica das Nações Unidas – CEPAL, engajou-se na industrialização, considerada a via do desenvolvimento (CERVO, 1994; p. 39).

Diante desses novos posicionamentos, as relações entre as nações se alteraram, fazendo com que a noção de CTI fosse revista; em 1959, a ONU substituiu o uso da expressão “assistência técnica” por “cooperação técnica”, por ser mais apropriada para definir uma relação que, embora pressuponha a existência de partes desi-

guais, também representa uma relação de trocas e de interesses mútuos entre as partes. De maneira geral pode-se afirmar que a preocupação com o nível do desenvolvimento econômico e social dos Estados menos favorecidos passava a ser uma das políticas a serem seguidas; tratava-se de um marco relevante, tendo em vista que nos anos anteriores a preocupação era com o estabelecimento de regras de conduta dos Estados, voltadas para a paz. O denominado “Direito do Desenvolvimento”, ponto central das políticas concebidas pelas Nações Unidas, começava a se materializar num conjunto de regras de cooperação internacional (SOARES, 1994), que passava a valorizar atividades de diferentes naturezas (econômica, científico-tecnológica, política e cultural) entre parceiros de desenvolvimento similar ou desigual.

Mas, a despeito dos esforços encaminhados, a concepção de cooperação técnica internacional, até os anos de 1960, continuava marcada pela lógica de países desiguais: um doador, principal fonte dos recursos e fonte exclusiva do conhecimento técnico, e um receptor passivo desses recursos e técnicas. Era uma relação que só poderia se dar entre países industrializados e países subdesenvolvidos e, nesse sentido, estavam colocadas as razões que em parte explicavam o fato de a CTI, naquele momento, não ter alcançado legitimidade no contexto das relações internacionais. Ainda nos anos de 1960, a CTI passou a agregar duas novas funções: 1) sua associação às ações de captação de ciência e tecnologia (intenção dos países receptores); e 2) sua utilização voltada para o fortalecimento das nações, seja na construção dos interesses nacionais, seja na construção de uma presença internacional (intenção dos países prestadores e avançados).

Novas mudanças em relação ao conceito de CTI só se darão entre o final da década de 1960 e o início dos anos 1970, momento no qual a ordem mundial, centrada nos Estados Unidos, começava a ser questionada em seu funcionamento. Segundo Robert Cox (2007), na conjuntura que se apresentava, três possibilidades de transformação estrutural da ordem mundial começaram a se manifestar: 1) a reconstrução da hegemonia com a ampliação de

uma gerência política de acordo com as linhas encaminhadas pela Comissão Trilateral<sup>4</sup>; 2) o aumento da fragmentação da economia mundial, que giraria em torno de esferas econômicas centradas em grandes potências; e 3) a possível afirmação de uma contra-hegemonia baseada no Terceiro Mundo, precedida pela exigência de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Assim sendo, no que se refere aos países periféricos, estavam dadas as condições para o fomento de uma nova filosofia igualitária expressa na série de Conferências para o Desenvolvimento promovidas pela ONU. Entre 1967 e 1970, a Assembléia Geral da ONU, através da UNCTAD<sup>5</sup> (em português, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), e do seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), recebeu a orientação de prestar aos países em desenvolvimento a assistência para construir capacidades destinadas à autossustentação. Finalmente, foi feita a substituição formal do termo “assistência técnica internacional” para “cooperação técnica internacional”.

Concretamente, a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), realizada entre agosto e setembro de 1978, resultou na elaboração do “Plan de Acción de Buenos Aires”, um plano de ação para promover e realizar, em contraponto à “cooperação Norte-Sul”, a “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (CTPD), ou “cooperação horizontal” – documento este que se constituiu em um marco de referência no advento de novas estratégias de CTI. Trata-se de um plano detalhado que aponta como fundamentos de uma nova ordem econômica in-

<sup>4</sup> A Comissão Trilateral foi criada em julho de 1973, por iniciativa de David Rockefeller, figura de proa do capitalismo norte-americano. Tratava-se de um órgão privado de consulta e orientação para a política internacional dos países/continentes da tríade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão). Sua carta de princípios sintetiza bem seus objetivos: “A partir de uma análise dos principais interesses que envolvem a América do Norte, a Europa Ocidental e o Japão, a Comissão se dedica a desenvolver propostas práticas para uma ação conjunta. A Comissão é composta por mais de 200 cidadãos notáveis, originários das três regiões e comprometidos com setores distintos”.

