MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13341

Desafios atuais para a cooperação sul-sul: as desigualdades e o sul global

Current challenges for south-south cooperation: inequalities and the global south

Desafíos actuales para la Cooperación Sur-Sur: las desigualdades y el Sur global

Marina Bolfarine Caixeta
Universidade de Brasília
Brasília – Distrito Federal, Brasil
E-mail: marinabolfarinecaixeta@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0462-506X

Roberto Goulart Menezes
Universidade de Brasília
Brasília – Distrito Federal, Brasil
Email: rgmenezes@unb.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3220-7765

Resumo: O presente artigo analisa o fenômeno da Cooperação Sul-Sul partindo do pressuposto de que ela pode servir como um dos instrumentos que podem contribuir para a mudança da realidade internacional articulando-se com a identidade 'Sul global' e enfrentando os problemas gerados pelas desigualdades nas e entre as respectivas sociedades. Para tanto, sugere uma discussão conceitual da Cooperação Sul-Sul, do Sul global e das desigualdades com vistas a propor critérios analíticos para as investigações dos casos - estudos de casos e análises comparativas - para a compreensão do significado, dos resultados e do mérito da Cooperação Sul-Sul no presente contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A adoção de uma perspectiva latino-americana oferece a possibilidade de contar com uma visão crítica e própria sobre a Cooperação Sul-Sul, partindo de uma literatura das Ciências Sociais bastante avançada. A região da América Latina e Caribe, também, serve como caso paradigmático para essas discussões, porquanto está envolvida em significativas alianças do Sul global, forma parte das estatísticas sobre desigualdades e tem promovido iniciativas sobre a Cooperação Sul-Sul de forma bastante dinâmica.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; desigualdades; Sul global

Abstract: This article analyzes the phenomenon of South-South Cooperation based on the assumption that it can be an instrument to the world order change articulating itself with the 'global South' identity and dealing with the problems that come from inequalities in and between the respective societies. To this end, it suggests a conceptual discussion of South-South Cooperation, the global South and inequalities with a view to proposing analytical criteria for case investigations - case studies and comparative analyzes - to understand the meaning, access the results and the merit of South-South Cooperation in the present context of International Development Cooperation. The adoption of a Latin American perspective gives us the possibility of having a critical and proper view on South-South Cooperation, based on a significant legacy of Social Sciences studies. The Latin America and the Caribbean region, additionally, offers as a paradigmatic case for these discussions, as it has been involved in important Southern alliances, is part of the statistic on inequalities and has been promoting substantial initiatives on South-South Cooperation.

Keywords: South-South Cooperation; inequality; global South.

Resumen: Este artículo analiza el fenómeno de la Cooperación Sur-Sur partiendo del supuesto de que puede contribuir para cambiar la realidad internacional, articulándose con la identidad del 'Sur global' y enfrentando los problemas que generan las desigualdades en y entre las respectivas sociedades. Por lo tanto, sugiere una discusión conceptual sobre la Cooperación Sur-Sur, el Sur global y las desigualdades con miras a proponer criterios analíticos para la investigación de casos - estudios de casos y análisis comparativo - para comprender el significado, los resultados y los méritos de la Cooperación Sur-Sur en el presente contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La adopción de una perspectiva latinoamericana nos permite una visión crítica y única para la Cooperación Sur-Sur, basada en una literatura muy avanzada en Ciencias Sociales. La región de América Latina y el Caribe también es un caso paradigmático para estas discusiones, ya que se involucra en alianzas del Sur global, forma parte de las estadísticas de desigualdades y viene promoviendo iniciativas de Cooperación Sur-Sur muy dinámicas.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; desigualdades; Sur global.

Recebido em
15/01/2021

Aceito em
12/06/2021

INTRODUÇÃO

No capitalismo histórico, a trajetória das desigualdades dentro e entre as nações tem sido marcada pela disputa incessante de riqueza e poder. De acordo com Milanovic, no período de 1820-2011, a desigualdade mundial deixou de aumentar apenas entre 1988-2011. Embora seja curto esse período de redução das desigualdades, ele se explica pelo "progresso da Ásia e uma desaceleração do Ocidente" (MILANOVIC, 2016, p. 144), em especial na China, onde o aumento da renda foi mais rápido nesse período, e pelo expressivo contingente de pessoas beneficiadas. Já no restante do mundo, em especial, nas economias centrais o 1% do topo mais que dobrou a sua renda desde a "virada da desigualdade" nos anos 1980.

Desde então, as pesquisas demonstram que nesses últimos quarenta anos a desigualdade de renda atingiu patamares extremos. De acordo com Sassen (2016), ao contrário do período entre 1945 e 1980, quando "o crescimento estava amplamente distribuído e formou uma classe média forte" nos anos 2000 tivemos "o surgimento de uma classe média empobrecida, com 80% do crescimento indo para aquele 1% do topo" (p. 26). Essa inversão da trajetória de redução das desigualdades resulta das profundas transformações no padrão de funcionamento do capitalismo histórico desde meados dos anos 1970, quando as políticas neoliberais começaram a ser implementadas. Desde então a polarização mundial intensificou-se.

De modo geral, a participação das nações periféricas na economia-mundo, bem como sua autonomia política, vêm reduzindo desde então, com a exceção de poucos países. Assim, "os mecanismos que fazem fluir a riqueza desde as periferias e semiperiferias para o centro" (ROJAS, 2003, p. 50) por meio da manutenção e do aprofundamento do intercâmbio desigual, e a divisão mundial do trabalho em favor do centro em uma relação "assimétrica de exploração e marginalização progressivas das semiperiferias e sobretudo das periferias do sistema" (ROJAS, 2003, p. 50) reforçando os mecanismos de dominação e dependência entre os países.

Entre as denominações utilizadas para referir-se ao lugar das nações não centrais na ordem geopolítica contemporânea destaca-se a noção de Sul global. Essa noção é parte do processo de construção política do Sul, e seu emprego foi impulsionado pelas transformações geopolíticas e econômicas na ordem mundial com a ascensão pacífica da China, acompanhada por Índia, Brasil, Rússia e demais países da semiperiferia (DOMINGUES, 2013). A crise financeira global de 2008 nos centros do capitalismo contemporâneo realçou o papel político e econômico dessas nações no contexto da reforma da arquitetura financeira e monetária internacional (notadamente no FMI) e da crescente influência delas no G-20 financeiro.

Especialmente em decorrência dos avanços observados nos países emergentes da semiperiferia, logrou-se fazer da Cooperação Sul-Sul (CSS) importante instrumento político e estratégico em benefício dos países do Sul global. Desde 1978, quando se elaborou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) como marco de ação da então denominada Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), hoje conhecida como CSS, evidenciou-se uma "ascensão do Sul" atrelada ao êxito de políticas sociais e à maior participação desses países nas dinâmicas do comércio global (PNUD, 2013). Além disso, inclui-se a CSS como estratégia de ação nas agendas do sistema ONU e convenções internacionais com vistas à implementação das metas de desenvolvimento global – a Declaração do Milênio com os ODM (2000-2015) e a Agenda 2030 com os ODS (2016-2030).

Neste trabalho, discutimos os desafios atuais da Cooperação Sul-Sul à luz dos conceitos de Sul global e desigualdades. A perspectiva latino-americana soma-se às análises críticas existentes sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no Sul e Norte global, mas ainda nos permite adotar uma visão própria sobre essa prática cooperativa. Adicionalmente, a região da América Latina e Caribe serve como caso paradigmático para essas discussões, porquanto está envolvida em distintas alianças do Sul global (G77, CELAC-China, Mercosul, Caricom), está muito presente nas estatísticas sobre as desigualdades e,

além disso, tem promovido alto volume de iniciativas de Cooperação Sul-Sul e logrado construir uma governança regional para o tema por meio do PIFCSS-SEGIB[1].

Uma corrente autêntica da região latino-americana, a perspectiva decolonial se inscreve, mas não se confunde com a abordagem pós-colonial. Avesso ao conhecimento institucionalizado e sempre problematizando as teorias produzidas, o pós-colonialismo, apesar de não ser uma corrente teórica reconhecida no campo das Relações Internacionais, coloca "a questão do etnocentrismo como traço constitutivo do internacional moderno." (TOLEDO, 2021, p. 11). Coube ao 'giro decolonial' promovido pelo Grupo Modernidade/Colonialidade vincular a modernidade com as distintas formas de manifestação da colonialidade do poder, do ser e do saber. De acordo com Toledo (2021), "ao argumentar que a modernidade é constituída pela colonialidade, o pensamento decolonial subverte as narrativas dominantes sobre origens e evolução do sistema de estados, bem como a ideia de que a nação é expressão da cultura e história comuns de um povo" (TOLEDO, 2021, p. 14).

