MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15623

A cooperação Sul-Sul como contradádiva: reivindicações simbólicas da política externa do Governo Lula no projeto *Cotton*-4

South-South cooperation as counter-gift: Symbolic claims of the Lula administration's foreign policy in the Cotton-4 project

Cooperación Sur-Sur como contradon: reivindicaciones simbólicas de la política exterior del Gobierno de Lula en el proyecto Cotton-4

Patrícia Nogueira Rinaldi
Professora Associada do curso de Relações Internacionais
Faculdades de Campinas (FACAMP)
Campinas-SP, Brasil
E-mail: patricia.rinaldi@facamp.com.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5075-0836

Isabella Trevisan
Faculdades de Campinas (FACAMP)
Campinas-SP, Brasil
E-mail: tre.isabella@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5111-8170

Resumo: Considerando a relevância das relações Sul-Sul no estudo global das Relações Internacionais, esse artigo analisa a dimensão simbólica da cooperação Sul-Sul promovida pela política externa do governo Lula. Partindo dos estudos que aplicam a teoria da dádiva para analisar o regime simbólico dominante no campo

da cooperação internacional para o desenvolvimento, o argumento defendido é o de que a política externa do governo Lula mobilizou, de maneira inédita, um quadro simbólico bastante estruturado para definir sua cooperação Sul-Sul, que buscava substituir os vínculos sociais não-recíprocos e hierárquicos da ajuda como dádiva por outros baseados na reciprocidade e na contradádiva. Para ilustrar os aspectos evidentes e ocultos deste quadro simbólico, analisaremos a iniciativa *Cotton*-4, desenvolvida entre o governo brasileiro e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Brasil; África; Cotton-4.

Abstract: Considering the relevance of South-South relations in the global study of International Relations, this article analyzes the symbolic dimension of South-South cooperation promoted by the Lula administration's foreign policy. Drawing from studies that apply the gift theory to analyze the dominant symbolic regime in the field of international cooperation for development, the argument defended is that the Lula administration's foreign policy mobilized, in an unprecedented way, a very structured symbolic framework to define its South-South cooperation, which sought to replace the non-reciprocal and hierarchical social bonds of aid as a gift with others based on reciprocity and counter-gift. To illustrate the evident and hidden aspects of this symbolic framework, we will analyze the Cotton-4 initiative, developed between the Brazilian government and the African countries Benin, Burkina Faso, Chad, and Mali.

Keywords: International Cooperation for Development; South-South Cooperation; Brazil; Africa; Cotton-4.

Resumen: Considerando la relevancia de las relaciones Sur-Sur en el estudio global de las Relaciones Internacionales, este artículo analiza la dimensión simbólica de la cooperación Sur-Sur promovida por la política exterior del gobierno de Lula. A partir de estudios que aplican la teoría del don para analizar el régimen simbólico dominante en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, el argumento defendido es que la política exterior del gobierno de Lula movilizó, de forma inédita, un marco simbólico muy estructurado para definir su cooperación Sur-Sur, que pretendía sustituir los lazos sociales no recíprocos y jerárquicos de la ayuda como don por otros basados en la reciprocidad y el contradon. Para ilustrar los aspectos evidentes y ocultos de este cuadro simbólico, analizaremos la iniciativa *Cotton*-4, desarrollada entre el gobierno brasileño y los países africanos Benín, Burkina Faso, Chad y Mali.

Palabras clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Brasil; África; Cotton-4.

Recebido em:
02/02/2022

Aceito em:
07/07/2022

INTRODUÇÃO

No estudo global das Relações Internacionais (RI), a temática das relações Sul-Sul é relevante pois permite analisar formas específicas de interação entre os países do Sul Global que foram sistematicamente marginalizadas pela disciplina (HURELL, 2016, p. 7). Dentro dessa temática, houve uma expansão considerável das pesquisas sobre a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSS) nos anos 2000 (ALEJANDRO, 2019, p. 34), com o propósito de compreender como essa modalidade trouxe uma maior pluralidade de ideias, entendimentos e práticas para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), historicamente dominado pela perspectiva ocidental (KAPOOR, 2008, p. 79).

O estudo da CSS tem ressaltado as vozes e os conhecimentos do Sul Global, apresentando alternativas simbólicas ao cânone tradicional no campo da CID. Enquanto o regime simbólico dominante nessa área baseia-se em um código moral de superioridade dos países do Norte Global em relação aos países do Sul Global, estes últimos passaram a reivindicar a construção de um referencial simbólico alternativo por meio da CSS, assentando-a nos princípios de horizontalidade e reciprocidade das relações de cooperação (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2014, p. 1782).

Visando entender como diferentes países do Sul Global buscaram consolidar a CSS como um regime simbólico questionador das identidades e dos vínculos morais hegemônicos na CID, esse artigo tem por objetivo analisar a dimensão simbólica da CSS promovida pela política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Embora o estreitamento das relações Sul-Sul seja um elemento presente na política externa brasileira desde a década de 1960, a importância desse estudo se justifica pelo fato de que o governo Lula consolidou um quadro simbólico inédito para definir sua CSS, mobilizando princípios, repertórios e discursos que fortaleceram as reivindicações simbólicas do Sul Global no campo da CID no período em questão (LEITE, 2011, p. 206; AYLLÓN; LEITE, 2010, p. 28-29).

Nesse sentido, as perguntas que conduzem esse artigo são as seguintes: quais foram as reivindicações simbólicas da CSS colocadas pela política externa do governo Lula? E como tais reivindicações contribuíram para que a CSS se apresentasse como uma alternativa ao regime simbólico dominante no campo da CID?

Para responder tais questões, recorreremos aos estudos de Hattori (2003), Silk (2004), Kapoor (2008) e Mawdsley (2011), que mobilizaram a teoria da dádiva desenvolvida por Mauss (2002) para analisar o regime simbólico dominante no campo da CID. Embora não sejam autores originários do Sul Global, seus estudos apresentam uma perspectiva pós-colonial. Ao considerar a dádiva como uma construção social ocidental, esses autores indicam que a CID

CC BY NC SA

implica em um regime simbólico de não-reciprocidade material. Trata-se de uma relação social entre desiguais, já que a concessão da ajuda por parte dos países do Norte aos países do Sul Global nos termos de uma doação reforça a dominação simbólica dos primeiros sobre os últimos. Partindo desses elementos, pode-se analisar as reivindicações simbólicas da CSS nos termos de uma contradádiva, em contraponto às categorias dominantes da CID.

A teoria da dádiva também permite lidar com o hibridismo intelectual presente na discussão, uma vez que os países do Sul Global partem justamente do regime simbólico hegemônico para contrapô-lo por meio da CSS. É possível então comparar os elementos simbólicos evidentes e ocultos dominantes na CID com o quadro simbólico da CSS proposto pela política externa do governo Lula. Para tanto, mobilizaremos autores do Sul Global que analisaram aspectos discursivos e performáticos da CSS nesse governo, como Ayllón Pino (2011), Leite (2011), Hirst (2012) e Milani e Duarte (2015).

Assim, o argumento defendido neste artigo é o de que a política externa do governo Lula desenvolveu, de forma deliberada, um quadro simbólico de CSS baseado na ideia de contradádiva, reivindicando quatro elementos simbólicos: a identidade do Brasil como país em desenvolvimento, pertencente ao Sul Global; as relações horizontais baseadas em parcerias; o compartilhamento recíproco de experiências; e a busca por oportunidades e benefícios mútuos. Ao mesmo tempo, há quatro aspectos problemáticos ou de tensão simbólica, que muitas vezes são ocultos ou eufemizados e, por isso, podem questionar ou desafiar os elementos de contradádiva: as assimetrias entre os países do Sul Global, e a posição relativamente superior do Brasil em termos de desenvolvimento; os ganhos mútuos, porém desiguais entre os parceiros envolvidos na CSS, com maiores benefícios, especialmente indiretos, para o Brasil; o reforço das hierarquias entre os próprios países do Sul Global; e a promoção de um modelo de desenvolvimento calcado em uma visão modernizadora.

Com o propósito de ilustrar os aspectos evidentes e ocultos do quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula, apresentaremos alguns elementos discursivos e performáticos mobilizados na iniciativa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, entre o Brasil e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, conhecidos como *Cotton*-4. A primeira fase do projeto, realizada no período de 2009-2013, foi crucial para consolidar os elementos simbólicos definidores da CSS brasileira, ao ser apresentado pelo governo em questão como uma parceria horizontal que possibilitou o compartilhamento de experiências e benefícios mútuos entre as partes envolvidas. Ao mesmo tempo, os relatórios de avaliação da primeira fase do projeto não discutem de maneira evidente as assimetrias entre os países que favoreceram indiretamente as empresas brasileiras e a visão modernizadora do projeto (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 5; 2015 b, p. 31).

CC BY NC SA

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução: na primeira, apresentaremos as reivindicações simbólicas do Norte e do Sul Global na CID, a partir da perspectiva da teoria da dádiva; na segunda, apontaremos as reivindicações simbólicas da CSS na política externa do governo Lula, ressaltando seus aspectos evidentes; na terceira, destacaremos os aspectos ocultos e eufemizados por tais reivindicações, apontando especialmente como as assimetrias entre os países do Sul Global problematizam o aspecto da contradádiva; na quarta seção, ilustraremos as evidências simbólicas da CSS brasileira a partir da iniciativa *Cotton*-4; e na quinta seção, faremos nossas considerações finais.

UM CAMPO CONTESTADO: AS REIVINDICAÇÕES SIMBÓLICAS DO NORTE E DO SUL GLOBAL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O campo da CID se consolidou no pós-Segunda Guerra Mundial como um importante mecanismo da disputa bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, especialmente no bojo do processo de descolonização. Sob a alcunha de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD)[1] – definida tanto pela doação ou concessão de recursos a fundo perdido[2] quanto pela oferta de cooperação técnica com o propósito de promover o desenvolvimento – a CID passou por uma progressiva autonomização e profissionalização ao longo da segunda metade do século XX (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2014, p. 1776).

Para além do que a AOD entrega em termos materiais – por exemplo, projetos técnicos, construção de infraestrutura, estímulo às relações econômicas, estabelecimento de laços diplomáticos, entre outros –, o campo da CID destaca-se por uma profunda dimensão moral e simbólica. A partir da teoria da dádiva desenvolvida pelo sociólogo e antropólogo Marcel

1 De acordo com a definição oficial do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE), a AOD é definida pela transferência líquida de recursos e cooperação técnica para países em desenvolvimento e agências multilaterais. Nesse sentido, o CAD-OCDE define a AOD por três características: é realizada por governos; visa promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social; e envolve recursos concessionados. Se excluem dessa definição empréstimos, ajuda militar e investimentos comerciais (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

2 A concessão de recursos a fundo perdido significa que o país recipiendário não necessita realizar qualquer devolução ou reembolso de tais recursos ao país doador (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

CC BY NC SA

Mauss, em 1923, autores como Hattori (2003), Silk (2004), Kapoor (2008) e Mawdsley (2011) exploram as características do regime simbólico[3] da CID, especialmente no que se refere à sua dominação ocidental e pós-colonial, por meio da noção de dádiva.