<sup>5</sup> UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Instituição concebida pelo economista Raul Prebisch, oriundo da Cepal, que assume a Secretaria Geral desta instituição. Trata-se de uma instituição vinculada à ONU, dedicada à integração do comércio e do desenvolvimento nas áreas de investimento, finanças, tecnologia e desenvolvimento sustentável.



ternacional não só a introdução de profundas transformações nos critérios relacionados com a assistência para o desenvolvimento, como a valorização da capacidade nacional e coletiva dos países em desenvolvimento no uso de meios próprios. O texto original do documento destaca o papel da cooperação entre países na nova ordem econômica internacional.

En esta histórica nueva etapa de la marcha hacia el logro del nuevo orden económico internacional, la cooperación entre los países en desarrollo (CTPD) adquiere una dimensión de importancia crítica. Es un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo. Es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico<sup>6</sup>

Vale ainda destacar no Plano a definição de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) que, assim como outras formas de cooperação entre países, deve se basear no estrito respeito da soberania nacional, da independência econômica, da igualdade de direitos e da não-ingerência nos assuntos internos das nações, quaisquer que sejam suas dimensões, seus níveis de desenvolvimento e seus sistemas social e econômico. O plano pontua que o fortalecimento da CTPD deve se constituir num elemento importante de toda estratégia futura que trate de acelerar o desenvolvimento, de buscar a dignidade humana e o progresso, e de melhorar o funcionamento do conjunto da economia mundial. Evidencia-se que a partir do Plano de Ação de Buenos Aires, a CTI passou a se articular com o planejamento estratégico do desenvolvimento e o fomento de atividades conjuntas, transformando-se assim em instrumento de política exterior de vários países atrasados (CERVO, 1994). Estava instituída a cooperação horizontal entre países.

<sup>6</sup> Plan de Acción de Buenos Aires”, disponível em: [http://tcdc.undp.org/knowledge\\_base/bapa\\_spanish1.html](http://tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_spanish1.html). Consultado em 18 de setembro de 2008.

Complementando os princípios acima, naquele contexto também surge o pressuposto de que a meta do desenvolvimento deveria estar condicionada à superação da evidente carência de instituições adequadamente capacitadas no âmbito dos países receptores, o que explica por que as estratégias de CTI passaram a dar prioridade à capacitação institucional, ou seja, à consolidação de instituições nacionais capacitadas tecnicamente (na área de administração pública, planejamento, ciência e tecnologia, gestão de programas governamentais, etc). Este princípio passou a valer como condição prioritária para a continuidade dos esforços de CTI, tendo em vista a aquisição de uma autonomia por parte dos países receptores da cooperação técnica. Nesse sentido, a despeito dos avanços existentes nas orientações e políticas de cooperação internacional das últimas décadas, o que inclui a ampliação de seus temas e focos de interesse concomitantemente ao grau de especialização, o conceito de “ajuda para o desenvolvimento” e de “ajuda para a autonomia” permaneceu presente até os dias de hoje.

Um ponto a ser problematizado refere-se ao fato de que a despeito de grande parte dos países da América Latina viverem, sob o contexto dos anos 1970, momentos político-institucionais de totalitarismo e ditadura, estudos de referência da área de relações internacionais apontam para o fato de que as melhores condições para o encaminhamento das CTIs se deram entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1980 – período considerado o apogeu do sistema de cooperação técnica internacional. O período anterior ficou marcado como incipiente.

Recentemente, a partir dos anos de 1990, o conceito de CTI passou a traduzir um processo de transferência de conhecimentos e técnicas, em bases não-comerciais, envolvendo envio de técnicos e peritos, programas de treinamento, intercâmbio de informações, incluindo compras de equipamentos e material bibliográfico e a realização de estudos e pesquisas. A essa concepção de CTI agregou-se a ideia do trabalho coordenado entre Estados, tendo como meta o alcance de resultados comuns para as partes envolvidas, onde os benefícios seriam mútuos, mas não necessariamente de iguais proporções. O conceito passou a envolver ainda a ideia da

cooperação recebida, que traz a noção implícita da desigualdade de atribuições de cada parte. Estudos sobre o tema destacam como principal referencial atual a concepção de CTI adotada pelo PNUD, que defende uma ação pautada por interesses mútuos, na qual os atores envolvidos disponibilizariam recursos próprios proporcionais.