O texto está organizado, além desta introdução e da conclusão, em três partes: na primeira, apresentamos um mapeamento do que se concebe por Sul global; na segunda, abordamos as desigualdades no sistema-mundo, o que se evidencia nas críticas à colonialidade formuladas na região latino-americana e se traduz como um problema do Sul e no Sul global; na terceira, indagamos sobre a Cooperação Sul-Sul e seu potencial de mudança no sistema-mundo. Por último, sugerimos a íntima relação desses conceitos evitando, com isso, o risco de que a CSS se torne mais um mecanismo de reprodução da ordem desigual. Para tanto, acreditamos que é preciso aproveitar-se do potencial explicativo de certas categorias-chave do pensamento latino-americano, tais como: alteridade, transmodernidade e interculturalidade na análise da CSS.

[1] Em 2020, celebrou-se 10 anos do Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PFICSS); Astroza, Caixeta e Malacalza (2020) ressaltam o desafio de promover a unidade em meio a diversidade e o êxito da região em consolidar práticas de intercâmbio e ao mesmo tempo elaborar uma visão comum posicionando a região no mundo.

O SUL GLOBAL: UMA IDENTIDADE NA POLÍTICA

Numa genealogia do Sul global, pode-se apresentar a divisão entre Norte e Sul como um fenômeno que se constitui a partir de meados do século XX. Conforme Solarz (2014), a Carta de criação da Organização das Nações Unidas, a noção de ajuda internacional nas relações entre os países desde a reconstrução do pós-II Guerra, os processos de libertação nacional e a Guerra Fria são alguns desses marcos históricos que fazem parte da construção política do Sul. Assim, o Sul global é uma identificação socioeconômica e política que guarda uma forte relação com a consciência e propostas de desafiar a lógica vigente presente na ordem mundial e no sistema capitalista.

Brun (2016) defende que seria mais adequado falar de um rótulo ao discutir a percepção que os países em desenvolvimento têm de si próprios, porquanto identidade pressupõe a partilha de referenciais culturais comuns e o Sul global é uma congregação plural, com cultura, percursos e aspirações diferentes. No entanto, adota-se aqui a perspectiva de que as identidades são também forjadas na luta política neste contexto da globalização, de "culturas híbridas" numa dissociação entre lugar e cultura e associação entre estruturas e práticas. Isso implica dizer que a perda de uma identidade originária (pertencimento a um grupo cultural), por exemplo, pode ser compensada pela procura ou criação de novos contextos e "retóricas identitárias", o que tem sido muito comum em contextos sociais da região.

É importante destacar que uma das características da noção de Sul global é a sua heterogeneidade. De acordo com Santos e Meneses (2010), o Sul é "concebido metaforicamente como um campo de desafios epistémicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo." (p. 19). Assim, ele compreende um espectro que vai desde um Sul global com países cujas políticas externas são mais autonomistas, que contestam a ordem internacional, passando por países que possuem relações estreitas com o Norte global até países periféricos alinhados aos princípios do fórum da eficácia da ajuda da Organização para a Cooperação e o

Desenvolvimento Econômico (OCDE) em suas iniciativas de CSS (HIRST, 2010; AYLLÓN, 2015; MORASSO, 2015).

Com a noção de Sul global, busca-se também superar as racionalidades vigentes que sustentam o sistema de dominação do centro sobre a periferia/semiperiferia. Conforme enunciam Santos (2010) e Morin (2011), o Sul global tem sido muito utilizado no meio acadêmico para formulação de críticas à ciência moderna eurocêntrica. O pensamento do Sul, segundo Morin (2011), deve problematizar a noção corrente de progresso e desenvolvimento, apontar caminhos alternativos ao apresentado pelos países do Norte e organismos internacionais, de forma que eles sejam criativos e sensíveis e fazendo convergir o que houve de melhor no renascimento humanístico ocidental com os valores e práticas, por exemplo, das sociedades africanas e sul-americanas. Santos (2010) defende as epistemologias do Sul como meio de se democratizar, descolonizar e desmercantilizar o conhecimento contemporâneo, para tornar a ciência um meio real à serviço da humanidade rumo à emancipação e ao bem-estar dos povos. De acordo com ele "a ecologia de saberes capacita-nos para uma visão mais abrangente daquilo que conhecemos, bem como do que desconhecemos, e nos previne para que aquilo que não sabemos é ignorância nossa, não ignorância em geral" (SANTOS, 2010, p. 66). Para ambos os autores, a prática da diversidade cultural contribui para a produção de conhecimento, porque introduz novos referenciais e visões de mundo provenientes de sociedades até o presente silenciadas por essa ciência dominante, e pretensamente universalizante.

Neste contexto, o conceito de autonomia nas Relações Internacionais (RI) que emergiu na América Latina e Caribe reivindica a singularidade deste Sul global como algo estratégico para a política internacional. Lechini e Rojo (2019) analisam o legado da escola doutrinária da autonomia a partir de Juan Carlos Puig, na Argentina, e de Hélio Jaguaribe, no Brasil, que produziram novas abordagens acerca da situação da América Latina no sistema internacional. Soma-se a esse esforço de renovação a partir de um novo contexto, o Relatório Gulbenkian (1996) coordenado por Immanuel Wallerstein, no qual se propõe repensar em chave crítica

os pressupostos das Ciências Sociais, tal como Mills em seu conhecido livro A imaginação sociológica (1959), que questiona os pressupostos da teoria da modernização.

Na América Latina, forjada a partir da experiência colonial e subalternizada no mundo, esse movimento de renovação das Ciências Sociais ganhou novo impulso nas três últimas décadas. Uma das obras que reúne contribuições acerca de alternativas teóricas e políticas aos discursos hegemônicos nesse campo de conhecimento é Colonialidade do Saber (2000), editado por Lander. Essa importante contribuição ao pensamento crítico latino-americano contemporâneo reflete o esforço de um conjunto de autores para renovar metodologicamente as Ciências Sociais de e desenvolver abordagens inovadoras para os problemas tanto da nossa região como de outras partes do Sul global. Para o autor,

> [...] a busca de alternativas à conformação profundamente excludente e desigual do mundo moderno exige um esforço de desconstrução do caráter universal e natural da sociedade capitalista-liberal. Isso requer o questionamento das pretensões de objetividade e neutralidade dos principais instrumentos de naturalização e legitimação dessa ordem social. (LANDER, 2000, p.4, tradução nossa)

Nesse sentido, Escobar (2007) formula uma potente crítica ao uso da designação Terceiro Mundo, reconhecendo-a como uma invenção do Primeiro. Para ele, há uma estigmatização das nações do Terceiro Mundo com vistas a realizar intervenções estrangeiras justificadas sob o pretexto de ajuda, reforçando uma concepção determinista e unívoca do desenvolvimento. A tese defendida pelo autor menciona uma "fábula de três mundos" que fundamenta a hierarquização do mundo contemporâneo. Isso habilita a profissionalização e institucionalização do desenvolvimento na cena internacional, a serviço de uma 'indústria da ajuda' comandada pelas organizações internacionais e países do Norte global. Entre as consequências disso, estão a tutela exercida sobre grande parte dos países periféricos e o aprofundamento da dependência econômica e política. E, com isso, novamente a posição do Norte global é reforçada como protagonista e precursor do conhecimento construído, o que está na base da reprodução desse sistema.

Em anos recentes, observa-se que os próprios países que compõem a periferia do sistema-mundo têm reivindicado essa identificação com o Sul global. Desta vez, isso pode ser entendido como uma estratégia, pois "pertencer ao mundo em desenvolvimento se torna cada vez mais uma escolha e cada vez menos um estigma", conforme observado por Brun (2016, p.703). No plano político internacional, essa auto-identificação tem como objetivo explicitar o vínculo entre o passado colonial e a atual condição de subdesenvolvimento. Através da contestação das dívidas contraídas (moral, histórica e econômica) e do rompimento com a logica universal moderna, busca-se desconstruir a base da hierarquia do sistema-mundo.