Ao analisar a dádiva em certas sociedades antigas, como na Polinésia, na Melanésia e no noroeste americano, Mauss (2002, p. 23) afirma que uma doação distingue o papel social daquele que concede a dádiva – o doador – daquele que a recebe – o recipiendário – a partir de três vínculos: o dar, que representa a aceitação do vínculo social entre as duas partes; o receber, que simboliza a confirmação de tal vínculo – já que a não-aceitação da dádiva implica na negação do vínculo social; e a não-reciprocidade, ou seja, a dádiva é oferecida voluntária e gratuitamente pelo doador, o que não exige uma contrapartida imediata do recipiendário.

Ao empregar essas categorias para analisar a consolidação da CID no pós-Segunda Guerra Mundial, Hattori (2003, p. 234) argumenta que houve uma hegemonia do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE)[4] na definição de entendimentos e práticas em torno da AOD[5]. Fundado em 1961 como um fórum de coordenação entre os países provedores de financiamento e assistência técnica para países menos desenvolvidos, o CAD-OCDE configurou o campo da CID por meio de relações intersubjetivas de poder, baseadas no vínculo simbólico da dádiva.

Assim, a CID estruturou-se simbolicamente pela separação entre os países do Norte Global cumprindo o papel social de doadores e os países do Sul Global cumprindo o papel social de recipiendários. Ao invés de categorias geográficas, Mawdsley (2011, p. 261) destaca que essa divisão binária apresenta um caráter identitário. Os países do Norte Global são em sua maioria países ocidentais, pertencentes ao CAD-OCDE e que compartilham uma identidade de países desenvolvidos, ricos e industrializados, o que reforça a posição de doadores. Já os países do Sul Global são majoritariamente países não-ocidentais, que compartilham a experiência

3 A noção de regime simbólico se refere ao conjunto de elementos não-materiais (como identidades, afirmações, posicionamentos e discursos) compartilhados que estabelecem certa coesão no imaginário dos atores envolvidos na CID. Um regime simbólico é criado e reforçado de maneira sistemática por meio das interações e do compartilhamento intersubjetivo entre os atores (MAWDSLEY, 2011, p. 263; p. 268).

4 Originalmente, o CAD-OCDE se denominava Grupo para a Assistência ao Desenvolvimento, e seus membros originais eram Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Portugal, Reino Unido e a Comissão da Comunidade Econômica Europeia. Ainda em 1961, Japão e Países Baixos integraram o grupo (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 7). Atualmente, o CAD-OCDE é composto por 30 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e União Europeia (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

5 Além do CAD-OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também tiveram um papel crucial no estabelecimento da CID. A esse respeito, ver Esteves e Assunção (2014, p. 1777).

CC BY NC SA

histórica de exploração colonial e as mazelas desse processo, como a pobreza e a desigualdade social; ao mesmo tempo, apresentam a identidade comum de serem países em desenvolvimento, o que reforça a posição de recipiendários.

O vínculo social da dádiva expresso na CID estabelece um código moral de superioridade dos doadores em relação aos recipiendários. Para Silk (2004, p. 232) e Kapoor (2008, p. 79), a AOD é uma tradição ocidental baseada no reconhecimento social das qualidades e virtudes dos doadores, que são simbolicamente exaltados como ativos, generosos e moralmente superiores. Já os recipiendários, embora estejam livres da obrigação de reciprocidade material ao aceitar a ajuda, não podem se abster de uma reciprocidade não-material, expressa pela gratidão ou legitimação de sua posição de inferioridade e dependência em relação aos doadores.

É nesse sentido que Hattori (2003, p. 237, tradução nossa[6]) afirma que a ajuda como dádiva eufemiza as hierarquias materiais entre o Norte e o Sul Global, pois "(...) pode trabalhar para legitimar eticamente uma ordem material, reformulando uma hierarquia material entre o doador e o recipiendário como se fosse uma hierarquia moral". Já Kapoor (2008, p. 91) sugere que a ajuda externa disfarça as relações de poder e subjuga ainda mais o Terceiro Mundo. Por isso, a reciprocidade não-material se traduz em práticas materiais dos doadores do CAD-OCDE que reforçam tal hierarquia, como é o caso da utilização de ajuda casada ou amarrada (*tied aid*)[7], da concessão de empréstimos e da imposição de condicionalidades (KAPOOR, 2008, p. 81-83).

Tão logo a AOD se institucionalizou no pós-guerra, os países do Sul Global se engajaram politicamente para desafiar as hierarquias sociais e categorias simbólicas expressas na CID[8]. As demandas para que a ajuda fosse livre de condicionalidades e que ampliasse a autonomia dos países recipiendários na condução de seu desenvolvimento resultaram institucionalmente na adoção do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978.

6 Do original: "(...) it can work to ethically legitimise a material order, recasting a material hierarchy between donor and recipient as a moral hierarchy" (HATTORI, 2003, p. 237).

7 A ajuda casada ou amarrada (*tied aid*) ocorre quando a prestação de ajuda é vinculada à aquisição de bens e serviços das empresas do país doador, aumentando suas próprias oportunidades comerciais (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

8 A Conferência de Bandung em 1955, a criação do Movimento dos Não-Alinhados em 1961, o estabelecimento do Grupo dos 77 (G-77) em 1964 e a adoção da Declaração e do Plano de Ação sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974 são considerados marcos internacionais importantes no processo de criação de identidades e vínculos morais alternativos à AOD. Enquanto Bandung e o Movimento dos Não-Alinhados consolidou o chamado Terceiro Mundo como um grupo político que demandava uma inserção internacional calcada na independência e autonomia política em relação às grandes potências, o G-77 e a NOEI concretizaram a agenda em torno da redução das desigualdades entre o Norte e o Sul Global (RINALDI, 2018, p. 38; p. 97).

CC BY NC SA

O PABA trouxe como reivindicação simbólica a apresentação de uma modalidade alternativa à AOD: a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Muito embora esteja claramente expresso no PABA que a CTPD "não é nem um fim em si mesma nem uma substituta para a cooperação técnica com os países desenvolvidos" (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES, 1978, p. 6, tradução nossa[9]), o documento cristalizou novas referências simbólicas para a CID estabelecida entre os países do Sul Global: a ideia de autossuficiência nacional e coletiva, o respeito à soberania nacional e a não-interferência em assuntos domésticos.

Porém, os esforços para consolidar a CTPD como uma modalidade alternativa de CID se enfraqueceram no bojo da crise da dívida nos anos 1980 e das crises resultantes das reformas neoliberais nos anos 1990. Não apenas houve uma redução dos recursos destinados à CTPD, mas a ideia de articulação política do Sul Global para construir uma nova modalidade de CID se fragilizou nesse período[10]. Apenas nos anos 2000 os países do Sul Global efetivamente retomaram a agenda de articular uma alternativa desafiadora dos vínculos morais estabelecidos pelo CAD-OCDE. Para Sá e Silva (2010, p. 4), vários fatores explicam tal retomada: o desapontamento do Sul Global com os resultados da AOD na promoção de seu desenvolvimento; o foco na consecução de metas de desenvolvimento no bojo do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU; e o crescimento econômico acompanhado de conquistas sociais em vários países do Sul Global (como África do Sul, Brasil, Índia e México).

Esteves e Assunção (2014, p. 1782) argumentam que a hegemonia do CAD-OCDE na definição do regime simbólico da CID foi efetivamente colocada em questão no contexto dos anos 2000, a partir da contestação sistemática das identidades de doadores e recipiendários. Os atores do Sul Global reivindicavam o abandono desses papeis sociais, que pressupunham uma hierarquia entre eles, e propuseram um novo léxico para o campo, agora por meio da CSS, e não apenas da CTPD. Como destaca Ayllón Pino (2011, p. 113), o vocabulário da CSS envolvia a solidariedade entre países, a construção de parcerias horizontais e a busca por benefícios mútuos, que visavam quebrar o código moral de superioridade estabelecido pelo CAD-OCDE.

9 Do original: "TCDC is neither an end in itself nor a substitute for technical co-operation with developed countries" (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES, 1978, p. 6).

10 O rearranjo neoliberal do sistema internacional nas décadas de 1980 e 1990 foi responsável por colocar os países em desenvolvimento em uma situação de vulnerabilidade econômica, política e social. As condicionalidades impostas como parte dos empréstimos tomados via FMI e Banco Mundial e as reformas estruturais de liberalização tiveram um impacto expressivo na política externa desses governos, pois fomentou a competição entre eles pela recepção de investimento direto externo. Por isso, uma das consequências do rearranjo neoliberal foi a desmobilização de anos de articulação da construção de uma unidade Sul-Sul (LEITE, 2012, p.18).

CC BY NC SA

A Conferência de Alto Nível da ONU sobre Cooperação Sul-Sul, realizada em 2009 em Nairóbi, institucionalizou multilateralmente o quadro simbólico da CSS. O documento final da conferência, intitulado Resultado de Nairóbi, reafirmou e atualizou os princípios estabelecidos pelo PABA. A CSS foi definida como "uma manifestação da solidariedade entre os povos e países do Sul" e deveria ser guiada pelos princípios de "respeito à soberania nacional, controle nacional e independência, igualdade, não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefícios mútuos" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 2, tradução nossa[11]). Ao mesmo tempo em que o documento afirmou que a CSS não deveria ser vista como uma substituta à AOD, ele marcou a diferença simbólica da CSS, ao afirmar que esta "(...) não deve ser vista como assistência oficial ao desenvolvimento. Trata-se de uma parceria entre iguais baseada na solidariedade" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 3, tradução nossa[12]).

Ao fazer uma comparação entre a estrutura discursiva da AOD e da CSS com base na teoria da dádiva, Mawdsley (2011, p. 263) afirma que a CSS se traduz em reivindicações simbólicas que buscam substituir os vínculos sociais não-recíprocos da AOD como dádiva por outros baseados na reciprocidade e na contradádiva. Em primeiro lugar, a CSS defende a identidade compartilhada de países em desenvolvimento, que historicamente sofreram com "a exploração colonial, a desigualdade pós-colonial e a presente vulnerabilidade causada pela globalização neoliberal desigual" (MAWDSLEY, 2011, p. 263, tradução nossa[13]). Em termos intersubjetivos, a CSS substitui a noção de pena e comiseração em relação aos países em desenvolvimento, como é o caso da AOD, pela empatia e solidariedade entre os países do Sul Global que emerge dessa experiência histórica e identidade comuns.

Em segundo lugar, a CSS reclama para si o estabelecimento de parcerias voluntárias, que geram oportunidades para o compartilhamento de experiências, conhecimento e tecnologias entre contextos e condições similares de desenvolvimento. Isso se opõe à lógica da AOD, que parte do pressuposto que os países doadores possuem experiências, conhecimento e tecnologias superiores, o que se traduz na noção de caridade ao ofertar essas soluções por meio da ajuda.

11 Do original: "a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South"; "respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 2).

12 Do original: "(…) should not be seen as official development assistance. It is a partnership among equals based on solidarity" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 3).

13 Do original: "colonial exploitation, postcolonial inequality and present vulnerability to uneven neoliberal globalisation" (MAWDSLEY, 2011, p. 263).