Mas além de se identificar as distintas concepções que subsidiavam as práticas de CTI, faz-se necessária a identificação dos seus principais modelos organizativos: o modelo tradicional ou hierárquico, marco das primeiras práticas de CTI; e o modelo de rede, que ao tentar superar o modelo tradicional dá uma nova dinâmica ao papel da cooperação técnica. Os chamados modelos tradicionais, ainda vinculados às práticas de assistência técnica, se caracterizavam pela forte hierarquização e pelos distintos níveis presentes nas relações que se estabeleciam. O controle da agenda era exercido pelos atores que estavam oferecendo a cooperação, de forma que os atores receptores acabavam reproduzindo o esquema burocrático de organização. A demanda por um modelo de organização da CTI mais flexível acabou contribuindo para o surgimento de uma organização baseada em redes.

Segundo Castells, o conceito de rede define-se como conjuntos de nós interconectados que podem ter um princípio hierárquico, mas que fundamentalmente não funcionam a partir de um centro. O potencial de uma rede reside na sua flexibilidade, no caráter descentralizado das atividades que a rede contém, e na sua capacidade para absorver novas demandas e tarefas sem introduzir modificações substanciais na direção e objetivos da organização adotada. Mas esse conjunto de características exaltadas como positivas devem ser relativizadas e são passíveis de uma reflexão mais atenta.

A defesa de que uma organização em rede promova o aprendizado na medida em que estimule o fluxo de informação através dos vínculos e respectivos nós não pode ser assumida sem se levar em conta uma análise empírica. Dentro dessa lógica, o desafio se coloca na possibilidade de se compatibilizarem as formas existentes de organização da cooperação técnica com a introdução gradual de esquemas baseados em rede (BRONFAMAN e POLANCO, 2003).

Também vale complementar que atualmente já há consenso a respeito da total inadequação das ações de CTI, quando desenvolvidas nos restritos limites das soluções técnicas, sem que se leve em conta a influência dos fatores culturais, políticos e sociais. Nesse sentido, trabalhar a CTI através de um enfoque integral significa considerar aspectos singulares e determinantes da relação estabelecida entre países, o que inclui valores, intenções e visões de mundo.

Mas, em se tratando do papel da CTI no momento atual, o destaque deve ficar por conta não só das transformações ainda encaminhadas no âmbito da CTPD, mas também das recentes mudanças do sistema internacional que levam em conta novos referenciais, tais como: o regionalismo aberto, a globalização política, a integração econômica, a fragmentação do poder, os avanços revolucionários da tecnologia e da informação, e o fim do paradigma estatal<sup>7</sup>. Não restam dúvidas de que esse conjunto de novas referências, além de não se apresentarem de maneira uniforme no âmbito das distintas realidades nacionais, têm impactado significativamente a forma de se conceber e a maneira de se gerir a cooperação internacional. Entender a complexidade desses impactos e o recente encaminhamento das concepções políticas em jogo coloca a exigência de estudos específicos a serem posteriormente desenvolvidos.

### **A CTI NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA – A INFLUÊNCIA DA CEPAL E UMA APROXIMAÇÃO DAS VISÕES PRESENTES NA REALIDADE BRASILEIRA**

No período de quatro décadas, que vai do fim da 2ª Grande Guerra (1945) até a queda do muro de Berlim (1989), os atores internacionais agiam em função de uma lógica bipolar. O mundo estava organizado a partir de um referencial Leste-Oeste (Estados Unidos/União Soviética), expressão do eixo da segurança, enquan-

<sup>7</sup> Em se tratando da CTI, uma área cuja empiria e conhecimento teórico têm sido atualmente marcados por significativo dinamismo e mudanças, os novos referenciais apontados são conceitos que, por já se fazerem presentes na literatura específica, optei por apresentar ao leitor. No entanto, por se tratar de conceitos distintos entre si, e cada qual com sua ampla e específica significação, um adequado aprofundamento teórico só será possível numa produção futura sobre o tema.

to que a dimensão Norte-Sul expressava o eixo no qual se colocava a luta pelo desenvolvimento econômico-social.

Diferentemente do eixo Leste-Oeste, o eixo Norte-Sul teve uma forte influência dos intelectuais latinoamericanos, através de instituições e iniciativas que defendiam políticas específicas, dentre elas a CEPAL (1948), a Conferência Afro-Asiática (1950) e a Crise de Suez (1956). Segundo estudos vinculados à área das relações internacionais, a América Latina foi a região que, na década de 1960 e 1970, por influência da Cepal, mais experiências de integração realizou.