De acordo com Alden, Morphet e Vieira (2010), a noção de Sul expressa uma crítica à atual ordem global hierárquica e desigual ao mesmo tempo que comporta elementos de transformação com base na solidariedade e no ativismo. Os autores distinguem o Sul de Sul global, considerando que aquela designação é mais adequada para a compreensão da realidade geopolítica, transcendendo a divisão geográfica das lutas anticoloniais para abarcar uma forma ideológica mais abrangente - em torno do dilema da soberania, das economias periféricas, da experiência do colonialismo e do imperialismo.

A identidade coletiva é concebida como uma categoria social que possui consequências em termos comportamentais e, com isso, também políticos. Conforme apontado por Abdelal et al. (2006), as identidades sociais podem assumir quatro tipos de conteúdo, de forma não excludente mutuamente: as normas constitutivas, que definem as regras para o pertencimento a determinada identidade; os propósitos sociais, que se referem aos objetivos compartilhados pelos membros do grupo; as comparações relacionais, que definem o conteúdo da identidade pelo que ela não é, em contraste com outras identidades; e os modelos cognitivos, que revelam as visões de mundo e compreensões sobre as condições materiais e políticas relacionadas aos interesses, que são definidos a partir da identidade.

Compreender o Sul global como identidade coletiva – suas normas constitutivas, propósitos sociais, comparações relacionais e, também, o modelo cognitivo em jogo – elucida o papel do Sul global no cenário político internacional contemporâneo. Isso permite que se

estabeleça um destino comum entre seus membros, definido a partir de determinado contexto, já que ‘o que os grupos querem depende de quem eles pensam que são’. Ele afeta a interpretação e entendimento de fatos do presente e do passado comum, moldados pelas memórias da experiência colonial compartilhada por este Sul global (ABDELAL et al., 2006). O modelo cognitivo, ainda, mostra a necessidade de se evitar a simplificação da noção de Sul global confinando-a a uma única realidade social, utilizada como sinônimo de uma identidade cultural, enfatizando seu valor ideológico.

Essa é a perspectiva também adotada pelo sistema-mundo moderno elaborada por Wallerstein, que, segundo Mignolo (2000, p. 35), "tem a vantagem de convocar um quadro histórico e relacional de reflexões que escapam à ideologia nacional sob a qual foi forjado o imaginário continental e subcontinental tanto na Europa, quanto nas Américas, nos últimos duzentos anos." Há um intento de se fazer com que a descolonização política ou formal seja encarada, conforme Mignolo (2017), como um processo mais abrangente e estrutural. A colonialidade que perdura desde o fim do sistema colonial requer uma desobediência política e, também epistêmica, pois deve questionar os jogos controlados pela teoria política e pela economia política, ambas eurocêntricas. De acordo com o autor, há duas teses:

> A primeira tese, a identidade NA política (melhor do que política de identidade), é um movimento necessário de pensamento e ação no sentido de romper as grades da moderna teoria política (na Europa desde Maquiavel), que é - mesmo que não se perceba - racista e patriarcal por negar o agenciamento político às pessoas classificadas como inferiores (em termos de gênero, raça, sexualidade, etc). A segunda tese se fundamenta no fato de que essas pessoas, consideradas inferiores, tiveram negado o agenciamento epistêmico pela mesma razão (MIGNOLO, 2008, p. 1).

A identidade na política, com isso, se faz de grande importância quando se discute o Sul global. Isso porque ela nos remete a possibilidade de aglutinação de uma maioria inferiorizada na política internacional que por meio de arranjos ou coalizões, por exemplo, podem aumentar a sua capacidade negociadora nas organizações ou fóruns internacionais. Nesse sentido, Brun (2016) considera que “as múltiplas solicitações de ontem, às vezes concretizadas no seio de organizações intergovernamentais, servem de trampolim para as de

hoje, em uma lógica de path shifting" (2016, p.517). Contrariando as afirmações de Gilpin, para quem as grandes perturbações mundiais resultam das guerras, enquanto as negociações resultam apenas em modificações incrementais, a autora defende que há lentas, mas importantes mudanças em marcha em torno das relações Sul-Sul.

> O processo de emergência desses países do Sul ainda está em curso e o espírito de não alinhamento persiste porque continua cheio de aspirações. [...] A integração progressiva dos três Estados estudados [Brasil, Chile e Venezuela] e as evoluções provocadas por suas percepções e suas práticas de relações internacionais representam uma transformação profunda no cenário interestatal. Não obstante, o fato de que esses atores se consideram vítimas das estruturas e das normas estabelecidas pelas potências do Norte, mas que continuam a participar nelas, constitui uma proeza no sistema existente (BRUN, 2016, p.518-9).

Nessa mesma linha de argumentação, Alden, Morphet e Vieira (2010) concordam que os países periféricos lograram imprimir seus objetivos no bojo das normas universais mobilizando para isso um discurso moral. Assim, o Sul global segue com questionamentos acerca das regras e funcionamento das instituições internacionais criadas no pós-II Guerra Mundial, de modo a contemplar nessas agendas seus interesses e preocupações. No campo das Relações Internacionais isso se reflete no desenvolvimento de abordagens que buscam superar as formulações hegemônicas nessa área de conhecimento abrindo espaço para perspectivas que trabalham com conceitos e categorias tais como a solidariedade, justiça ambiental, antirracismo, políticas de inclusão e de minorias, entre outras[2].

O objetivo político dessa identidade, portanto, varia conforme o cenário a partir do qual se enuncia o conceito de Sul global. Conforme apontou Lechini (2009), apesar de Sul global guardar uma característica essencial - a do 'outro', aquele que foi colonizado e que surge numa relação de complementaridade e de distinção em relação ao 'Norte global' industrializado/desenvolvido/central -, este conceito ampliou-se desde a década de 1950, quando passou a compor o vocabulário das relações internacionais. "[…] de ahí que vuelve a

[2] Sobre como o Sul global se transformou numa categoria central para as diferentes abordagens teóricas sobre a política global na disciplina das Relações Internacionais, ver a introdução em Alden, Morphet e Vieira (2010).

aparecer la idea de utilizar la cooperación Sur-Sur, esta vez aggiornada con las lecciones del pasado, para promover un orden más equitativo donde los países medios y los periféricos puedan defender sus intereses" (LECHINI, 2009, p. 67).

Desde então, essa discussão segue sendo uma importante contribuição para a renovação do pensamento das RI. "[One key question] concerns the very definition of the 'South', a concept that already comes laden with problematic connotations but for which a suitable alternative has still not been identified in many academic quarters." (FOURIE, NAUTA e MAWDSLEY, 2020, p. 3). Com isso, evidencia-se a necessidade de adequar seu significado ao contexto de seu uso, já que tanto o objetivo político quanto o interesse social podem ser alterados conforme a compreensão que seus atores tenham do mundo em que vivem.

Entende-se, assim, o Sul global como uma auto-identificação política global. Trata-se de uma identidade coletiva criada em meio às desvantagens geradas pelas clivagens do sistema-mundo moderno e, portanto, autodeclarada pelos próprios países e povos. Algo intersubjetivamente construído, ou seja, localizado em determinado espaço-tempo e, por isso, marcado social e historicamente pelo locus enunciador. Ele está condicionado por uma produção de conhecimento própria e alternativa de forma a habilitar tomadas de decisões autônomas e autênticas. Como um conceito plural, parte de distintas perspectivas e demandas de seus atores, que interpretam diferentemente o cenário internacional e seu papel nele, assim, é um conceito mutável por depender do contexto em questão para ser compreendido e explicado.

AS DESIGUALDADES: UM PROBLEMA NO E DO SUL GLOBAL

As desigualdades no Sul global possuem diversas dimensões, embora a econômica seja sempre a mais destacada de todas elas. O cruzamento dessas dimensões (política, econômica, social, entre outras) que tem feito parte da renovação recente das abordagens e metodologias nas pesquisas sobre as desigualdades de renda e riqueza, oportunidades, gênero, étnico-raciais, classes, direitos civis, dentre outras, ampliam o escopo da análise para o entendimento

e a problematização da ‘desigualdade global’. Nesse contexto de polarização mundial, ocorre uma desconexão forçada das diversas periferias do sistema-mundo, com a perda de espaço na economia mundial dos produtos primários em benefício da inovação tecnológica. (MENEZES, 2020). Isso intensifica a dependência econômica de uns em relação a outros e promove distintos padrões de bem-estar no mundo, uma assimetria de poder tanto em termos de direitos quanto de capacidades epistemológicas (COSTA, 2019)[3].