CC BY NC SA

Em terceiro lugar, a CSS simbolicamente rejeita as relações hierárquicas e verticalizadas na CID, como é o caso da relação entre doadores e recipiendários. Assim, o Sul Global reivindica relações horizontalizadas e igualitárias, que respeitem as demandas e a autonomia dos países envolvidos. Por fim, a CSS nega a ideia de dádiva, ou de falta de reciprocidade nas relações de cooperação, e foca-se na contradádiva, ou seja, em iniciativas baseadas em oportunidades e benefícios compartilhados, com resultados de ganhos mútuos. As diferenças simbólicas dos doadores ocidentais e dos parceiros do Sul Global podem ser sintetizadas nos termos apresentados no quadro 1, elaborado por Mawdsley.

Quadro 1: As reivindicações simbólicas dos doadores ocidentais e dos parceiros do Sul na cooperação para o desenvolvimento

Doadores ocidentais	Parceiros do Sul
Caridade	Oportunidade
Obrigação moral para com os desafortunados	Solidariedade com outros países do Terceiro Mundo
Expertise baseada em conhecimento, instituições, ciência e tecnologias superiores	Expertise baseada na experiência direta de busca pelo desenvolvimento segundo a realidade dos países pobres
Pena dos outros que são diferentes e distantes	Empatia baseada em identidade e experiências comuns
A virtude da suspensão da obrigação, falta de reciprocidade	A virtude do benefício mútuo, e destaque à reciprocidade

Fonte: MAWDSLEY, 2011, p. 264, tradução nossa.

Embora as negociações multilaterais nos anos 2000 tenham consolidado a CSS como uma modalidade simbolicamente alternativa à AOD, isso não significa que o engajamento específico dos países do Sul Global no campo da CID seja homogêneo. Pelo contrário: as experiências nacionais apresentam princípios, repertórios e discursos diferentes entre si, que se traduzem em políticas e práticas de CSS distintas e que podem reforçar ou desviar do regime simbólico construído internacionalmente. Considerando que o Brasil teve participação fundamental na construção das reivindicações simbólicas da CSS em âmbito multilateral nos anos 2000, é relevante entender as contribuições de sua política externa nesse processo.

CC BY NC SA

A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

A política externa do governo Lula (2003-2010) é reconhecida como uma das mais relevantes para o avanço da CSS nos anos 2000, como resultado de seu forte ativismo diplomático no eixo Sul-Sul. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) usam a expressão "autonomia pela diversificação"[14] para definir a estratégia da política externa desse período, a qual buscava maior capacidade negociadora e expansão das opções estratégicas por meio da multiplicação de parcerias com o Sul Global. Ao aderir aos princípios e normas internacionais via relações Sul-Sul, a diplomacia do governo Lula depositou grandes esforços para fortalecer seus laços não apenas com a América Latina, mas também com as regiões da Ásia-Pacífico, da África e do Oriente Médio, com o propósito de reduzir as assimetrias entre os países do Sul e Norte Global. Ao mesmo tempo, esta estratégia não implicava que o país deveria abster-se das relações com os países do Norte, demonstrando, portanto, seu pragmatismo.

A ênfase do governo Lula nas relações Sul-Sul faz referência a algumas tradições da política externa brasileira estabelecidas na Guerra Fria. Leite (2011, p. 79; p. 126) aponta que nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), o Brasil já sinalizava sua disposição em ampliar relações com a América Latina, a África e a Ásia, por não apenas se identificar com as reivindicações terceiro-mundistas, mas também acreditar que o desenvolvimento do Brasil viria de múltiplas parcerias, tanto com o Norte quanto com o Sul Global. Já no governo Geisel (1974-1979), a CSS em si foi usada como um instrumento de autonomia da política externa, ao estreitar as relações diplomáticas e econômicas com os países do Sul Global.

Ademais, desde sua fundação em 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) – que tem Lula como principal fundador e expoente – se identificava com o movimento terceiro-mundista e enfatizava a preferência por alianças com os parceiros do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.

14 Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283-286) conceituam outras duas estratégias presentes na história da política externa brasileira: a "autonomia pela distância" e a "autonomia pela participação". Vigente durante o período da Guerra Fria, a estratégia de "autonomia pela distância" refere-se ao posicionamento da política externa brasileira focada na preservação da soberania política e da autarquia econômica, o que resultou em um distanciamento tanto das grandes potências quanto das normas e dos princípios internacionais prevalecentes. Com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da agenda neoliberal, a política externa brasileira substitui a estratégia da "distância" pela "participação". A "autonomia pela participação" representou o gradual movimento de adesão do Brasil, ao longo dos anos 1990, aos regimes internacionais com o objetivo de influenciar a própria formulação de seus princípios e regras. Por meio dessa estratégia, considerava-se que os objetivos nacionais seriam atingidos de forma mais efetiva por uma integração do Brasil à interdependência econômica, ampliando sua participação nos fóruns globais. A política externa do governo Lula, portanto, marcaria a mudança da "autonomia pela participação" para a "autonomia pela diversificação".

CC BY NC SA

282). Essa identificação histórica do PT foi refletida no programa de governo proposto pelo partido em 2002, uma vez que o item sobre política externa apresentou como prioridade a aproximação não apenas com a América Latina, mas também com África do Sul, Índia, China e Rússia (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 14). Já no programa do segundo mandato do governo Lula, a importância das relações Sul-Sul apareceu de maneira ainda mais direta: "[O Brasil] privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações, em especial – e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 14).

Combinando a herança diplomática brasileira e a afinidade do PT de associar a autonomia e o desenvolvimento do país à construção de laços com países em desenvolvimento, o governo Lula promoveu uma atuação muito mais assertiva e sistemática do Brasil como um porta-voz do Sul Global. O Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, definiu a política externa do período como "altiva e ativa":

> Altiva porque não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas, pois tínhamos condições de defender os nossos pontos de vista. Ativa como refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não podia ter papel protagônico para não desencadear algum tipo de retaliação (AMORIM, 2013).

Além da defesa do multilateralismo e da reforma das organizações internacionais, a política externa do governo Lula trouxe um engajamento sem precedentes no campo da CID. A atuação brasileira deu um salto não apenas quantitativo[15], mas principalmente qualitativo, ao deliberadamente estabelecer um quadro simbólico para definir a CSS conduzida pelo país. Esse esforço foi evidenciado pelo presidente Lula no prefácio do primeiro documento oficial sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional no período de 2005-2009:

> Equilibrando o respeito à soberania e a defesa da autodeterminação, características tradicionais da diplomacia brasileira, o Brasil vem desenvolvendo uma maneira bastante própria de cooperar com os países em desenvolvimento. De fato, a colaboração concedida pelo país *não impõe condicionalidades* nem visa a objetivos políticos imediatistas. (...) É também participativa, pois inclui *os países parceiros* desde a fase de negociação, que adaptam e contextualizam as ações para a realidade local. (...) Este

15 O governo Lula destinou aproximadamente R$ 4 bilhões à CID no período de 2005 a 2010, sendo que este montante praticamente triplicou, passando de R$ 384,2 milhões em 2005 para mais de R$ 1,04 bilhão em 2010 (sem considerar o valor de R$ 585,1 milhões destinados às operações de paz naquele ano) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 20; 2013, p. 17).

CC BY NC SA

> levantamento representa, portanto, o primeiro passo *no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira*, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 8, grifo nosso).

É possível sintetizar o quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula em quatro elementos reivindicatórios: a identidade do Brasil como país em desenvolvimento; as relações horizontais com base em parcerias; o compartilhamento de experiências; e a busca por oportunidades e benefícios mútuos. Esses elementos foram mobilizados tanto de maneira discursiva quanto performática. A dimensão discursiva envolve os discursos oficiais proferidos pelo presidente Lula e por outros postos-chave em seu governo, com destaque ao Ministro da Relações Exteriores, Celso Amorim; e as definições apresentadas em documentos oficiais, especialmente no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[16]. Já a dimensão performática consiste em atos declaratórios e cerimoniais realizados pelo governo Lula em encontros, fóruns, cúpulas, e outras ocasiões públicas de reafirmação do regime simbólico da CSS[17].

A política externa do governo Lula reforçou a identificação do Brasil como um país em desenvolvimento, pertencente ao Sul Global. A importância de assumir essa identidade evidenciava que o Brasil compartilhava com os demais países do Sul Global não apenas as mazelas causadas pela exploração colonial, mas especialmente a vulnerabilidade resultante das reformas neoliberais dos anos 1990. Essa identidade compartilhada pode ser evidenciada no discurso proferido por Amorim na cerimônia de abertura da Reunião Ministerial Especial em comemoração ao quadragésimo aniversário do Grupo dos 77[18] (G-77), sediada pelo Brasil no ano de 2004:

16 A ABC foi criada em 1987, sob a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), para coordenar a ajuda bilateral e multilateral recebida pelo Brasil. Nos anos 1990, a agência passou também a coordenar a CTPD. Mas foi apenas no governo Lula que a ABC ganhou uma dimensão mais estratégica na política externa, ao coordenar os projetos de cooperação brasileiros e expandi-los em escopo e dimensão geográfica (MILANI, 2017, p. 43-46). Já o IPEA é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, que fornece suporte ao governo por meio de atividades de pesquisa. Diante da intensificação das iniciativas de cooperação brasileiras, o governo Lula solicitou ao IPEA, em cooperação com a ABC, que trabalhasse na sistematização de informações sobre os recursos governamentais brasileiros investidos na CID (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 11).

17 De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 295), a diplomacia presidencial foi um elemento central da política externa do governo Lula. No caso da CSS, isso se traduziu no envolvimento direto do presidente em várias conferências Sul-Sul organizadas no período, como a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento, a Cúpula América do Sul - Países Árabes, a Cúpula América do Sul - África, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, dentre outras.

18 O-G77 é um grupo político criado em 1964. Atualmente, é formado por 134 países em desenvolvimento mais China, que negocia de forma conjunta a agenda de desenvolvimento na Organização das Nações Unidas e em outras instâncias multilaterais.

CC BY NC SA

> É uma honra muito especial para o Brasil sediar este encontro (...), tendo em vista a clara convergência entre a agenda do G-77 e a agenda de política externa do governo brasileiro. Isso fica claro na prioridade conferida aos países em desenvolvimento em muitas iniciativas internacionais empreendidas pelo governo do Presidente Lula. (...) *Enfrentamos os mesmos problemas sociais e econômicos fundamentais. Continuamos compartilhando um interesse vital em tornar o sistema internacional mais favorável ao desenvolvimento* (AMORIM, 2004, grifo nosso, tradução nossa[19]).

Um outro exemplo da identificação do Brasil como parte do Sul Global foi a oposição do governo Lula à entrada do país na OCDE, percebido como o "clube dos países ricos". De acordo com Mello (2020, p. 1), países como México, Coreia e Chile renunciaram ao *status* de países em desenvolvimento para se tornar membros da organização[20], o que exigiu internalizar um conjunto de normas econômicas liberalizantes e promover relações políticas estreitas com os Estados Unidos e a União Europeia. Ademais, no âmbito da CID, a entrada na OCDE implicaria em alinhar as iniciativas de CSS aos princípios do CAD-OCDE. Essas exigências divergiam não apenas da estratégia de "autonomia pela diversificação", mas também dos esforços da política externa do governo Lula em se apresentar como um líder dos países em desenvolvimento[21] (ABDENUR; FOLLY, 2015, p. 86-87).