Tendo como referências os estudos propiciados por essas iniciativas, as regiões da América Latina, Ásia e África começaram a defender a necessidade de criação de mecanismos internacionais que favorecessem o desenvolvimento econômico e social dos seus povos. A definição e estruturação do eixo Norte-Sul iniciou-se com a criação do Movimento dos Países Não-Alinhados (Conferência de Belgrado, 1961) e com a instalação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) (GENE-BRA, 1964). Como já assinalado anteriormente, a defesa de mecanismos internacionais voltados para o desenvolvimento chegou ao seu ápice no início da década de 1970, momento em que se deu o aumento do preço do petróleo pelos países árabes da OPEP (1973) e o lançamento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), por parte da ONU (1974). Esses dados acabaram confirmando uma colocação de Amorim (1994): a de que a lógica do desenvolvimento só passa, muito tardiamente e de maneira incompleta, a ser um objeto declarado da cooperação.

Diante de tais constatações, evidencia-se a importância de se resgatar a histórica influência do pensamento da Cepal no contexto das ações de integração no âmbito da América Latina; um resgate a ser encaminhado a partir de dois autores de referência do pensamento cepalino: Ricardo Bielschowsky e Maria da Conceição Tavares.

Concebida como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos, a Cepal foi criada em 1948 por

uma decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, no ano anterior. Sua criação ocorreu no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e de não acesso aos “dólares escassos” que dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região (BIELCHOWSKY, 2000). Mas a efetiva representatividade da Cepal está diretamente ligada às ideias e ao papel do economista Raul Prebisch, ex-gerente geral do Banco Central argentino, que se tornou seu secretário executivo em 1950.

O conjunto de documentos voltados ao desenvolvimento econômico da AL, produzidos por Prebisch no primeiro ano que esteve à frente da Cepal, tornaram-se a referência ideológica e analítica dos intelectuais desenvolvimentistas latino-americanos. Num ensaio de 1948, Prebisch aponta um fator que se tornará referência das posteriores reflexões sobre o desenvolvimento da América Latina, qual seja: “a incapacidade desta região de gerar, autoctonemente, as alavancas do progresso técnico e de apropriar-se dos seus resultados” (AMORIM, 1994). Ou seja, o núcleo do raciocínio de Prebisch – a ênfase no progresso técnico (em termos científicos e tecnológicos) – acaba não sendo apreendido de maneira adequada; na América Latina as preocupações sobre industrialização acabaram não priorizando a geração e incorporação de tecnologia ao processo produtivo.

Complementando a reflexão inicial de Prebisch, o restante do ideário cepalino entendia que a divisão do mundo se polarizava na ideia de centro e periferia. Defendia ainda um posicionamento crítico diante da deterioração dos termos de intercâmbio entre países centrais e periféricos. E, por fim, era favorável a uma industrialização pela via da substituição das importações.

Mas em relação aos processos de integração, são os anos de 1950 que, segundo Tavares, marcaram o momento em que, a partir dos estudos desenvolvidos pela Cepal sobre o desenvolvimento da AL, iniciou-se a sistematização das propostas voltadas à integração econômica na região. Naquele contexto, a Cepal adotava como fundamentos principais a oposição centro/periferia; a restrição externa; e a escassez de capital e de tecnologia - catego-

rias que consideram os eixos centrais do pensamento estruturalista latino-americano. Diferentemente do que se dava na Europa, o diagnóstico elaborado pelo pensamento cepalino em relação à América Latina entendia que iniciativas de integração econômica deveriam estar relacionadas ao alcance de um nível mais alto de industrialização. Já nos anos de 1960, dez anos após a sua criação, o pensamento da Cepal sobre o crescimento e desenvolvimento dos países da AL se consolidou, passando a se apoiar em outros eixos que se tornaram centrais:

- 1) a constatação de que a AL vinha crescendo muito lentamente, determinando que sua população se situasse à margem do processo de expansão econômica alcançada em outras partes do mundo; o problema fundamental da região era alcançar uma taxa satisfatória de crescimento, de forma a ser possível o pleno aproveitamento do potencial humano;
- 2) a questão da “restrição externa” que, nos anos de 1950, resultava dos crônicos déficits do comércio exterior; as possibilidades de crescimento estavam subordinadas às flutuações da demanda externa;
- 3) a industrialização deveria projetar-se mais para além do estreito marco do processo de substituição de importações; (TAVARES, 1998)