Conforme o World Inequality Lab Report (2018), desde a década de 1980 a renda global cresceu com uma extrema desigualdade – o 1% da população mais rica concentrou duas vezes mais renda do que os 50% mais pobres, sendo que a classe média diminuiu – e houve significativa transferência de renda do setor público para o setor privado, resultando ao mesmo tempo no aumento da renda nacional e na diminuição do orçamento público.

Compreender a busca de autonomia no cenário mundial deve partir da ideia de que a hegemonia não se dá somente entre Estados, mas permeia toda a divisão internacional do trabalho e, portanto, as classes sociais dos diferentes países. De acordo com Cox (1996), há uma ordem no interior de uma economia mundial, ou seja, um complexo de relações sociais internacionais que une classes sociais de diversos países. Essas análises sobre a relação de poder que atravessam os Estados impactam na forma e na finalidade da política exterior em questão. Numa análise de direção vertical (mais microscópica), é possível focalizar a desigualdade que não se dá somente entre países, mas também entre grupos no interior desses países que adotam diferentes formas de inserção internacional e de solidariedades internacionais. Também Muñoz (2016) sugere a teoria crítica para uma aproximação mais adequada à CSS, em vista das desigualdades.

Os problemas gerados pelas desigualdades têm suscitado distintas conceituações, elaborações teóricas e mensurações da manifestação e do impacto das várias dimensões da

[3] Costa (2019), por exemplo, afirma que "as desigualdades sociais correspondem a distâncias entre posições ocupadas por indivíduos ou grupo de indivíduos [nações ou grupo de nações] na estrutural social em âmbito local, nacional ou global. Essa definição diz respeito a posições econômicas (definidas por renda, riqueza, controle de recursos etc.) e assimetrias de poder em termos de direitos políticos, sociais e existenciais, influências políticas e também capacidades epistemológicas." (p.38)

desigualdade nos países. Isso explica a importância dos debates sobre as capacidades estatais, o tamanho do Estado e o seu desempenho, uma vez que traz para o centro da discussão as políticas publicas e o papel dos governos e das burocracias no enfrentamento a esses desafios. Especialmente na América Latina, a região mais desigual do mundo, este é um tema crucial.

A transição democrática dos anos 1980, foi marcada pelo apelo em prol de uma governança global associada à diminuição do papel do Estado na sociedade e no mercado. O'Donnell (1993) caracteriza a região neste período por uma grave situação social e econômica, e pela crise de um Estado que se apresentava bifurcado. Ao servir à democracia e, ao mesmo tempo, se mostrar autoritário, ele aumentava ainda mais as desigualdades socioeconômicas em seu interior. Isso, porque se respeitam os direitos participativos e democráticos da poliarquia, mas se viola o componente liberal da democracia - se vota com liberdade e com a garantia da transparência na contagem dos votos, mas não se pode esperar um tratamento correto da polícia ou da justiça.

Isso coloca em questão o componente liberal da democracia, porquanto cerceia severamente a cidadania. Essa coexistência de componentes democráticos e autoritários nos Estados latino-americanos também é explicitado por Oszlak (1978). O autor explicou a formação e consolidação desses Estados em função da garantia da ordem e do progresso e concluiu que, a partir da repressão e da regulação que mirava a acumulação de capital e a reprodução das relações sociais capitalistas, os Estados latino-americanos não conseguem consolidar o interesse público. Assim, ambos os autores são tributários de uma perspectiva em que a desigualdade na região é um elemento estrutural, o que justifica a relevância de se considerar o capitalismo histórico global na discussão sobre as desigualdades no Sul global.

Também no âmbito das discussões sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, Tassara (2020) assinala que a América Latina é caracterizada por uma desigualdade alta e persistente. Seus recentes avanços com relação à redução da pobreza, o crescimento do PIB per capita, a diminuição da dívida e o aumento dos investimentos externos não representaram uma melhoria integral da qualidade de vida para todos seus habitantes. Para tanto, no marco da Agenda 2030, os países de renda média que a integram devem

reconhecer que a luta contra a pobreza não incorpora a vulnerabilidade social, que a ajuda ao desenvolvimento não deve ser com base no PIB per capita, mas no IDH e que há uma grande contribuição da cooperação horizontal Sul-Sul para os países mais pobres. Em função disso, deve-se repensar as desigualdades na arquitetura da governança global a partir desse Sul global.

Numa perspectiva mais crítica, Svampa (2016) defende uma teoria social latino-americana para solucionar os problemas da região. Livrando-se das interpretações com base em modelos sociopolíticos importados e parâmetros globais, deve-se enfocar o conhecimento e valorizar a experiência social local em curso. Com base nos distintos debates latino-americanos[4], a autora afirma que o déficit de integração sistêmica da região no sistema-mundo resultou no desenvolvimento de outros laços sociais, desta vez baseados na auto-organização popular. Isso explica a formação de redes de reciprocidade, a existência de uma economia social e de diversas ações coletivas (movimentos sociais) na região em meio aos ditames neoliberais.

Segundo a autora, historicamente explicadas pela sua condição periférica e dependente no mundo e pela debilidade do mercado formal e ausência do Estado no interior da região, os setores populares sobrevivem mediante estruturas de reciprocidades e práticas de autogestão da cooperação. Frente à pobreza e às necessidades básicas, os movimentos sociais são socioterritoriais, já que o território se torna um espaço de resistência, lugar de ressignificação e de criação de novas relações sociais. Isso mostra mais uma expressão das diferentes dimensões e formas de manifestação da desigualdade e suas consequências no Sul global, o que é algo de difícil compreensão a partir dos enfoques, conceitos e sensibilidades dos estudiosos do Norte global.

[4] No livro ganhador do prêmio argentino de sociologia, a autora se propõe a mapear o indigenismo, o desenvolvimento, a dependência e o populismo como parte do pensamento produzido pela e na região. Quanto ao debate sobre a dependência, há três outros debates: o que trata da teoria da dependência; o da relação da China e a América Latina, quando se questiona se há uma cooperação estratégica ou neodependência; e o terceiro sobre a longa vida das discussões sobre a marginalidade e metamorfose.

A civilização capitalista instalou um modus vivendi em escala global que determinou, juntamente com a ciência eurocêntrica, um arcabouço teórico-político universal. Desde o fim do século XX, o atual sistema histórico, entretanto, está em declínio, de acordo com Wallerstein (2001). As contradições estão se acentuando no interior desse sistema e gerando três tipos de dilemas: o da acumulação, da legitimação política e da agenda cultural. O dilema da acumulação trata da maximização dos lucros com o estabelecimento de monopólios da produção a qualquer preço que trazem profundos danos ao ecossistema. O dilema da legitimação política explica a ideia de que todo sistema social sobrevive recompensando os que o gerenciam e mantendo grandes contingentes da população à margem da tomada de decisão e das benesses produzidas pelo sistema - sob um controle combinado de fé e força; a fé na santidade dos governantes e a força da inevitabilidade da hierarquia. O dilema da agenda geocultural está relacionado à concepção do indivíduo como centro do sistema, considerando-o sujeito da história; este individualismo, entretanto, ao colocar ênfase na iniciativa individual lança o mito profético da recompensa pelos esforços individuais (a meritocracia) e gera justificativas para os problemas sociais baseadas na falta de esforço da periferia do sistema. Apesar dos dilemas, sabe-se que a manutenção do status quo do sistema é traduzida nas várias fragmentações espaço-temporais da ordem e das desigualdades sociais geradas em cada uma delas.

Nesse sentido, as lutas por justiça no interior do sistema-mundo são sempre uma articulação contingente entre certa posição na estrutura social e determinado discurso. Trata-se de um processo de constituição mútua e articulação circunstancial entre discurso e sujeito, desigualdades e diferença. A diferença colonial é, assim, um conceito-chave da perspectiva decolonial por promover uma classificação hierárquica criadas historicamente pelos centros do sistema colonial. Com isso, ela é sensível à periferia como natureza desses sujeitos, ao loci de enunciação das práxis transformativas que são detentores de um imaginário anticapitalista resultante dessa condição do ser marginal (MIGNOLO, 2001).