O principal ponto que afastava o quadro simbólico da CSS construída pelo governo Lula dos princípios do CAD-OCDE era a identidade de doadores e recipiendários. Segundo o presidente Lula no já citado prefácio do primeiro documento oficial sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional no período de 2005-2009 (2010), "o governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento *não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemo-las como uma troca entre semelhantes*, com mútuos benefícios e responsabilidades" (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO 2010, p. 8, grifo nosso). Foi com base nessa visão que o governo Lula se recusou em aderir à Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, em

19 Do original: "It is to Brazil a very special honor to host this meeting (...) in light of the clear convergence between the G-77 agenda and the agenda for foreign policy of the Brazilian government. This is clearly shown in the priority conferred to developing countries in many international initiatives undertaken by the Government of President Lula. (…) We confront the same fundamental social and economic problems. We continue to share a vital interest in rendering the international system more development-friendly" (AMORIM, 2004).

20 Estes países aderiram à OCDE em 1994, 1996 e 2010, respectivamente (MELLO, 2020, p. 4).

21 O governo Lula, embora tenha se oposto à adesão à OCDE, estimulou fortemente a participação do Brasil na organização como país não-membro. Essa prática continuou no governo de Dilma Rousseff. Isso mudou no governo de Michel Temer, que deu entrada ao pedido de adesão à OCDE em 2017. No governo Bolsonaro, esta questão ganhou novo fôlego, não somente pela prioridade dada pelo Ministério da Economia ao tema, mas também pelo pedido de apoio aos Estados Unidos em relação à adesão (MELLO, 2020, p. 10). Essa mudança de posicionamento em relação à OCDE demonstra o enfraquecimento da identidade do Brasil como porta-voz do Sul Global com o fim dos governos do PT.

CC BY NC SA

2005, que propunha, entre outros elementos, normatizar a CSS com base nos princípios do CAD-OCDE (HIRST, 2012, p. 14-15).

Hirst (2012, p. 10) afirma que o governo Lula substituiu a identidade de doadores e recipiendários consolidada historicamente pelo CAD-OCDE pelo princípio de cooperação horizontal como referencial para definir seus projetos de CSS. A cooperação horizontal baseia-se na identidade de parceiros, o que simbolicamente expressa uma relação de igualdade e reciprocidade entre as partes envolvidas na cooperação. Outro elemento simbólico da CSS como cooperação horizontal é a centralidade do compartilhamento de experiências, como resultado dos avanços sociais e econômicos apresentados no próprio Brasil.

Isso significava que, por meio da CSS, o Brasil poderia contribuir com o desenvolvimento dos demais países de maneira diferente dos doadores ocidentais. Ao invés de ofertar soluções distantes da realidade dos países em desenvolvimento, a CSS brasileira seria um mecanismo de intercâmbio de soluções de fato geradas para resolver problemas comuns aos países do Sul Global. Dessa troca, emergiriam oportunidades e benefícios mútuos, reforçando assim a reivindicação simbólica de que a CSS brasileira estava baseada na reciprocidade. Esses elementos simbólicos de compartilhamento de experiências e ganhos mútuos, de modo que todos se beneficiem do processo de cooperação, podem ser observados no documento sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010):

> *A troca de experiências e de conhecimentos que materializa o sentimento de solidariedade recíproca entre os povos,* certamente beneficia não somente os países parceiros das instituições cooperantes brasileiras, mas também estas últimas, já que nesse processo ninguém sabe tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 33, grifo nosso).

Ao considerar as dimensões discursiva e performática dos quatro elementos reivindicados pelo quadro simbólico da CSS definida pela política externa do governo Lula, é possível verificar a noção de contradádiva, como posto por Mawdsley (2011, p. 263). A recusa da identidade de doadores e recipiendários a favor de parcerias entre iguais que geram benefícios recíprocos quebra simbolicamente o vínculo de dádiva ou doação. Nesse sentido, os aspectos reivindicados pela política externa do governo Lula para definir a CSS brasileira se apresentaram como uma alternativa simbólica ao quadro dominante no campo da CID.

CC BY NC SA

ASPECTOS OCULTOS NAS REIVINDICAÇÕES SIMBÓLICAS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Considerando que o governo Lula visava consolidar sua CSS como um quadro simbólico alternativo à AOD definida pelo CAD-OCDE, é relevante analisar quais hierarquias materiais e relações de poder foram disfarçadas ou ocultadas por meio de sua prática discursiva e performática. Em termos gerais, os elementos simbólicos de horizontalidade, parcerias e ganhos mútuos da CSS muitas vezes ocultam (MAWDSLEY, 2011, p. 266), eufemizam (HATTORI, 2003, p. 246) ou são aporias (KAPOOR, 2008, p. 90) para lidar com as gritantes assimetrias entre os países em desenvolvimento. Ainda que o ocultamento ou a eufemização das assimetrias não necessariamente sejam feitos de maneira intencional ou deliberada pelos atores envolvidos, isso revela algumas tensões e problemáticas do regime simbólico da CSS. De acordo com Mawdsley (2011, p. 266), certos ocultamentos podem levar a questionamentos acerca da reivindicação de contradádiva ou ainda conferir à CSS a mesma áurea de doação e reforçar as hierarquias que visa contrapor.

É crucial salientar que, ao identificar os aspectos eufemizados ou ocultos pelo quadro simbólico de CSS promovida pela política externa do governo Lula, nossa intenção não é a de desvalorizar a importância da CSS, muito menos cair em uma análise que entenda os regimes simbólicos como epifenômenos que mascaram "a realidade" ou certos interesses geopolíticos (KAPOOR, 2008, p. 90). Pelo contrário, o propósito é o de destacar as relações intersubjetivas que o governo Lula buscava estabelecer com outros países do Sul Global e sinalizar como o quadro simbólico estabelecido por sua política externa lidou com determinados desafios e tensões criados pelas assimetrias entre os parceiros de seus projetos de CSS.

O ponto de partida para compreender certos aspectos ocultos ou eufemizados na CSS promovida pela política externa do governo Lula é entender a posição dual do Brasil, conforme definido por Six (2009, p. 1110). Segundo o autor, países do Sul Global como China e Índia – e o mesmo pode ser dito do Brasil – se posicionam na CID de maneira dupla, isto é, são recipiendários da cooperação prestada pelos países do Norte Global e, simultaneamente, atores com maior capacidade material e simbólica no estabelecimento de relações com os demais países

CC BY NC SA

do Sul Global[22]. Como consequência, Six (2009, p. 1110, tradução nossa[23]) afirma que há uma certa "(...) ambiguidade, se não ambivalência, na relação desses países com outras sociedades periféricas. Em particular, a reivindicação política de falar 'pelo Sul' é problemática porque sua representatividade é crescentemente questionável".

Considerando então a posição dual do Brasil, é possível verificar quatro elementos problemáticos ou de tensão simbólica da CSS promovida na política externa do governo Lula, que se interrelacionam e podem ser entendidos como aspectos ocultos ou eufemizados: as assimetrias entre os países do Sul Global; os ganhos mútuos, porém desiguais; o reforço das hierarquias; e a promoção de um modelo de desenvolvimento calcado em uma visão modernizadora.

Nos anos 2000, o Brasil apresentava um grau de crescimento econômico e avanços sociais muito mais expressivos em comparação a boa parte dos países do Sul Global, e isso permitiu ao governo Lula assumir a identidade de país emergente na discussão de vários temas de sua política externa que estavam direcionados à reforma da governança global[24] (AYLLÓN PINO, 2011, p. 104-105). Entretanto, a prática discursiva da CSS no governo Lula recusou a identidade de doador emergente que ganhou espaço no campo da CID nesse período, justamente para não enfatizar a existência de relações desiguais entre o Brasil e os demais países do Sul Global.

Ao invés de assumir uma posição de superioridade que poderia estar embasada na noção de doador emergente, as assimetrias econômicas e sociais entre o Brasil e outros países do Sul Global foram eufemizadas por meio da ideia de complementaridade, no sentido de que os distintos graus de desenvolvimento permitiriam ao Brasil ofertar oportunidades de maneira complementar aos demais países parceiros. O relato do Ministro Celso Amorim ao Boletim Via ABC, de junho de 2006, ilustra essa prática discursiva de complementaridade, que é apresentada de maneira positiva. As assimetrias são entendidas como um aspecto que estimula oportunidades de cooperação, ao invés de reforçar as hierarquias:

22 Six (2009, p. 1110) aponta que China e Índia, ao ocuparem uma posição dual na CID, ocultam aspectos simbólicos muito distintos de CSS. Segundo o autor, a CSS oferecida pela China está calcada em uma noção absoluta da soberania estatal e em uma prática discursiva que visa fortalecer o papel do Estado como ator central do desenvolvimento. Isso esconde as condicionalidades e a ajuda casada presente em várias iniciativas chinesas. Já Índia assume uma identidade de "potência responsável internacionalmente", e seus projetos de CSS apresentam um discurso normativo em relação à agenda global de desenvolvimento, e isso mascara a própria dependência de sua CSS dos ciclos de expansão e crescimento econômicos. Nesse sentido, a CSS brasileira se aproxima muito mais do caso da Índia.

23 Do original: "(...) ambiguity, if not ambivalence, in their relationship to other peripheral societies. In particular their political claim to speak 'for the South' is problematic as their representativeness is increasingly questionable" (SIX, 2009, p. 1110).

24 Esse foi o caso das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC); no G-20 financeiro, especialmente no bojo da crise econômica e financeira global de 2008; e na institucionalização dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

CC BY NC SA

> Estamos procurando atender às crescentes demandas por cooperação, dando prioridade aos *setores nos quais podemos oferecer uma contribuição expressiva*. Entre as áreas de atuação mais intensa da ABC, destaco as de agricultura, educação (programas de alfabetização), formação de quadros técnicos, biocombustíveis (etanol e biodiesel), saúde (combate ao HIV/ AIDS), apoio eleitoral (urnas eletrônicas), cooperação desportiva (futebol), entre outras. Ao *oferecer oportunidades de cooperação* [...] buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua (AMORIM, 2006, p. 16, grifo nosso).

Ao lidar com a questão das assimetrias a partir da perspectiva da complementaridade, o governo Lula também conseguiu justificar a mobilização de uma série de empresas e institutos nacionais como atores relevantes na elaboração e implementação de projetos de CSS. Foi o caso da Petrobras, no setor energético; da Companhia Vale do Rio Doce, na área de mineração; da Odebrecht, da Camargo Correa e da Andrade Gutierrez, no setor da construção civil; da Embrapa, no setor agropecuário; da Fiocruz, na área da saúde; entre outros. Os projetos de CSS que contaram com a presença de empresas brasileiras foram realizados principalmente no entorno da América do Sul, América Latina e Caribe, além de iniciativas na África, que avançaram de maneira inédita no governo Lula (LEITE, 2011, p. 174).