Ou seja, a integração econômica regional nos anos de 1960 era concebida pela Cepal como um vetor estratégico de ruptura do quadro de baixo dinamismo e baixa produtividade da economia latino-americana, em direção a três dimensões interdependentes: a aceleração do crescimento; a expansão e diversificação das exportações; e o avanço da industrialização. Este papel estratégico atribuído à integração econômica não significava que ela fosse considerada, em si mesma, como uma via alternativa de desenvolvimento. Para a Cepal, um conjunto enorme de aspectos determinavam a dificuldade do desenvolvimento, mas a integração, especificamente, deveria ser concebida como parte de uma política integral de desenvolvimento nacional, dentro da qual as reformas estruturais, destinadas a remover os obstáculos internos, ocupavam uma posição-chave (CEPAL, 1969).

Outros dois aspectos complementavam este enfoque cepalino do papel da integração econômica para o desenvolvimento latino-americano: 1) a necessidade de combinar o processo integracionista com a expansão e diversificação do comércio com outras regiões do mundo, em particular com os países desenvolvidos; e 2) o fato de que, isoladamente, os países da região careceriam de poder de negociação para modificar em seu favor os termos desfavoráveis que caracterizavam suas relações comerciais e financeiras com os países centrais. Nesse sentido, era necessário estabelecer uma política comum frente aos países industrializados e instituições financeiras internacionais, a partir de novas condições de negociação do aumento da competitividade das exportações resultantes da união econômica.

O conjunto dessas ideias acabou se materializando numa iniciativa prática promovida por Prebisch – a criação da UNCTAD, ativa até a década de 1980. Após esse momento, tendo em vista a hegemonia unipolar dos EUA, o desenvolvimento de outros blocos regionais, a ampliação das áreas de livre comércio na Europa e Ásia e o retrocesso resultante da crise nos países do chamado Terceiro Mundo, a discussão destes temas tendeu a ser suplantada pelas iniciativas dos países centrais e impulsionadas diretamente através de instituições internacionais multilaterais.

Nesse sentido, o balanço de quase quatro décadas de ensaios e intentos integracionistas influenciados pela Cepal deixou um saldo de resultados relativamente modestos. A integração econômica da AL, inicialmente dificultada pela ação dos EUA (contrário à consolidação de qualquer bloco regional ou subregional que represente a ampliação do espaço de autonomia político-econômica dos países latino-americanos), e minada por falta de empenho dos grupos empresariais e dos próprios governos latino-americanos, pouco avançou em termos do padrão de inserção internacional da região, proposto originariamente pela Cepal (TAVARES e MELIN, 1997).

Em se tratando especificamente da realidade brasileira, Amorim (1994) faz um outro tipo de análise quanto ao sentido e aos limi-



tes da CTI. O autor alerta para a necessidade incontornável de se incorporar o progresso tecnológico ao desenvolvimento, tendo em vista a melhoria dos padrões de vida dos habitantes da América Latina. Soma-se a isso o fato de que a cooperação entre países em desenvolvimento, quando efetivamente baseada em complementaridade de recursos e objetivos similares, torna-se um elemento importante da própria política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, já que, em tese, entende-se que inexistem aqui os fatores de desconfiança e os riscos políticos das iniciativas marcadas pelo desequilíbrio entre os parceiros. Em relação às condições de cooperação que devem ser, no contexto atual, priorizadas pelo Brasil, Amorim aponta as seguintes considerações:

- a cooperação internacional não pode ser encarada como alternativa para o esforço interno; só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica própria; apelar para a cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento é condenar-se à dependência e à submissão;
- a cooperação só será verdadeiramente frutífera quando houver complementaridade real de interesses; naturalmente, tal complementação será encontrada com maior facilidade, como foi indicado, entre nações de nível de desenvolvimento similar, mas ela pode estar presente também em outros tipos de relacionamentos menos “simétricos”;
- a ampliação das ações cooperativas do terreno científico para o tecnológico, além das complexidades já mencionadas, envolve adaptações e ajustes no aparelho institucional que não estão totalmente resolvidos;
- vale insistir que a cooperação em C&T não pode estar isolada do conjunto do relacionamento internacional do país (AMORIM, 1994).