Há um padrão de poder mundial vigente, que foi trazido com a globalização, resultado do capitalismo colonial moderno eurocêntrico. Conforme sinalizou Quijano (2000) ao

contestar a colonialidade do saber[5], houve uma classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça (uma categoria mental), que introduziu uma colonialidade de poder em substituição ao colonialismo e colocou o Sul global, em especial a América Latina, num grau de inferioridade ao europeu nesse sistema. Com uma maioria indígena, negra e mestiça, a região estava fadada a um impossível moderno Estado-nação, pois dispunha de um Estado dependente e uma sociedade colonial. Isso explica a situação de dependência histórico-estrutural da região no interior do sistema-mundo. Para ele,

> A América constitui-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade. Dois processos históricos convergiram e se associaram na produção do referido espaço/tempo e estabeleceram-se como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder. Por um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na idéia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa idéia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia. Nessas bases, conseqüentemente, foi classificada a população da América, e mais tarde do mundo, nesse novo padrão de poder. Por outro lado, a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial. (QUIJANO, 2000, p. 117).

A globalização hegemônica opera a fim de integrar os povos e ampliar a concentração de renda (AMIN, 2006). Entre os pressupostos que reforçam e promovem a lógica moderna universalizante do capitalismo estão: a questão cultural, a do desenvolvimento e a da geopolítica que se inscrevem nesse marco contraditório do mundo uno, diverso e desigual. Com isso, o autor explicita a necessidade em se desassociar a desigualdade da diferença, contra a naturalização da ideia de que a diferença conduz à desigualdade.

[5] O conceito de colonialidade se refere a ideia de que após o fim do sistema colonial, permaneceu distintas formas de dominação, o que poderia se expressar por meio da colonialidade do ser (os modos de subjetivação), do saber (as formas de conhecer) e do poder (as maneiras de se organizar as comunidades políticas) (MIGNOLO, 2000), além de gênero (as classificações sociais que se impõe aos comportamentos e identidades dos sujeitos) (LUGONES, 2008).

A modernidade está submetida a duas dinâmicas ideológicas contraditórias e complementares para Amin (2006). De um lado, a ideologia do capitalismo, que promove o universalismo e, para tanto, promove o fim da diversidade cultural. Ao convencer todos sobre a necessária igualdade de oportunidade entre indivíduos e países, por meio da retórica de governos, o capitalismo requer o sacrifício das especificidades culturais das sociedades em prol da conexão do mundo. De outro lado, a luta pelo "direito à diferença" baseia-se na ideologia da conservação das culturas, uma volta às origens apagando os danos que a modernidade provocou na transformação das culturas. Para isso, reivindica-se a pluralidade e o multiculturalismo que permitem a afirmação das singularidades. Com a prevalência da ideologia capitalista, entretanto, as desigualdades se reforçam com base num sistema de diferenças que inferiorizam.

As desigualdades sociais, assim, se projetam em outras dimensões (política e econômica) e transpassam os planos local, nacional e internacional no âmbito desse sistema-mundo. As distintas articulações possíveis a partir das desigualdades incluem a politização das diferenças, abordado na seção anterior e a produção de discursos, políticas e direitos. Partindo das posições desvantajosas nos cenários de assimetria de poder, vem a necessidade de maior influência política e epistemológica, ou seja, é preciso tanto de um movimento político emancipatório, quanto do rompimento com o binômio desigualdade-diferença, que justifica a dominação. Com isso, pode-se falar das desigualdades como um problema do Sul, sua inferioridade no bojo do sistema-mundo, e no Sul global, seu déficit quanto ao bem-estar das sociedades (o desenvolvimento).

Essa questão das desigualdades é abordada por Gonzalez-Vicente (2020) a partir das lutas pela justiça social no Sul global. Numa perspectiva crítica e complexa, o autor considera as lutas globalistas, pós-colonialistas e interseccionalistas contra o sistema excludente. As lutas globalistas mostram que é preciso compreender o Sul e o Norte global não como categorias nacionais, mas a partir da sua formação baseada em classes que operam em escala transnacional e que poderiam, por isso, instigar formas internacionais de ativismo e resistência. As lutas pós-coloniais reivindicam a problematização das hierarquias no interior

dos países do Sul global que operam os intercâmbios econômicos Sul-Sul e disputam as arenas políticas contra os discursos de economia emergente e da modernização nacional. As lutas interseccionais, por sua vez, tratam da colaboração transversal entre movimentos contra as diversas formas de opressão nos Estados pós-coloniais do Sul global, em vista de maior envolvimento e proveito dos demais atores nas relações cooperativas Sul-Sul.

Tendo em vista isso, a Cooperação Sul-Sul se constitui como um mecanismo relacionado tanto às desigualdades quanto aos países do Sul global. O desafio que se impõe é, portanto, circunstancial e duplo, pois ao mesmo tempo que ela reconhece a identidade Sul global como forma de articular a 'diferença colonial' com vistas às obtenção de benefícios na cena internacional - como é o caso do princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas' (RCPD) nas negociações internacionais -, ela deve pensar formas de impedir que essas diferenças sejam produzidas pelo sistema como desigualdade, numa dinâmica marginalizante e estigmatizante assentada sobre a lógica universal capitalista. Como forma de romper com essa produção e reprodução das desigualdades, há que se pensar uma estratégia global que una os povos do Sul para a construção de alternativas à concepção hegemônica do desenvolvimento. Conforme discutido na próxima seção, a CSS oferece potencial para tratar dessa questão.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA

O surgimento da Cooperação Sul-Sul no pós-II Guerra Mundial está relacionado às propostas de transformação no sistema-mundo com o objetivo de estabelecer uma nova ordem econômica internacional (NOEI):

> El nuevo orden económico internacional atestigua sobre todo la voluntad de los nuevos Estados surgidos de la descolonización de participar efectivamente en la vida internacional y, si no de cuestionar el sistema económico mundial establecido al terminar la Segunda Guerra Mundial, **sí por lo menos de reformarlo profundamente**. Consideran que ese sistema de inspiración liberal (representado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)) y sometido a la hegemonía de algunas potencias occidentales, con

> los Estados Unidos de América a la cabeza, ya no corresponde a las necesidades nuevas. Para intentar cambiarlo, constituyen el Grupo de los 77, con objeto de coordinar sus posturas y sus reivindicaciones frente a los países desarrollados […] **un nuevo enfoque, el del derecho internacional del desarrollo, con el mérito de tomar en consideración los derechos e intereses de los países del Sur y abrir así una primera brecha en el análisis clásico de los problemas del desarrollo**. (MAHIOU, 2011, p.1 grifos nossos)

A criação do Grupo dos 77 países em desenvolvimento, uma referência para o Sul global, e sua reivindicação por uma nova ordem emolduram a prática da Cooperação Sul-Sul. O que viria a se constituir como uma cooperação técnica e uma cooperação econômica a priori – a CTPD no Plano de Ação de Buenos Aires de 1978 e a CEPD, respectivamente - atualmente se expande na figura da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSSD)[6] – no documento final do PABA+40 reconhece-se que a CSS inclui, mas não se limita, aos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico (UN, 2019). Isso transforma a CSS em um mecanismo crescentemente notável na política internacional.

Tanto a cooperação internacional quanto o desenvolvimento têm se definido com base em narrativas oficiais e compromissos firmados nos distintos fóruns multilaterais. Com a presença de líderes das distintas sociedades do mundo, a governança global tem sido desafiada pela adoção das metas de desenvolvimento global – notadamente dos ODM e ODS. As tomadas de decisão internacionais, contudo, apontam para uma lógica de atuação cada vez mais em benefício de uma elite que transcende as distintas escalas geográficas (nacional, regional, entre outras), conforme enunciado por Cox (1996) no tocante à dominação hegemônica na ordem mundial[7].

[6] Fourie, Nauta e Mawdsley (2020) explicam que a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento – em inglês *South-South Development Cooperation* (SSDC) – pode ser definida como a transferência ou intercâmbio de recursos, tecnologias e formas de conhecimento entre os países, então-nomeados Terceiro Mundo.

[7] Cabe lembrar aqui a discussão gramsciana trazida e interpretada para o campo das Relações Internacionais. Cox (1996) explica que o conceito de 'bloco histórico' reúne distintas ordens políticas e sociais sob uma superestrutura específica, enfatizando as distintas relações sociais de produção existentes entre as sociedades e mantendo relações de reciprocidade entre as esferas políticas, éticas, ideológicas e econômica. A governança expressa na agenda do desenvolvimento poderia ser encarada como essa superestrutura global baseada na lógica hegemônica europeia-norte-americana.