Assim, a CSS no governo Lula possibilitou alcançar, como benefício indireto de vários projetos de CSS, um ambiente mais favorável à presença das empresas brasileiras no exterior, dando a elas acesso a mercados para a venda de serviços e mercadorias, bem como investimentos, realizados sobretudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os projetos de CSS foram uma ferramenta importante para a internacionalização das empresas consideradas campeãs nacionais, levando-as para mercados onde poderiam ter vantagens competitivas e nos quais conseguiriam colocar produtos de maior valor agregado e abrir filiais, tornando-as ainda mais consolidadas no cenário internacional (MILANI; DUARTE, 2015, p. 67-68).

As vantagens obtidas pelas empresas brasileiras ressaltaram as assimetrias em relação às empresas dos demais países parceiros, gerando um impacto simbólico de ganhos desiguais. Isso suscitou algumas críticas da mídia aos projetos de CSS brasileiros. A resposta simbólica da política externa do governo Lula a tais críticas fez uso de uma aporia que minimizou os ganhos desiguais e valorizou os princípios de solidariedade e ganhos mútuos sob os quais os projetos se assentavam. É possível notar a utilização desse recurso simbólico na resposta dada pelo Ministro Celso Amorim em uma entrevista concedida ao jornal Estado de São Paulo, em 2007, sobre as relações brasileiras com o continente africano. O Ministro indicou que o uso da CSS como meio de internacionalização das empresas brasileiras não invalidava o regime simbólico da modalidade, no sentido de que ambos os lados se beneficiariam do processo de cooperação:

CC BY NC SA

> [...] *há um elemento de solidariedade e tem que haver.* Com a África tem que haver. Se não tivéssemos nenhuma razão comercial, mesmo assim devíamos ir lá. *Mas temos razões comerciais, e boas.* Nossas exportações para lá estão crescendo e outro dia o presidente da Companhia Vale do Rio Doce, Roger Agnelli, concordou em como era importante investir na aproximação com a África [...] (AMORIM, 2007, grifo nosso).

Ainda assim, a aporia para justificar os ganhos desiguais não foi suficiente para apaziguar críticas à forma como certas iniciativas de CSS brasileiras contribuíam para o reforço das hierarquias entre os países. Essa questão foi problematizada no discurso acerca do "imperialismo" ou "subimperialismo" brasileiro durante o governo Lula, utilizado pela mídia e por alguns governos sul-americanos[25]. Por exemplo, por ocasião da visita do Presidente Lula ao Paraguai em maio de 2007, o jornal local *ABC Color* publicou um editorial em sua primeira página, no dia 20 daquele mês, intitulado "Brasil, um país imperialista e explorador", para criticar a postura brasileira em relação ao Tratado de Itaipu ("BRASIL...", 2007). Cinco dias depois, o Presidente Lula aproveitou a oportunidade de uma audiência com embaixadores africanos no Palácio do Planalto para contrapor a chamada "vocação imperialista" brasileira, mobilizando em seu discurso a noção de parcerias[26]:

> E que país do mundo, então, poderia ter essa vocação de se aproximar da África mais do que o Brasil? Nenhum. Até porque *o Brasil não tem vocação imperialista*. E o Brasil não quer ter vocação hegemonista, *o Brasil quer ter vocação de parceria*, construir junto aquilo que precisa ser construído (SILVA, 2007, p. 6, grifo nosso).

Esse caso ilustra o desafio de calcar o regime simbólico da CSS na ideia de parcerias em um contexto de assimetrias, conforme salientam Esteves e Assunção (2014, p. 1782-1783). A posição de parceiros reivindicada pelos países do Sul Global é um quebra-cabeças difícil de ser resolvido, pois, para que as iniciativas de CSS não fossem percebidas como uma manifestação de sua superioridade ou, ainda, como um instrumento de reprodução das relações verticaliza-

25 Aqui, tratamos da dimensão discursiva dos termos imperialismo e subimperialismo, o que não necessariamente guarda relação com os estudos sobre a fase do desenvolvimento do capitalismo brasileiro durante o governo Lula, caracterizada pela internacionalização das empresas nacionais, o que pode ser associada aos conceitos de imperialismo e subimperialismo apresentados nas obras de Vladimir Lênin e Ruy Mauro Marini, por exemplo. Sobre esse debate, ver Fontes (2010).

26 Um episódio parecido ocorreu em relação à Bolívia, por ocasião da visita realizada pelo presidente Lula ao país em fevereiro de 2007. Ao ser questionado a respeito da negociação dos valores pagos pela Petrobras para a compra do gás natural boliviano, o presidente Lula mobilizou o aspecto da solidariedade: "Não somos imperialistas como alguns dizem. Não somos hegemonistas como alguns querem. Somos um país que tem a compreensão de sua dimensão geográfica, sua importância econômica, desenvolvimento científico e tecnológico, e não tem que disputar espaço com nenhum país irmão. Temos que prestar solidariedade" ("AO LADO...", 2007).

CC BY NC SA

das dominantes no campo da CID, seria necessário lidar tanto com as profundas desigualdades internas a cada país, quanto coordenar as percepções entre os países do Sul Global a respeito das causas e soluções para tais assimetrias.

A maneira como as hierarquias, os ganhos desiguais e as assimetrias ressaltam aspectos problemáticos ou de tensões no quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula conduz, por fim, a uma reflexão sobre o ocultamento da noção de desenvolvimento perseguida por essas iniciativas, que, muitas vezes, está calcada na visão linear e progressista esposada pela teoria da modernização. Mawdsley (2011, p. 266) ressalta que raramente os debates sobre CSS questionam a "natureza deslocadora do desenvolvimento", que envolve questões como: os impactos sociais e ambientais da modernização da agricultura e da Revolução Verde, que acarretam a exclusão da agricultura familiar e dos pequenos agricultores; a construção de grandes obras de infraestrutura que levam à destruição da biodiversidade e violação dos direitos humanos dos povos indígenas e de minorias; e a promoção de um modelo industrial calcado em combustíveis fósseis, o que reforça a crise climática.

Em relação à CSS promovida no governo Lula, a visão modernizadora promovida em certos projetos (como agricultura e energia, por exemplo) foi eufemizada por meio da noção de compartilhamento de experiências e do sucesso das soluções de desenvolvimento oferecidas a países com realidades consideradas similares à brasileira. Castro (2016, p. 88) coloca em questão o sucesso da transferência de experiências do cerrado brasileiro para países africanos, pois, embora tais iniciativas tenham sido consideradas um êxito econômico e tecnológico, não se pode dizer o mesmo dos impactos ambientais e sociais dessas soluções. Nesse sentido, embora vários projetos conduzidos pela CSS brasileira tenham apresentado soluções relevantes para os problemas de desenvolvimento dos parceiros do Sul Global, o reconhecimento do sucesso do compartilhamento de experiências muitas vezes obscureceu um debate sobre os deslocamentos gerados por tais projetos[27].

27 Esse aspecto de êxito das soluções propostas pelo Brasil foi inclusive reforçado pela cooperação com entidades do sistema ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Milani (2017, p. 66) destaca que o acordo estabelecido entre o governo brasileiro e o PNUD em 2010, "(...) afirma que a CSS brasileira é diferenciada e atribui ao Brasil o papel de *global player* (em inglês no próprio Acordo) em matéria de cooperação e de compartilhamento de experiências bem-sucedidas em importantes áreas do desenvolvimento".

CC BY NC SA

EVIDÊNCIAS SIMBÓLICAS DA INICIATIVA *COTTON*-4

De modo a ilustrar os aspectos evidentes e ocultos do quadro simbólico da CSS brasileira, apresentaremos alguns elementos discursivos e performáticos mobilizados pela política externa do governo Lula na iniciativa "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4", conhecida como *Cotton*-4. A primeira fase do projeto foi conduzida no período de 2009-2013 e envolveu o Brasil e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (chamados de C-4). O objetivo da iniciativa *Cotton*-4 era o de estabelecer um programa de cooperação técnica baseado no compartilhamento de experiências, tecnologias e construção de capacidades no setor cotonícola, sendo reconhecido pelo governo Lula como um de seus projetos de CSS mais bem-sucedidos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 5).

A análise aqui apresentada não objetiva avaliar a estruturação, a implementação e os resultados do *Cotton*-4 em termos materiais, ou seja, não se trata de entender a eficácia da CSS como uma modalidade de CID[28], e sim destacar como o governo Lula mobilizou, em termos simbólicos, os elementos definidores de sua CSS, como a questão das parcerias horizontais, do compartilhamento de experiências e dos benefícios mútuos. Para tanto, serão utilizados discursos e depoimentos das partes envolvidas na iniciativa, especialmente aqueles disponíveis nos relatórios de avaliação publicados pela ABC (2015 a, 2015 b). Também buscamos apresentar certos aspectos que não foram problematizados de maneira evidente nos discursos e relatórios de avaliação do projeto, como foi o caso das assimetrias entre os países e da visão modernizadora, e que, nesse sentido, podem ser entendidos como elementos simbólicos ocultos ou eufemizados.

Após o Brasil obter um relatório favorável no contencioso do algodão contra os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC)[29], os países que compõem a chamada Iniciativa do Algodão[30] – Benin, Burkina Faso, Chade e

28 Para uma análise dos objetivos, das atividades e dos resultados da primeira etapa do projeto *Cotton*-4, ver Agência Brasileira de Cooperação, 2015 a; 2015 b; Anunciato, 2014; e Bueno, 2018.

29 Em 2003, a OMC deu início ao painel contra os Estados Unidos, argumentando que programas de apoio interno às exportações de algodão mantidos pelo país eram responsáveis por causar distorções no preço do produto, consequentemente, deixando o Brasil em posição de desvantagem no mercado internacional. Em março de 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias emitiu um relatório reconhecendo as práticas ilegais dos Estados Unidos, dando ao país um prazo de cinco meses para retirar ou eliminar os subsídios, o que não foi cumprido. Assim, em 2009, o Brasil ganhou sentença favorável da OMC para retaliar os produtos estadunidenses. O caso continuou até 2010 com a negociação de compensações financeiras ao Brasil por parte dos Estados Unidos, que foram inclusive usadas para financiar o projeto *Cotton*-4 (OLIVEIRA, 2010, p. 21-23).

30 O objetivo da Iniciativa do Algodão, criada em 2003 na OMC, era discutir compensações para as perdas econômicas geradas pelos subsídios ao algodão praticados por países desenvolvidos.

CC BY NC SA

Mali – acionaram o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em 2006, para estabelecer um diálogo que pudesse tanto fortalecer a oposição do Sul Global aos subsídios do algodão nas negociações da OMC quanto se desdobrar em um projeto mais amplo de CSS no setor cotonícola (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9).

Era evidente que os impactos dos subsídios ao algodão empregados pelos países do Norte Global afetavam de maneira muito mais intensa os países africanos do que o Brasil. Os países do C-4 integram a lista de países menos desenvolvidos (LDCs, do inglês *Least Developing Countries*) da Organização das Nações Unidas desde 1971, de modo que os subsídios reforçam o elevado nível de pobreza e vulnerabilidade econômica e social desses países (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2021). Já a posição dual do Brasil lhe dava mais recursos para lidar com tais práticas distorcivas, como o contencioso na OMC demonstrou.