Mas o entendimento das CTIs na realidade brasileira é muito diferenciado em suas abordagens, o que nos aponta a urgente necessidade de um estudo mais aprofundado e específico sobre o tema. A citação que se segue expressa a posição do embaixador Luiz Henrique da Fonseca, atual diretor da Agência Brasileira de

Cooperação (ABC), para quem, atualmente, as políticas de CTI brasileiras culminam no âmbito de uma política de solidariedade.

Desde a política de luta pelo poder, considerada por Hans Morgenthau como principal objetivo das relações entre as nações, até a política da solidariedade, tal como é conduzida hoje pelo governo brasileiro, um longo caminho foi percorrido, principalmente no âmbito da cooperação técnica internacional. De fato, baseada nos princípios da co-responsabilidade, sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação Sul-Sul estabeleceu, já ao final da década de 1970, novos parâmetros que, de certa maneira, impactaram positivamente as relações internacionais, (FONSECA, s/d).

### **A CTI NO ÂMBITO DO MUNDO GLOBALIZADO E O ATUAL SISTEMA INTERNACIONAL DE PODER – QUESTÕES PARA SE PENSAR SOBRE OS ATUAIS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO**

Para entender a natureza da nova dependência externa da região e seus reflexos sobre o padrão de inserção da AL na economia mundial, deve-se levar em conta as modificações existentes no contexto internacional nas duas últimas décadas. Dentre as várias mudanças existentes nesse período, duas são particularmente relevantes para a presente análise: a chamada globalização financeira (CHESNAIS, 1996), e em interação com ela, a reafirmação da hegemonia econômica e política dos EUA (TAVARES, 1985). Ambas são peças centrais de um novo ordenamento internacional unipolar – regido pelo capital financeiro e pelo poder exercido pela potência americana – que vêm transformando radicalmente o funcionamento da economia mundial e a hierarquização das relações de poder entre seus componentes, afetando significativamente a periferia (TAVARES e MELIN, 1997).

A globalização financeira é um fenômeno recente que estimulou a mobilidade do capital financeiro em escala mundial. Este processo de liberalização dos mercados de capitais tem afetado de diversas maneiras os países periféricos. No novo ordenamento mundial,

os países periféricos desempenham um papel de receptores passivos de capital e de informação global, difundidas a partir do centro; de absorvedores de capitais especulativos e de usuários de tecnologias cuja produção, que não controlam, se concentram nas matrizes das grandes empresas transnacionais.

Segundo Tavares, na medida em que o contexto internacional se caracteriza pela globalização financeira e pelo imperialismo hegemônico dos EUA, o contexto da AL tende a se fragilizar, tendo em vista as políticas voltadas à abertura comercial e financeira, assim como a desregulamentação generalizada da economia que nos últimos anos agravaram a vulnerabilidade externa, restringindo notavelmente as possibilidades de desenvolvimento autossustentável da região. Ou seja, lamentavelmente, a maioria dos países da AL não conseguiu até agora fazer valer seus interesses nacionais e regionais, nem tampouco os governos da região têm tentado adotar seriamente, no plano nacional, o último modelo de desenvolvimento proposto pela Cepal em 1990, registrado num documento emblemático intitulado “Transformação Produtiva com Equidade: a Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90”<sup>8</sup>.

Assim, para os países melhor situados na região, a década e o século XX terminaram com uma terrível e generalizada inequidade e incerteza em relação ao futuro. Para os poucos que foram capazes de realizar algumas transformações produtivas de destaque, as políticas públicas têm tido pequenos resultados, quando não são regressivas em termos de segregação social. Ou seja, não parece ser possível empreender políticas sociais compensatórias capazes de conter os efeitos de políticas econômicas neoliberais que supõem entregar ao mercado a instância decisória sobre prioridades para a aplicação de recursos financeiros escassos e instáveis (TAVARES e MELIN, 1997).

<sup>8</sup> Nesse documento, a Cepal defende que uma transformação produtiva com equidade deva ser buscada no contexto de uma maior competitividade internacional. Essa competitividade deverá apoiar-se intensamente numa incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico no processo produtivo (com os consequentes aumentos de produtividade) e menos na depreciação dos salários reais.

Assim sendo, um dos aportes assumidos nesse estudo é o de que os processos de integração (e a formação de blocos regionais) não só têm sido significativamente influenciados pelas transformações propiciadas pela globalização, como têm se apresentado como um de seus fenômenos mais característicos (GONÇALVES, 1994). Assim sendo, uma reflexão sobre o atual papel da CTI deve ser encaminhada levando-se em conta a complexidade que se coloca na ordem mundial que se apresenta.