A Cooperação Sul-Sul caracterizada por uma orientação horizontal e solidária, se coloca no sentido oposto à Cooperação Norte-Sul (CNS), baseada numa estrutura verticalizada. No sistema da Cooperação internacional para o Desenvolvimento (CID) atual, entretanto, os saberes e recursos provenientes do Norte global ainda são muito expressivos nas iniciativas propostas que visam sanar os problemas no e do Sul. Para tal, as organizações internacionais também atuam por meio de práticas e métodos dessa cooperação tradicional e dos países do Norte, haja vista a tão pronunciada 'Cooperação Sul-Sul e Triangular', expressão que recentemente ganhou alta projeção no âmbito da ONU e que tende a fundir as duas modalidades fazendo convergir a CSS e a CNS (da OCDE).

Assim, a solução dos problemas socioeconômicos vividos pelo Sul global viabilizado pela CID constitui-se como uma questão global. Ela se operacionaliza com base num aparato (métodos, modelos e recursos) construído em base a na 'tecnificação' das medidas e na 'oligarquização' das iniciativas implementadas. Muitas críticas têm sido formuladas, porque apesar da existência da CSS como mecanismo alternativo, não se questionam a racionalidade e o contexto sistêmico de reprodução do status quo que amparam esse aparato.

Nesse sentido, Escobar (2000) assinala a importância de se levar em conta os trabalhos desenvolvidos no contexto dos movimentos sociais, do pós-desenvolvimento e das racionalidades ecológicas nessas discussões. Com vistas a conceber novamente ou reconstruir o mundo com base em práticas múltiplas, é preciso fazê-lo a partir do lugar. Para tanto, o autor indaga:

> [...] em que medida podemos reinventar tanto o pensamento como o mundo, de acordo com a lógica de culturas baseadas no lugar? É possível lançar uma defesa do lugar como um ponto de construção da teoria e da ação política? É possível encontrar nas práticas baseadas no lugar uma crítica do poder e da hegemonia sem ignorar seu arraigamento nos circuitos do capital e da modernidade? (ESCOBAR, 2000, p.71).

Sendo assim, o potencial de mudança da Cooperação Sul-Sul na dinâmica do atual sistema-mundo depende de sua capacidade de transformação dessa estrutura. Para Escobar

(2017) ela deve ser entendida num continuum evolutivo. Há três modelos progressivos para a cooperação internacional: a "assistência para o desenvolvimento" do tipo do Banco Mundial, para a qual já temos de fechar as portas, porquanto reforça os processos colonialistas apesar do discurso em torno dos ODS; a "cooperação como e para a justiça social" do tipo Oxfam, que ainda serve para trabalhar a partir de projetos com grupos de base e que, portanto, serve para mobilizá-los para a próxima etapa; e a "cooperação para as transições civilizatórias" ou a "cooperação para a autonomia", que reúne os aliados naturais do pós-desenvolvimento - as coalisões ou redes de coletivos e comunidades autônomas, tanto do Norte quanto do Sul global - numa cooperação solidária e, de fato, horizontal – em que a distinção entre o eu e o outro, o Norte e o Sul tende a desaparecer. Poder-se-ia, então, pensar a CSS como uma transição rumo a uma cooperação global, produto de uma sociedade humana que expande sua interação social e, em decorrência disso, prescinde da identidade Sul global.

Contudo, a atual globalização neoliberal tem utilizado de políticas de ajuste estruturais introduzidas no Norte via organizações internacionais aos países do Sul. Com o intuito de levá-los a superar seus tradicionais problemas de desenvolvimento, as instituições financeiras e de desenvolvimento (FMI, BM e OMC), além dos bancos de desenvolvimento regionais, segundo Lechini (2008), atuaram em duplo sentido no âmbito da CID. Por um lado, elas tinham um objetivo econômico de promover e implementar as políticas neoliberais com apoio direto às instituições comerciais e econômicas desses países; e, por outro, elas assumiam o papel político de apoiar os países a disciplinar e alinhar as políticas públicas aos preceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington. A lógica e a estrutura de atuação pouco se alteraram desde então e, na atual fase neoliberal, a CSS convive e se apoia, algumas vezes, nessas organizações.

Essa arquitetura do desenvolvimento global atualiza, assim, as formas de subordinação e de controle que outrora eram mantidas pelo sistema colonial. Para Lechini (2008), há no presente importantes questões que precisam ser resolvidas pelos países do Sul global: quais são as condições sob as quais a longa e esperada democratização poderia produzir uma distribuição de recursos mais justa e promover a dissolução de estruturas enredadas de

dependência? Como vencer o desafio de se garantir o processo de construção do Estado no contexto internacional de desequilíbrio de poder com uma soberania ameaçada interna e externamente? Isso, porque ratificando a crítica ao Estado, esta arquitetura deslegitima seu ator central, com prejuízo para políticas públicas efetivas, relevantes na promoção dos processos de desenvolvimento nacional, e, com isso, as sociedades perdem seu protagonismo neste cenário. Portanto, sem uma análise crítica e diacrônica, dificilmente se pode identificar os mecanismos de dominação vigentes.

Isto é o que Kraychete (2012) constata no entrecruzamento entre as noções do desenvolvimento e da cooperação internacional nos consensos internacionais existentes. No cenário atual da CID, defensores de uma governança global projetam cada vez mais as organizações não-governamentais e as empresas no centro das soluções. Há um protagonismo dos atores sociais (as organizaçõs da sociedade civil) que se envolvem gradualmente com a formulação e implementação das políticas públicas. Isso pode ser explicitado no Informe Pearson, sobre as parcerias globais voltadas para a modernização dos países pela economia global de livre mercado, e no Informe Jackson, sobre a efetividade da assistência internacional ao desenvolvimento concedida pelo sistema ONU, propostos pelo PNUD e BM/FMI respectivamente.

Ao atribuir igual poder aos vários tipos de atores, o setor público perde gradualmente espaço para o setor privado. Como já mencionado anteriormente, observa-se um desvio da prioridade dada à lógica comunitária do desenvolvimento (de baixo para cima) e ao interesse público, e aumenta-se a presença de grupos que atuam internacionalmente com base em interesses privados, contribuindo para o problema das desigualdades. Há, portanto, um risco ao se defender a presença da sociedade civil na implementação das iniciativas da CSS, sem se questionar sua natureza, sua lógica e seus propósitos.

Neste contexto, a Cooperação Sul-Sul pode ser uma oportunidade para se discutir o aparato hegemônico da CID. Desde o fim da década de 1970, o intercâmbio de técnicas, experiências e a construção conjunta de capacidade, bem como a estratégia política de consolidação de alianças políticas internacionais visavam fortalecer as demandas dos países

em desenvolvimento, reformar as instituições intergovernamentais e introduzir novas normas, valores e interesses. Para maior autonomia do Sul era preciso a cooperação, ou seja, seriam essenciais ações coordenadar, bem como uma posição comum forte na política internacional.

> [...] we focus on the constitutive role played by South institutions and their norms in influencing the foreign policy of post-colonial states by providing them with 'road maps' for international behavior [...] we also assess the place of the South as an alternative interpretation of order in the bipolar structure of the Cold War system as well as source of normative change in the context of twenty-first international society (ALDEN, MORPHET e VIEIRA, 2010, p.13).

Neste plano político internacional, é preciso reconhecer o caráter estratégico da CSS, tanto em termos das políticas públicas, externas e de desenvolvimento nacional, quanto em termos da formulação de concepções sobre ela, com base nas experiências e percepções dos países do Sul global. Daí que a prática da CSS deve ser acompanhada da construção de conhecimento e valorização de saberes alternativos como solução para os problemas socioeconômicos vividos no e pelo Sul global (CAIXETA, 2015).

Além da I Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD e seu Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) em 1978 estabelecer as diretrizes da CSS, alguns autores classificam a presente fase da CSS como tendo iniciado no século XXI, como desdobramento da Cúpula do Milênio da ONU (2000). Com a adoção de uma agenda global de desenvolvimento baseada em oito metas, tendo como referência os consensos construídos na década das conferências[8], o sistema da CID passou por uma crescente institucionalização e instrumentalização, o que foi acompanhado pela CSS.

Nesse sentido, destaca-se a fase que teve início com a realização da I Cúpula do Sul, realizada em Havana (2000) no marco da Reunião do G-77+China. Conforme ressalta Ayllón (2014, p. 72), até esta ocasião "os países do Sul não puderam participar dos benefícios da

[8] A década das conferências, conforme analisou Lindgren-Alves (2018), foram várias construções de consensos quanto ao desenvolvimento que parecia introduzir uma nova cultura (tendências e paradigmas) na cena internacional. O autor analisa sete das conferências realizadas entre 1990 e 1999.

mundialização em pé de igualdade com os países desenvolvidos" em um contexto caracterizado pela "intensificação das assimetrias e dos desequilíbrios nas relações econômicas internacionais". Na declaração final da Cúpula, por isso, enfatizou-se o papel da CSS como "instrumento eficaz [...] para promover o desenvolvimento mediante a mobilização e distribuição dos recursos e conhecimentos especializados com que contam nossos países." – Declaração da Havana, AGNU A/55/74.