É interessante notar que, da perspectiva da política externa do governo Lula, essas assimetrias não comprometeriam o regime simbólico da CSS brasileira, pois havia, por um lado, um compartilhamento de identidades (afinal, os cinco países enfrentavam o mesmo desafio, embora em graus diferentes); e, por outro, haveria ganhos mútuos provenientes da parceria. Isso pode ser evidenciado na fala do Ministro Amorim, em entrevista à Bueno (2018, p. 153, grifo nosso):

> Eles [os países do *Cotton*-4] tinham um problema semelhante ao brasileiro em relação aos subsídios (sobretudo dos Estados Unidos, mas um pouco da União Europeia também) e os efeitos distorcivos. *Potencialmente era uma posição semelhante,* mas eles eram muito mais sujeitos, muito mais vulneráveis a pressões de outro tipo do que o Brasil. E era, por outro lado, para o Brasil, importante ter esses países junto conosco porque digamos, você pensa "mas por que interessa para o Brasil?". É que você tem os 5 países ou 4 (*Cotton*-4 + Togo[31], mas tem outros também), enfim, esses países junto conosco davam maior legitimidade às nossas posições. Não mudava a argumentação técnica. [...]. *E obviamente que você ter esses países africanos conosco, dava maior legitimidade ao Brasil defendendo seu interesse, estão os países em desenvolvimento* etc.

Assim, nas tratativas que resultaram na assinatura do acordo de cooperação para o início do projeto em 2009, a iniciativa foi posicionada dentro do quadro simbólico da CSS, apresentando-a como uma ação autônoma de cinco países do Sul Global com o propósito de corrigir

31 Como consequência dos resultados positivos do projeto, Togo solicitou juntar-se à iniciativa em 2015, dando início à sua segunda fase, que ficou conhecida como *Cotton*-4 + Togo (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 10).

CC BY NC SA

uma injustiça econômica causada pelas práticas comerciais distorcivas do Norte Global. O presidente Lula, em discurso proferido durante a 13ª Assembleia da União Africana, em julho de 2009, ressaltou a importância da CSS nas relações com a África e o papel do projeto *Cotton*-4 para combater as práticas predatórias dos países desenvolvidos:

> A cooperação Sul-Sul, [é] a um só tempo linha de defesa e força de ataque contra as assimetrias, as distorções (...) que persiste[m] na ordem mundial. Por isso mesmo nossa cooperação tem que estar voltada para a capacitação de transferência de conhecimento por iniciativas sustentáveis e respeito às prioridades e condições locais. (...) *Estamos implantando no Mali uma fazenda-modelo de produção de algodão para capacitar pesquisadores desses países, assim como os de Burkina Faso, Chade e Benin, os quatro países que mais sofrem com essa concorrência predatória*. Graças a esse instrumento que assinaremos hoje, vamos estender essa iniciativa a outros países africanos (SILVA, 2009, grifo nosso).

A ideia de parcerias horizontais, aspecto evidente do quadro simbólico da CSS brasileira no governo Lula, teve papel central na construção do processo de tomada de decisão do projeto. Embora a ABC e a Embrapa fossem responsáveis, respectivamente, por coordenar e financiar e por executar o projeto, as decisões eram tomadas de maneira igualitária por meio do Comitê Gestor, composto por representantes de todas as entidades envolvidas, que tinham a mesma voz e o mesmo peso nas decisões. Cada reunião do Comitê Gestor era sediada por um país membro, e um representante do país anfitrião atuava como presidente da sessão. Após as formalidades, os representantes de cada país apresentavam um balanço do andamento do projeto para então decidirem conjuntamente as resoluções e recomendações (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 28-29).

Essa configuração teve um efeito simbólico crucial, ao sinalizar que a posição brasileira não era de superioridade com outros diferentes e distantes, mas sim de um parceiro em pé de igualdade com as demais partes. Em uma entrevista de avaliação do *Cotton*-4, um representante de Benin confirmou tal efeito simbólico de horizontalidade: "[Nas reuniões do Comitê Gestor] houve respeito mútuo. Cada país teve voz igual. Não houve predominância de um país sobre o outro. Houve muitos brasileiros na reunião, mas apenas dois tinham o direito de falar, o mesmo número que os outros países" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 48).

O compartilhamento de experiências informou subjetivamente as relações entre as partes na definição dos objetivos da iniciativa, o que foi feito de maneira conjunta. O caráter simbólico da contradádiva foi mobilizado pelos representantes brasileiros, que se preocuparam em não se colocar em uma posição de caridade na definição de prioridades e metas. Um dos funcionários da ABC, em entrevista de avaliação do projeto, afirmou que "as negocia-

CC BY NC SA

ções com os países africanos [eram] demoradas, eles tinham uma dificuldade de entender a abordagem brasileira, estavam acostumados a ouvir um pacote pronto" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 48). Havia a mesma preocupação da perspectiva da Embrapa, conforme indicou o assessor de Relações Internacionais da instituição, José Madeira, em entrevista a Rodrigues (2009): "Não queremos mudar o sistema de produção dos agricultores do *Cotton*-4, mas sim possibilitar que se torne produtivo. Por isso se pretende acompanhá-los, entendê-los". Esse esforço simbólico ecoou nas contrapartes africanas, especialmente no Mali, onde foi implantada a sede do projeto. De acordo com um representante desse país: "os brasileiros nunca vieram para se impor. Vieram como parceiros iguais. Até os protocolos nós fizemos juntos. Eles disseram que vieram para trocar. Isso é muito importante. É diferente dos outros países que dizem 'faça aquilo'" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 63).

De acordo com Lopes (2017, p. 87), a definição compartilhada dos objetivos resultou no princípio de "adaptação de conhecimentos e tecnologias", dando maior autonomia aos países africanos para escolher as prioridades do projeto de acordo com suas necessidades. Priorizou-se a adequação conjunta das tecnologias brasileiras na cadeia do algodão para aumentar a produtividade e qualidade do produto dos agricultores de pequeno porte, ampliando sua competitividade no mercado internacional. Além disso, os quatro países africanos salientaram a necessidade de alinhar o projeto à sustentabilidade ambiental e à promoção da segurança alimentar[32] (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9). O sentido de autonomia pode ser ilustrado pela fala de Abdoulaye Hamadoun (2013), diretor do Centro Regional de Pesquisa Agronômica de Sotuba, no Mali, em entrevista a Duarte (2013, p. 8): "discutimos e decidimos nós mesmos o que fazer da pesquisa agrícola. É uma parceria que serve de exemplo".

Dentre as várias atividades previstas pela iniciativa[33], as capacitações de agricultores, técnicos e pesquisadores dos países do C-4 foram as que mais mobilizaram o referencial simbólico da CSS definido pela política externa do governo Lula. Segundo o coordenador técnico do projeto *Cotton*-4, o funcionário da Embrapa José Geraldo Di Stefano, os elementos simbólicos e cognitivos eram centrais nesse processo: "pela primeira vez, tivemos que trabalhar

32 O projeto *Cotton*-4 foi elaborado com quatro objetivos específicos: revitalização da Estação Experimental de Sotuba no Mali, para se tornar um centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias na produção de algodão; desenvolvimento de pesquisa na área; capacitação de técnicos, agricultores e pesquisadores dos países do C-4; produção de materiais de disseminação de conhecimento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 12).

33 O termo de referência do projeto *Cotton*-4 apontou outras atividades previstas, como a aquisição de veículos e equipamentos; a realização de missões de acompanhamento para a introdução das tecnologias; a adequação da estação experimental de Sotuba para atuar como vitrine tecnológica do C-4; e a elaboração de um manual de boas práticas agrícolas para os agricultores locais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 13-14).

CC BY NC SA

um modelo mental, uma forma de pensar social, antropológica e tecnológica (...) se o tom tivesse sido professoral, as capacitações não teriam dado certo" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 19). Para evitar esse "tom professoral", que poderia dar um sentido de hierarquia entre os participantes das capacitações, Di Stefano elaborou a noção de *Famille Forgeron*, termo francês (idioma oficial dos países do C-4) que pode ser traduzido literalmente como "família de ferreiros". Simbolicamente, o ferreiro representaria aquele que produz as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da sociedade, e a família simbolizaria a responsabilidade e o compromisso coletivos.

A referência simbólica da *Famille Forgeron* foi crucial para que as capacitações fossem entendidas como um processo recíproco de produção de conhecimento, sem imposições, o que reforçou a ideia de contradádiva no processo de cooperação. Um participante do Chade, em entrevista à Bueno (2018, p. 165), indicou como as capacitações apresentaram resultados mais positivos do que "dar dinheiro", termo usado muitas vezes para definir a AOD concedida pelos países do CAD-OCDE:

> O que eu gostei nos cursos é a capacitação; é um recurso especial, e quando você treina alguém, é uma tremenda riqueza que você dá para a pessoa. *Dar dinheiro, ou qualquer coisa nesse sentido, não é nada.* Mas, quando fortalecemos a capacidade de alguém, o nível de desenvolvimento do próprio país (...) O nível de educação das pessoas permite avaliar o nível de desenvolvimento de um país (BUENO, 2018, p. 165, grifo nosso).

Utilizando-se do princípio de ganhos mútuos, a equipe brasileira se esforçou em demonstrar a importância da via de mão-dupla nessas capacitações. No relatório de avaliação do projeto, são citados os seguintes benefícios obtidos pelo Brasil: o aumento do conhecimento sobre a realidade dos países parceiros, aprofundando suas relações; a troca de tecnologias, como foi o caso do emprego, no Brasil, da tecnologia de aproveitamento de águas desenvolvida pelo Chade; o aprendizado de metodologias de CSS; e a visibilidade no âmbito da OMC (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 6). Esses benefícios reforçam os aspectos evidentes no regime simbólico da CSS promovida pela PE do governo Lula.

Ao mesmo tempo, dois aspectos de dificuldade do projeto não foram claramente problematizados nos relatórios de avaliação, o que resultou em certo ocultamento simbólico dessas questões (2015 a; 2015 b). O primeiro aspecto se refere ao processo de licitações para a aquisição de bens, equipamentos, insumos, serviços e consultorias para o projeto, que ficou sob responsabilidade do PNUD. Um dos princípios de CSS do projeto *Cotton*-4 era o de priorizar a compra local desses recursos, com o propósito de potencializar a adaptação em campo das tecnologias e dos conhecimentos transferidos. A ABC realizou um levantamento das empresas

CC BY NC SA

dos países do C-4 que poderiam concorrer no processo das licitações, porém, nenhuma delas conseguiu adequar-se aos critérios e especificações técnicos estabelecidos nos editais[34]. Até mesmo serviços mais simples, como impressão e encadernação de publicações sobre o projeto, não puderam ser realizados com empresas locais (VIEIRA FILHO, 2022).