O fenômeno da globalização pode ser definido através de dois aspectos principais: 1) organizações globais de produção (redes transnacionais complexas de produção que obtêm os vários componentes do produto em lugares que oferecem as maiores vantagens em termos de custos, mercados, impostos e acesso ao trabalho apropriado, e também vantagens de segurança e previsibilidade políticas); e 2) finanças globais (um sistema não regulamentado de transações em dinheiro, crédito e ações). Esses dois aspectos juntos conformam uma economia global através de um espaço econômico que vai além da fronteira dos países, que coexiste com uma economia internacional baseada em transações que respeitam as fronteiras dos países e é regulamentada por acordos e práticas entre os Estados.

Desse processo de globalização surgem consequências de naturezas distintas que passam a interferir na estrutura da ordem mundial, dentre as quais:

1) As mudanças que se dão no papel do Estado. Se nos anos de 1930, o papel do Estado era proteger o espaço da economia nacional de conflitos externos, após a Conferência de Bretton Woods essa proteção deveria se subordinar à determinada lógica econômica. Em meados dos anos de 1970 uma nova doutrina passou a determinar que os Estados deveriam ajustar suas atividades econômicas nacionais às exigências da economia global: é o ajuste à competitividade global.

2) A reestruturação das sociedades nacionais e o surgimento de uma estrutura social global. Ou seja, a globalização é dirigida por uma classe transnacional de administradores, que se consti-

tui num núcleo, denominado “civilização empresarial”. A reestruturação da produção tem transformado o modelo anteriormente centrado na grande fábrica, dando lugar a uma nova estrutura de produção centro/periferia que funciona numa outra lógica de gestão. Nesse processo de reestruturação da produção, o papel do capital se sobrepõe ao papel do trabalho.

Destaca-se o fato de que a distinção geográfica entre o Primeiro Mundo e o Terceiro Mundo está se diluindo, de maneira que as condições que anteriormente caracterizavam esse mundo periférico passam a se reproduzir no interior dos países “desenvolvidos”.

Complementando, vale destacar que, segundo Wood (2006), a globalização de cunho imperialista, em curso, fomenta e se fortalece, ao invés do que parece, através da fragmentação e diferenciação das economias mundiais, viabilizando, entre outras coisas, que o capital global explore regimes de mão-de-obra barata. Nesse sentido, valoriza-se a função do Estado territorial pois é através dele que são feitos os diversos controles necessários; o capital global se beneficia daquilo que chamamos globalização, mas quem organiza o mundo globalizado são fundamentalmente os Estados. Mais do que as organizações internacionais, como FMI ou Organização Mundial do Comércio (OMC), os Estados são indispensáveis ao capital global e, nesse sentido, justifica-se sua tentativa de controlar o sistema de múltiplos Estados.

Em suma, o que as breves colocações acima apontam é que, de uma maneira geral, a globalização está gerando um sistema político significativamente mais complexo com inúmeros desdobramentos no âmbito dos processos internacionais de integração entre os países. Ainda que trabalhada de maneira ampliada nas colocações feitas acima, trata-se de um aporte de fundamental importância no encaminhamento de estudos a serem aprofundados nessa área.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes (1994). Perspectivas da Cooperação Internacional in: MARCOVITCH, Jacques (1994). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) (2000). *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record.

BRONFMAN, Mario; POLANCO, Jorge Dias (2003). La Cooperación Técnica Internacional y las políticas de salud. *Ciências e Saúde Coletiva* 8(1).

CERVO, Amado Luiz (1994). Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*: 37(1).

COX, Robert (2007). Questões estruturais de um governo global: implicações para a Europa in: GILL, Stephen (org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

GONÇALVES, Williams (2004). *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

MÉSZÁROS, István (2007). *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo do século XXI*. São Paulo: Boitempo.

SOARES, Guido F. S. (1994). A Cooperação Técnica Internacional in: MARCOVITCH, Jacques (1994). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo.

TAVARES, Maria da Conceição; GOMES, Gérson (1998). La CEPAL y a integración económica de América Latina. *Revista CEPAL*, No. Extraordinário.

WOOD, Ellen Meiksins (2006). Imperialismo dos EUA: hegemonia econômica e poder militar. *Crítica Marxista*, no. 19.