Em 2019, após a realização da Conferência de 40 anos do PABA (conhecida como PABA+40), muitos questionamentos se apresentam. Um deles está relacionado ao fato de a CSS servir tão-somente à implementação da Agenda 2030. Com maiores desafios para alcançar as metas que correspondem aos 17 ODS, o Sul global têm sido o centro das discussões guiadas pelo lema de "não deixar ninguém para trás". Nesse sentido, tanto a estreita vinculação da CSS à Cooperação Triangular (CTr), de que participam os países desenvolvidos e as organizações internacionais, quanto a adoção de uma estrutura institucionalizada para a CSS em benefício da Agenda 2030 têm sido demandados por parte da comunidade internacional.

Contudo, Chaturvedy (2019) e Chakrabarti (2019) chamam atenção para a necessária análise crítica deste contexto. Numa 'evolução' da CTPD para a CTr, é preciso estar atento para não deixar que as regras da OCDE e demandas internacionais por eficácia e efetividade guiem as práticas. Quanto ao léxico e sintaxe do documento final do PABA+40, é preciso desvincular a CSS da CTr, porquanto se trata de duas modalidades distintas, além do fato de que a CSS não precisa de um marco comum (global) e de responder à uma lógica de efetividade. A CSS deve, ao contrário, resguardar sua identidade e seus propósitos de promoção de uma ordem internacional mais justa e não pode servir para reproduzir as lógicas vigentes do atual sistema da CID.

Nesse sentido, a CSS não deve perder sua missão, determinada em função da identidade Sul global, e sua vinculação com os problemas gerados pelas desigualdades. Defendemos aqui uma CSS que seja alternativa e não somente complementar à Agenda 2030 e cooperação tradicional. Seu caráter complementar na Agenda 2030 deve ser visto apenas

como uma de suas faces, mas não se pode perder de vista a oportunidade de ensaiar novas lógicas para a CID a partir de saberes silenciados do Sul global, propondo nova conceituação e concepções para a prestação de contas, a mensuração e avaliação das transformações provocadas pelas iniciativas (o impacto).

Assim, é preciso questionar a abordagem hegemônica do desenvolvimento na cooperação internacional. Desde a inovação do aparato de gestão dos projetos até a definição de seus objetivos, deve-se estar atento para que a CSS não contribua para a acumulação de capital e reprodução das assimetrias de poder. Há, ainda, que se pensar em como promover a ação conjunta para problemas coletivos, a construção de capacidades para maior autonomia dos povos e a adoção de valores e recursos comuns com vistas à expressão da solidariedade, da justiça social e da ecologia no plano global.

Para tanto, é preciso envolver atores sociais na realização de iniciativas de forma a garantir a participação dos povos marginalizados (seus saberes e suas experiências) nas políticas de desenvolvimento. A desigualdade como algo que identifica o Sul global deveria ser capaz de valorizar as 'redes de reciprocidade'. Também, é preciso ter em conta o silenciamento e a passividade a que estiveram relegadas certas sociedades desde o sistema colonial; e servir para fazer emergir cosmologias alternativas e práticas políticas inovadoras neste cenário. Esse é o potencial que a Cooperação Sul-Sul oferece, no âmbito da CID e das relações internacionais, para instrumentalizar iniciativas que respondam aos problemas das desigualdade que acometem o Sul global.

O contexto latino-americano, mais especificamente, apresenta um crescente e dinâmico intercâmbio técnico muito alinhado com a construção de capacidade nos países em vista dos desafios impostos pelas desigualdades. Além disso, a América Latina pode contribuir a partir das CS com critérios que permitam tornar evidente outros tipos de resultados da CSS de forma a valorizar a produção de uma nova modernidade a partir do diálogo (transmodernidade), o respeito ao outro e suas consmologias (alteridade), o aprendizado

cooperativo (interculturalidade), a autonomia dos países e povos e a construção de agenda e processos comuns ligados ao bem-estar social[9].

No apogeu da CSS, nesta primeira década e meia do atual século XXI, a prática da CSS na região esteve acompanhada e impulsionada por políticas sociais (MEDINA, 2019; SEGIB, 2018) que se somaram aos planos de desenvolvimento dos países e consolidaram algumas boas práticas em termos de políticas públicas. A partir da 'maré azul' gerada pela ascensão à direita nos governos da região que acirra a polarização das desigualdades, a CSS enfrenta um desafio ainda maior para promover a cooperação autônoma e solidária, conforme explicou Escobar (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho discutimos a Cooperação Sul-Sul como mecanismo de articulação entre o Sul global e as desigualdades a partir da literatura latino-americana. A diferença colonial, conforme proposta pelos autores do giro decolonial na América Latina e Caribe, ressalta a importância dos mecanismos de exclusão e dominação ainda persistentes nas sociedades do Sul global após o fim do sistema colonial. Para tanto, os tributários dessa corrente valorizam o *locus* de enunciação como forma de superar a colonialidade do ser (de gênero), saber, poder e promover a emancipação dos sujeitos dessas sociedades. Com isso, é preciso inverter a noção da diferença, substituindo aquela que justifica a naturalização das desigualdades por aquela que permite afirmar uma identidade na política. Conforme sinalizou Dussel (2018), é preciso compreender a elaboração da narrativa da história mundial do mundo moderno-europeu sem, no entanto, prescindir da experiência colonial vivida pelos distintos povos.

Defendemos a relevância de idealizar e debater o potencial da Cooperação Sul-Sul mediante critérios analíticos e de implementação de iniciativas autênticas e alternativa. Como mecanismo complementar e diferente da cooperação tradicional, a CSS oferece a

[9] Sugerimos as obras de alguns autores para essas categorias mencionadas: Walsh (2007) para interculturalidade; Todorov (1999) sobre alteridade; Dussel (1973) sobre a transmodernidade; Escobar (2017) autonomia e Escobar (2020) para pluriversalidade.

possibilidade de mudança, ainda que incremental, da realidade política internacional. Destarte, não se pode desvincular os mecanismos operacionalizados pela CSS do conceito e dos propósitos do Sul global, como uma necessária identidade para atuação política nesta transição de rumos vislumbrando a cooperação solidária e autônoma entre países, grupos sociais e sujeitos. Contra a desigualdade global, o Sul deve lutar pela importância do contexto de exclusões enredadas que emolduram a prática cooperativa e guiam seus objetivos.

Para refletir sobre novos referenciais analíticos da CSS, nossa proposta vai além das questões epistemológicas dos conceitos propostos e sugere um caminho metodológico para abrir a agenda de pesquisa deste campo. Assim, em substituição e de forma desvinculada dos critérios da efetividade vigentes a partir da governança da CID sob hegemonia da OCDE, é preciso observar a prática das iniciativas. Numa práxis transformativa, a pesquisa empírica nos permite aprender com a prática e, sobretudo, melhor compreender as dinâmicas, resultados e lógicas prevalecentes sob a denominação da Cooperação Sul-Sul.

Sem negligenciar a importância das análises macroscópicas, os estudos de casos e as perspectivas comparadas podem contribuir para o campo. Análises circunscritas às prática de CSS nos ajudaria a elucidar algumas confusões que têm sido ocasionadas por generalizações que, ora assumem posições críticas sobre a efetividade e eficácia da CSS com base na concepção da CSS como 'mais do mesmo' da cooperação tradicional, ora aproximam realidades muitos diferentes e iniciativas opostas implementadas sob a denominação de CSS, com base em forte otimismo ao classificar a CSS como mecanismo de mudança da ordem mundial. É preciso acessar os aprendizados resultantes das várias iniciativas a partir do senso crítico e engajamento prático.