A falta de competitividade das empresas dos países do C-4 levou, então, o PNUD a buscar empresas em países terceiros, dando prioridade a países do Sul Global. De acordo com Anunciato (2014, p. 49-51), das 15 licitações apresentadas no Portal de Licitações do PNUD Brasil[35] em relação ao projeto *Cotton*-4 entre 2010 e 2012, todas foram vencidas por empresas brasileiras que atuam nas áreas de maquinário e metalúrgica, biotecnologia, equipamentos laboratoriais e serviços de transporte, armazenagem e impressão. Um dos motivos que explicam a competitividade das empresas brasileiras nos processos de licitações refere-se às próprias especificações técnicas definidas pela Embrapa, que utilizam justamente recursos e maquinários nacionais.

Como salienta Vieira Filho (2022), o processo de licitações não feriu os princípios do quadro simbólico da CSS definido pela política externa do governo Lula nem afetou os resultados esperados do projeto – já que, por um lado, foi dada prioridade inicial para as empresas locais; e, por outro, não houve ajuda casada (*tied aid*) ou imposição de condicionalidades, pois as aquisições foram feitas por licitações e sem a exigência, por parte do governo brasileiro, para que as compras fossem feitas com empresas nacionais. Entretanto, nota-se que a falta de competitividade dos países do C-4 e a incapacidade de utilizar empresas locais no projeto não foi um ponto problematizado nos relatórios de avaliação[36]. Isso levou a um ocultamento, mesmo que de forma não-intencional, tanto dos benefícios indiretos conferidos às empresas que ven-

34 A elaboração das especificações técnicas dos editais de licitação para a compra de equipamentos passava por um processo de coordenação entre diferentes atores. De acordo com o relatório de avaliação do projeto elaborado pela Agência Brasileira de Cooperação (2015 b, p. 49): "[o]s processos para novas aquisições partiam do coordenador em diálogo com os parceiros. Os pedidos eram encaminhados para a ABC que, após aprovação, enviava requerimento para o PNUD, para que as ações fossem implementadas através de seus escritórios no Brasil e em outros países africanos".

35 O PNUD atuou como cocoordenador e coexecutor do projeto, por meio de seus escritórios no Brasil e no Mali. Dentre suas responsabilidades estavam acompanhar as atividades; acionar o governo brasileiro caso julgasse necessária alguma intervenção no desenvolvimento das mesmas; alocar recursos humanos especializados nas atividades do projeto; e estreitar a relação entre a ABC e os governos dos países do C-4 (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 20).

36 Nem mesmo o relatório de avaliação externa (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a) apontou esse aspecto de dificuldade do projeto. Em contato por e-mail com o Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação Sul), uma das instituições responsáveis pelo relatório, indagamos se haveria alguma razão específica que explicasse o fato desse ponto não ter sido contemplado no relatório de avaliação. A justificativa apresentada foi a seguinte: "Podemos comentar que no caso da Avaliação do *Cotton*-4, toda a análise foi baseada na Matriz de Avaliação proposta que buscou atender aos critérios dispostos em edital. O disposto em edital refletia os critérios acordados entre os países parceiros para avaliação do projeto *Cotton*-4, tal como descrito no relatório" (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2022).

CC BY NC SA

ceram as licitações quanto dos impactos e desafios estruturais que as assimetrias impõem em projetos de CSS, o que demonstra que esses eram pontos não foram apresentados de forma evidente no quadro simbólico construído pela política externa do governo Lula.

O segundo aspecto, por sua vez, faz referência à visão modernizadora de desenvolvimento presente no projeto *Cotton*-4. Os países do C-4 definiram o aumento da produtividade da cadeia do algodão como aspecto central do projeto: da perspectiva desses países, a colaboração com base na experiência brasileira permitiria avançar o perfil da produção algodoeira por meio do uso de tecnologias focadas em maior eficiência produtiva. E, de fato, após a revitalização e implementação das técnicas desenvolvidas com a Embrapa, a Estação Experimental de Sotuba, no Mali, apresentou um índice de 300% de aumento na produção de algodão, tornando-se referência regional e trazendo maior visibilidade aos países parceiros (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 21). A importância do aumento da produtividade também foi destacada nos depoimentos da comunidade local. Em entrevista a Duarte (2013, p. 4), o agricultor Abdoulaye Seriba Traore – líder de aproximadamente 60 comunidades na cidade de Bamako, no Mali, que adotaram as técnicas desenvolvidas na Estação Experimental de Sotuba – afirmou: "Nunca produzi quatro toneladas por hectare com nossas técnicas, mas com as brasileiras consegui (...) Deixei de plantar para sobreviver e passei a fazer negócios com a agricultura".

Entretanto, vale questionar os efeitos deslocadores da visão modernizadora do projeto. Segundo Cesarino (2017, p. 220), que conduziu uma pesquisa de campo nas instalações da Estação de Sotuba em 2011 e 2012, as tecnologias e medidas para ampliar a produtividade da produção do algodão nos países do C-4 não questionavam as premissas da Revolução Verde, baseadas na utilização de fertilizantes e outros insumos agrícolas. Assim, como um projeto de CSS, a iniciativa *Cotton*-4 não se diferenciou da maneira como a ajuda do Norte Global costuma enquadrar os problemas agrícolas dos países do C-4, isto é, a partir de uma situação de *déficit* e de baixa produtividade das famílias camponesas. De acordo com a autora:

> No mundo do desenvolvimento em geral, a baixa produtividade é uma maneira comum de enquadrar os problemas agrícolas locais, e aqui como em muitos outros casos (embora não em todos), a cooperação brasileira seguiu de perto as tendências gerais encontradas na ajuda do Norte e multilateral (CESARINO, 2017, p. 217-218, tradução nossa[37]).

37 Do original: "In the world of development at large, low productivity is a common way of framing local agricultural problems, and here as in many other (though not all) instances, Brazilian cooperation followed closely the general trends found in Northern and multilateral aid" (CESARINO, 2017, p. 217-218).

Em virtude da visão modernizadora do projeto, algumas das técnicas desenvolvidas acabaram por não contemplar certos aspectos da realidade dos camponeses dos países do C-4, o que pode levar a questionamentos de um elemento importante do regime simbólico de CSS construído pela política externa do governo Lula, que é a adaptação das soluções de desenvolvimento à realidade local. Como aponta Castro (2014, p. 86), o agronegócio brasileiro – incluindo a indústria cotonícola – está assentado na produção mecanizada e de larga escala, o que historicamente têm gerado exclusão social, desemprego rural e elevados impactos ambientais. Já a produção de algodão nos países do C-4 é calcada na agricultura familiar, intensiva em mão de obra e com baixa mecanização, em um contexto de escassez de terras e água[38] (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9). A noção esposada pelo projeto de que há uma complementaridade entre agronegócio e agricultura familiar pode gerar uma descontextualização social, cultural, econômica e histórica de determinadas soluções oferecidas e que não foram problematizadas nos relatórios do projeto.

Por exemplo, de acordo com Cesarino (2017, p. 223), um dos problemas encontrados foi a resistência das famílias camponesas em utilizar a dosagem de fertilizante recomendada pelos técnicos do projeto. Isso porque os camponeses precisavam equilibrar a produção do algodão com a plantação de gêneros alimentícios de subsistência, utilizando parte dos fertilizantes para esse propósito. Esse descompasso entre a solução desenvolvida e sua implementação prática se explica pelo fato de que, embora as famílias produtoras de algodão devessem ser "igualmente beneficiad[a]s pela transferência de tecnologia brasileira" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p.11), elas não tiveram um papel institucional ativo na construção das soluções em comparação à atuação dos técnicos e pesquisadores dos cinco países, que efetivamente foram os atores institucionais mais relevantes do processo[39] (CESARINO, 2017, p. 223).

38 Nos países do *Cotton*-4, mais de 10 milhões de pessoas dependem diretamente, e outras milhares indiretamente, do cultivo do algodão e de suas atividades relacionadas. A maioria das famílias produtoras conta com menos de um hectare, e poucas grandes fazendas chegam a, no máximo, 30 hectares. Já no Brasil, as maiores lavouras trabalham com até cerca de 100 mil hectares (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012b, p. 8-9).

39 Segundo Cesarino (2017, p. 215, tradução nossa), "Durante meu tempo no Mali e em Burkina Faso, os camponeses raramente eram vistos nas dependências do projeto, e a maioria daqueles que conheci não fazia parte formalmente dele". Isso também se expressa nos relatórios oficiais de avaliação da primeira fase de projeto: a maior parte das entrevistas e dos depoimentos coletados foram de técnicos e pesquisadores, e houve poucas consultas às famílias camponesas. Inclusive, esse foi um aspecto que se alterou nos relatórios de avaliação da segunda fase do projeto, intitulada Cotton-4 + Togo, que passou a incluir marcadores de gênero, sustentabilidade ecológica e entrevistas com as famílias como critérios de avaliação (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 19).

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da aplicação da teoria da dádiva para o campo da CID, esse artigo apresentou como as reivindicações simbólicas da CSS conduzida pela política externa do governo Lula (2003-2010) assentaram-se na ideia de contradádiva. A identificação do Brasil como um país do Sul Global, interessado em estabelecer iniciativas de cooperação horizontal capazes de gerar o compartilhamento recíproco de experiências e benefícios mútuos foram os aspectos simbólicos ressaltados pela CSS brasileira no período. Nesse sentido, a CSS do governo Lula colocou-se simbolicamente como uma alternativa à hierarquia entre doadores e recipiendários e às trocas não-recíprocas que definem o regime simbólico dominante na CID, fortalecendo a luta política dos países do Sul Global de questionamento à hegemonia do CAD-OCDE e de reorganização dos vínculos e das categorias sociais que definem esse campo desde a segunda metade do século XX.

A partir das dimensões discursiva e performática dos elementos evidenciados pelo quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula em sua atuação na iniciativa *Cotton*-4, foi possível verificar aspectos de contradádiva e de reforço da relação entre parceiros que mutuamente se beneficiam da cooperação, assim quebrando simbolicamente o vínculo de dádiva ou doação. Primeiramente, a iniciativa simbolizou a articulação política dos países do Sul Global na luta contra as relações desiguais e injustas no comércio internacional no contexto da OMC, ao buscar fortalecer os países do C-4 que foram negativamente prejudicados pelos subsídios ao algodão. Em segundo lugar, ao reconhecer e garantir a agência das contrapartes africanas na estruturação do processo de tomada de decisão e de transferência de tecnologia e conhecimento, o projeto contribuiu positivamente para a consolidação da horizontalidade como elemento crucial do regime simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula.

Porém, esse quadro simbólico mobilizado no projeto também serviu para ocultar ou eufemizar questões que deveriam ser mais frequentemente questionadas nos estudos sobre CSS, como o reforço de assimetrias e hierarquias e os efeitos deslocadores gerados pela visão modernizadora de tais projetos. Ao analisar não apenas os aspectos evidentes, mas também ocultos ou eufemizados pelo regime simbólico construído pela política externa do governo Lula para promover a CSS, é possível ter uma melhor clareza dos desafios colocados diante do Brasil e do Sul Global no processo de contestação do regime simbólico da dádiva que domina a área da CID desde o pós-guerra.