Para isso, a diferença colonial é reivindicada em benefício da introdução de outros referenciais e visões de mundo dominantes na cena internacional. No caso latino-americano, a Cooperação Sul-Sul tem sido muito marcada pela modalidade técnica, que nos permite acessar outros saberes ligados a práticas de bem-estar social para a inovação das práticas da CID, seja as formas de se cooperar (performances, processos e princípios), seja o objetivo da cooperação com vistas ao desenvolvimento dos países. Isso deve feito acompanhado de maior participação dos grupos da sociedade civil, em especial aqueles que costumam ser objeto das

atividades de intervenção – como no caso dos projetos de cooperação em agricultura familiar. Assim, a região latino-americana pode oferecer a outros países do Sul suas contribuições para pensar a CSS com base no seu *ethos* popular e comunitário, porquanto está assentado em redes sociais de mútua colaboração, em convergência com o princípio basilar da CSS: a solidariedade. Novos conceitos, perspectivas e pensamentos são requisitados, valorizando as experiências pluriversais e locais, considerando inclusive a possibilidade de se conceber a Cooperação Sul-Sul como mecanismo decolonial.

REFERÊNCIAS

ABDELAL, Rawi; HERRERA, Yoshiko M.; JOHNSTON, Alastair I.; MCDERMOTT, Rose. Identity as a Variable. *Perspective on Politics*, vol. 4, n. 4, Dec. 2006. p. 695-711.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally e VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

AMIN, Samir. Las derivas de la Modernidad: el caso de África y del mundo árabe. In: LECHINI, G.; BORON, A. (Comps.). *Política y Movimientos Sociales en un Mundo Hegemónico*: lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 81-111.

AYLLÓN, Bruno. Evolução histórica da cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, A. (Org.) *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasilia: Ed. IPEA, 2014, p. 37-86.

_____. La cooperación Sur-Sur en America Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración* n. 11, 2015, p.134-167.

ASTROZA, Paulina; CAIXETA, Marina Bolfarine e MALACALZA, Bernabé. Una Década de Acción. Un Mensaje de Unidad – Vozes da Academia. Revista 10 aniversário do PFICSS. SEGIB, dez 2020 p.24-25. Disponível em: https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/Revista-PIFCSS-POR-DIGITAL.pdf

BRUN, Elodie. *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul*. Brasília: FUNAG, 2016.

CAIXETA, Marina Bolfarine. A Cooperação Sul-Sul e as Epistemologias do Sul: novos referenciais para a inovação de iniciativas e produção de conhecimento. *Conjuntura Austral*, vol. 6, n. 32, 2015, p. 4-18.

CHAKRABARTI, Milindo. Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document – Some Contestations Development Cooperation Review [Special Issue] vol. 1, n. 10-12 Jan-March p. 44-49, 2019.

CHATURVEDI, Sachin. TCDC to Triangular Development Cooperation: Reconfiguring Partnerships for Efficacy and Localisation. *Development Cooperation Review* [Special Issue] vol. 1, n. 10-12 Jan-March p. 3-16, 2019.

COSTA, S. Desigualdade, Diferença, Articulação. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 33-45, Jan/Abr. 2019.

COX, Robert. Social forces, states, and world order. In: COX,R. e SINCLAIR, T. J. Approaches to World Order. Cambridge:Cambridge University Press, 1996

_____. Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. In: COX, R. e SINCLAIR, T. J. Approaches to World Order. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Cristian. *Commun:* essai sur la révolution au XXIe Siècle. Paris: La Découverte, 2015.

DOMINGUES, José Maurício. *Modernidade global e civilização contemporânea*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013

DUSSEL, Enrique. *Hipótesis para el Estudio de Latinoamérica en la Historia Universal*. Buenos Aires: Editorial Las cuarenta, 2018.

DUSSEL, Enrique. *Introducción a una filosofia de la liberación latinoamericana*. Tlatelolco: Extemporaneos, 1968 e Ezeiza, 1973. Vol. II e III.

ESCOBAR, Arturo. *Pluriversal Politics: the real and the possible*. Duke University Press, 2020.

ESCOBAR, Arturo. *Autonomía y diseño*: la realización de lo comunal. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón, 2017.

_____. *La invención del Tercer Mundo*: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Pero y la Rana, 2007.

_____. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Org.) *A Colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 69-86.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FOURIE, Elsje; NAUTA, Wiebe e MAWDSLEY, Emma. Introduction In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. e NAUTA, W. (eds.) Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production. New York: Routledge, 2020.

GONZALEZ-VICENTE, Ruben. Vignette: Where is the South? Global, postocolonial and intersectional perspectives. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. e NAUTA, W. (eds.) Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production. New York: Routledge, 2020.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento das noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Caderno CRH* [Dossiê], vol. 25, n. 65, Salvador, maio-ago 2012. p.251-268.

HIRST, Monica. América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. In: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*: utopía y realidad. Madrid: Ed. Catarata e IUDC/UCM. 2010, p. 17-39.

LANDER, Edgardo. (Org.) *A Colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 35-54.

LECHINI, Gladys. (ed.) *Globalization and the Washington Consensus*: its influence on democracy and development in the South. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

_____. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomia en America Latina: mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 12 [GERI-UAM], Out. 2009.

_____ & ROJA, Patrícia. Las contribuiciones de la "Escuela Rosarina" al Estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 133, enero-abril, 2019, p.185-205.

LINDGREN-ALVES, José Alves. A década das Conferências (1990-1999). 2.ed. Brasília: FUNAG, 2018.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. Revista Tabula Rasa, n. 9, p. 73-101, julio-dic. 2008.

MAHIOU, Ahmed. La declaración sobre el establecimiento de un orden económico internacional. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf Acesso em 14/01/2021.

MEDINA, Tahina. O. Introducción. In: MEDINA, T.O; MUÑOZ, E. *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*: balance de una década (2008-2018). Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MENEZES, Roberto Goulart. Geopolítica, desigualdade global e desconexão forçada: as periferias no início do século XXI. In: MENEZES, R.; BRUSSI, A.; COSTA, J. (Orgs.). *Repensando o trabalho, as desigualdades e as hierarquias*. O Sistema-mundo no século XXI. Brasília: Ed. UnB, 2020, p. 121-142.

MENEZES, Roberto Goulart; FINGERMANN, Natália. Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): retração ou transformação? *Revista Sociedade e Cultura*, v. 23, 2020, e59660.

MENEZES, Roberto Goulart & KLEMIG, M. Cooperação Sul-Sul e condicionalidades: a experiência brasileira (2003-2010). In: MARIANO, K.; MENEZES, R.; MOREIRA JR. (Orgs.) *Mundo em transição*. Dourados: UFGD, 2017, p. 197-214.

MIGNOLO, Walter. Colonialidade, o lado mais obscuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 94, junho de 2017, p. e329402.

_____. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF*, n. 34, p.287- 324, 2008.

_____. La Colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de al modernidad. In: LANDER, Ed. (ed.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MILANOVIC, Branco. *Desigualdad mundial*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad del México, 2016.

MILLS, Charles Wright. *A Imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1959].

MORASSO, Carla. La Cooperación Sur-Sur en el régimen de la Cooperación Internacional al Desarrollo. *Humania del Sur*, año 10 n. 19, Julio-Diciembre, 2015, p. 93-108.

MORIN, Edgar. *Para um pensamento do Sul*: diálogos com Edgar Morin. Rio de Janeiro: SESC, 2011.

MUÑOZ, Enara Echart. Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. In: LIMA. M.R.S; MILANI, C.R.S. e MUÑOZ, E.E. (orgs.) Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2016 p. 229-256

ONU - Organização das Nações Unidas. Second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation, A/CONF.235/3, Março 2019.

ONU - Organização das Nações Unidas. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013. A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado.

O'DONNEL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, vol. 33, n. 130, jul-set. 1993

OSZLAK, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, vol. 1, n. 3, 1978.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.) *A Colonialidade do saber:* eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 117-142.

ROJAS, Carlos Aguirre. *Immanuel Wallerstein*: crítica del sistema-mundo capitalista. México, DF: Era, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SASSEN, Saskia. *Expulsões*. Brutalidade e complexidade na economia global. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SOLARZ, Marcin Wojciech. *The Language of Global Development*: a misleading geography. New York: Routledge, 2014

SVAMPA, Maristela. *Debates Latinoamericanos*: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Buenos Aires C.A: Edhasa, 2016.

TASSARA, Carlos. Agenda 2030 y reto de inclusión social en América Latina y el Caribe. In: Sanahuja, J.A. (ed.) La Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de cooperación y "desarrollo en transición". Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 149-188

TODOROV, Tzvetan. *A conquista da América: A questão do outro*. 2ª edição. Tradução Beatriz Perrone Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2001.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamento "otro" desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSFOGUEL, R. (org.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007. p. 47-62