CC BY NC SA

Na primeira fase da iniciativa *Cotton*-4, não houve uma avaliação adequada de certas dificuldades do projeto, como as assimetrias entre as partes envolvidas, que impediu a utilização de bens e serviços fornecidos por empresas locais no projeto; e os efeitos deslocadores sobre as famílias produtoras de algodão em virtude da visão modernizadora do projeto. Se esses aspectos tivessem sido mais bem problematizados e evidenciados na avaliação do projeto *Cotton*-4, acreditamos que tal iniciativa poderia ter tido um impacto ainda maior na consolidação do quadro simbólico da CSS perseguida pelo governo Lula.

Em primeiro lugar, serviria de evidência para rebater as críticas recorrentes no período, de que os projetos de CSS na verdade mascarariam a "vocação imperialista" do Brasil na África, ao problematizar que os benefícios às empresas brasileiras que venceram os processos de licitação foram ganhos indiretos do processo, e não um interesse mascarado pela iniciativa. Em segundo lugar, possibilitaria expandir a CSS como um mecanismo capaz de efetivamente problematizar a visão modernizadora de desenvolvimento, que é uma das principais características do campo da CID definida pelos países ocidentais. Com isso, a cooperação entre o Brasil e o C-4 poderia ter possibilitado um processo mais amplo de reflexão sobre tal visão modernizadora, que usualmente acarreta a exclusão da agricultura familiar e dos pequenos agricultores na produção do algodão e que reproduz problemas sociais tanto no Brasil quanto nos países do C-4. Nesse sentido, consolidar de fato a CSS – tanto brasileira, quanto global – como uma modalidade legítima no campo da CID exigirá enfrentar esses aspectos problemáticos e desafiadores.

Assim, a dimensão simbólica da CSS é um dos temas centrais para o avanço de uma perspectiva global nas Relações Internacionais. Novos estudos precisam analisar e orientar o papel do Sul Global na coordenação de suas percepções a respeito das causas e soluções para tais impasses, de modo que a CSS não seja percebida como mais um instrumento de reprodução das relações verticalizadas dominantes no campo da CID, mas sim como um mecanismo que reconhece a diversidade de perspectivas, vozes e pontos de vista do Sul Global e, portanto, seja capaz de contribuir com o redirecionamento dos conceitos tradicionais da disciplina.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; FOLLY, M. O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS. In: BAUMANN, R. (org.). BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015.

CC BY NC SA

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Anexo III dos Termos de Referência - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013. Disponível em: https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/8797. Acesso em 05 jan. 2022.

_____. Avaliação do Projeto Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali). Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Plan Políticas Públicas e Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, 17 de agosto de 2015 a. Disponível em: http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/194. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Cotton–4 + Togo: uma parceria de sucesso. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2015 b. Disponível em: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1056. Acesso em: 22. jul. 2020.

ALEJANDRO, A. Western dominance in international relations? The internationalisation of IR in Brazil and India. London, Nova York: Routledge Taylor & Francis Group, 2019.

AMORIM, C. A cooperação como instrumento da política externa brasileira. Via ABC – Publicação da Agência Brasileira de Cooperação, junho 2006. Disponível em: http://www.abc.gov.br/intranet/sistemas_abc/siteabc/documentos/via-junho.pdf. Acesso em: 08 jan. 2022.

_____. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal O Estado de São Paulo. Website oficial do Itamaraty, 11 de janeiro de 2007. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7741-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-ao-jornal-folha-de-s-paulo-democracia-e-algo-que-existe-tambem-no-sul-diz-ministro. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. Início de uma Política Externa Altiva e Ativa. Conferência proferida na Universidade Federal do ABC. Santo André, 16 de julho de 2013. Disponível em: https://vermelho.org.br/2013/07/17/amorim-politica-externa-altiva-e-ativa-contra-visao-domesticada/.Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Statement by H.E. Mr. Celso Amorim, Minister of External Relations of Brazil, at the opening ceremony of the Special Ministerial Meeting to commemorate the 40th anniversary of the Group of 77. São Paulo, 11 de junho de 2004. Disponível em: https://www.g77.org/40/brazil.htm. Acesso em: 06 jan. 2022.

CC BY NC SA

ANUNCIATO, R. O. Política externa brasileira e a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

“AO LADO de Morales, Lula diz que Brasil não é imperialista”. Jornal do Brasil, 15 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.jb.com.br/pais/noticias/2007/02/15/ao-lado-de-morales-lula-diz-que-brasil-nao-e-imperialista.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

AYLLÓN PINO, B. Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Relaciones Internacionales, Vol. 20, No. 40, p. 98-119, 2011.

_____; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ?Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? Mural Internacional, Ano I, No. 1., p. 20-32, jan.-jun. 2010.

“BRASIL, un país imperialista y explotador”. ABC Color, 20 de maio de 2007. Disponível em: https://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/brasil-un-pais-imperialista-y-explotador-982863.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

BUENO, A. M. C. B. A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de janeiro, 2018.

CASTRO, C. M. de. Brazil’s Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. Latin American Perspectives, Issue 198, Vol. 41, No. 5, p. 75-93, setembro de 2014.

CESARINO, L. Communication in International Technical Cooperation: An Anthropological Systems Approach. In: REYES-GALINDO, L.; DUARTE, T. R. (orgs.). Intercultural Communication and Science and Technology Studies. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017, p. 207-231.

CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL. Auxílio pesquisa sobre Projeto Cotton-4 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por patricia.rinaldi@facamp.com.br e tre.isabella@gmail, em 18 abr. 2022.

DUARTE, J. Vamos crescer com a África. Revista Folha da Embrapa, Ano XXI, No. 172, junho de 2013. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/137648/1/Folha-da-Embrapa-172-2013.pdf. Acesso em: 10 fev.2021.

ESTEVES, P.; ASSUNÇÃO, M. South–South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. Third World Quarterly, Vol. 35, No. 10, p. 1775-1790, 2014.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

HATTORI, T. The moral politics of foreign aid. Review of International Studies, No. 29, p. 229-247, 2003.

HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION. Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Resolution adopted by the General Assembly, Sixty-fourth session, Agenda item 58 (b), A/RES/64/222, 21 de dezembro de 2009. Disponível em: https://undocs.org/A/RES/64/222. Acesso em: 20 dez.2017.

HIRST, M. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão No. 1687, janeiro de 2012.

HURRELL, A. Towards the Global Study of International Relations. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 59, No. 2 (e008), p. 1-18, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Brasília: IPEA e ABC, 2010.

_____. Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: IPEA e ABC, 2013.

KAPOOR, I. The postcolonial politics of development. Nova York: Routledge, 2008.

LEITE, P. S. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

_____. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observador On-line, Vol. 7, No. 3, p. 1-40, 3 de março de 2012.

CC BY NC SA

LOPES, M. A. A cooperação técnica internacional brasileira em agropecuária: a experiência da EMBRAPA. In: ALMINO, J.; LIMA, S. E. M. (orgs.) 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017.

MAUSS, M. The Gift: the forms and reason for exchange in archaic societies. Londres e Nova York: Routledge, 2002.

MAWDSLEY, E. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. Transactions of the Institute of British Geographers, Vol. 37, No. 2, p. 256-272, 2011.

MELLO, F. C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 63, No. 2, p. 1-17, 2020.

MILANI, C. R. S. ABC 30 anos – História e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), 2017.

MILANI, C. R. S.; DUARTE R. de S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMAZINI JR., H.; AYERBE, L. F. (orgs). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, p. 51-79, 2015.

OLIVEIRA, I. T. M. A Atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: O Caso do Contencioso do Algodão contra os EUA. Boletim de Economia e Política Internacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 2, p. 17-29, abr./jun. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD Publications, 2006. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf#page=10. Acesso em: 26 nov.2021.

_____. Official Development Assistance (ODA). DAC Glossary of Key Terms and Concepts, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA. Acesso em: 26 nov.2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Lula Presidente: programa de Governo 2007-2010. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

CC BY NC SA

_____. Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente, um Brasil para todos. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

RINALDI, P. N. Anyanwu (O Despertar): o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas e a incorporação da Cooperação Sul-Sul. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2018, 438 p.

RODRIGUES, D. Mali vai sediar campos experimentais de algodão. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), 04 de março de 2009. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18042512/mali-vai-sediar-campos-experimentais-de-algodao?p_auth=7Xj9FDdc. Acesso em: 08 jan. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. de. Como chegamos até aqui? Os caminhos da cooperação Sul-Sul. In: ROY, R.; ANDRADE, M. (orgs.). Cooperação Sul-Sul: o mesmo jogo de sempre ou um novo paradigma? Poverty in Focus, No. 20, p. 3-4, abril de 2010.

SILK, J. Caring at a distance: Gift Theory, aid chains and social movements. Social & Cultural Geography, Vol. 5, No. 2, p. 229-251, junho de 2004.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da audiência com embaixadores africanos. Brasília: Palácio do Planalto, 25 de maio de 2007. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-05-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasiao-da-audiencia-com-embaixadores-africanos/view. Acesso em: 21 dez. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD Publications, 2006. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf#page=10. Acesso em: 26 nov.2021.

_____. Official Development Assistance (ODA). DAC Glossary of Key Terms and Concepts, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA. Acesso em: 26 nov.2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Lula Presidente: programa de Governo 2007-2010.

São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente, um Brasil para todos. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

RINALDI, P. N. Anyanwu (O Despertar): o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas e a incorporação da Cooperação Sul-Sul. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2018, 438 p.

RODRIGUES, D. Mali vai sediar campos experimentais de algodão. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), 04 de março de 2009. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18042512/mali-vai-sediar-campos-experimentais-de-algodao?p_auth=7Xj9FDdc. Acesso em: 08 jan. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. de. Como chegamos até aqui? Os caminhos da cooperação Sul-Sul. In: ROY, R.; ANDRADE, M. (orgs.). Cooperação Sul-Sul: o mesmo jogo de sempre ou um novo paradigma? Poverty in Focus, No. 20, p. 3-4, abril de 2010.

SILK, J. Caring at a distance: Gift Theory, aid chains and social movements. Social & Cultural Geography, Vol. 5, No. 2, p. 229-251, junho de 2004.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da audiência com embaixadores africanos. Brasília: Palácio do Planalto, 25 de maio de 2007. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-05-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasiao-da-audiencia-com-embaixadores-africanos/view. Acesso em: 21 dez. 2021.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da 13ª Assembleia da União Africana. Sirte, 1 de julho de 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_01-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-13a-assembleia-da-uniao-africana. Acesso em 05 jan. 2022.

CC BY NC SA

SIX, C. The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm? Third World Quarterly, Vol. 6, No. 30, p. 1103-1121, 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES. Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries. Buenos Aires, 12 de setembro de 1978. Disponível em: https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/. Acesso em: 20 dez.2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). UN recognition of the least developed countries. United Nations Conference on Trade and Development, 2021. Disponível em: https://unctad.org/topic/least-developed-countries/recognition. Acesso em 05 jan. 2022.

VIEIRA FILHO, A. J. Auxílio pesquisa sobre Projeto Cotton-4 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por patricia.rinaldi@facamp.com.br e tre.isabella@gmail.com, em 16 maio 2022.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol. 29, No. 2, p. 273-335, 2007.