

DISCUTINDO EFICÁCIA PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Igor Serejo Vale Arcos
igorsv.arcos@gmail.com

Ana Paula Leitão Amorim
ana.leitao@aluno.uepb.edu.br

RESUMO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) busca, por meio de uma coordenação entre diversos atores do sistema internacional, auxiliar no desenvolvimento de países localizados no Sul Global. Dadas as particularidades, a cooperação internacional precisa atuar de maneira eficaz, ou seja, alcançando os objetivos previamente pensados para ela. Dessa forma, o objetivo desse trabalho é discutir a respeito da eficácia para a CID. Trata-se de uma pesquisa bibliográfico-documental, ao passo que se utilizou de artigos, dissertações, e declarações internacionais para fundamentar e alcançar o objetivo proposto. Por fim, apresenta-se os elementos que fazem com uma cooperação internacional seja eficaz, baseando-se na harmonização e alinhamento entre os atores envolvidos, e com a construção de pilares estratégicos de cunho gerencial, com o intuito de gerar uma cooperação eficaz.

Palavras-chaves: cooperação internacional para o desenvolvimento; eficácia; relações internacionais.

ABSTRACT

International Cooperation for Development (IDC) seeks, through coordination between multiple actors in the international system, to assist in the development of countries located in the Global South. Given the particularities, international cooperation needs to act effectively, that is, achieving the objectives previously designed for it. Thus, the objective of this work is to discuss the effectiveness of the ICD. It is a bibliographical-documental research, while articles, dissertations, and international declarations were used to substantiate and achieve the proposed objective. Finally, the elements that make international cooperation effective are presented, based on the harmonization and alignment between the actors involved, and with the construction of strategic pillars of a managerial nature, with the aim of generating effective cooperation.

Keywords: international cooperation for development; efficacy; international relations.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Eficácia é termo muito bem trabalhado dentro das organizações com fins lucrativos, contudo ainda pouco explorado na academia das Relações Internacionais. Dentre os principais



temas abordados nas RI, a Cooperação Internacional é o que está mais aberto para o desenvolvimento de um estudo de eficácia.

Assim, o presente trabalho, objetiva discutir o que seria eficácia para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com o intuito de nortear futuras pesquisas a respeito dos elementos necessários para determinação, ou não, da eficácia para a CID. Para tanto, o problema aqui abordado está relacionado ao que seria eficácia para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

De maneira introdutória à discussão, só se pode afirmar que há eficácia em uma atividade de cooperação internacional quando os resultados estão alinhados aos objetivos pré-estabelecidos, levando em consideração a possibilidade de mudança durante o processo, tendo em vista que o sistema é mutável, ou seja, é passível de adaptação.

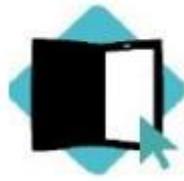
Assim, o trabalho se encontra dividido em três partes. O primeiro vai apresentar o embate histórico entre as teorias principais das Relações Internacionais, neo-realismo e neoliberalismo, discutindo as diferenças e similaridades entre os pensamentos, com as características principais a respeito do tema da cooperação internacional.

O segundo apresenta as modalidades pelas quais a cooperação internacional se apresenta no mundo real, com foco em Cooperação Norte-Sul (CNS), Cooperação Sul-Sul (CSS), Cooperação Triangular (CT) e Cooperação Descentralizada. Também discutindo um pouco do histórico e das características de cada uma das modalidades.

Por fim, o terceiro tópico aborda a eficácia para a CID. Diferenciando eficiência e eficácia, bem como, apresentando os elementos de uma cooperação eficaz, discutindo a forma pela qual um projeto de cooperação internacional se torna eficaz, finalizando com uma esquematização de como sustentar a eficácia da cooperação.

2 DEBATE TEÓRICO SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O debate teórico entre as duas principais correntes das Relações Internacionais (neo-realismo e neoliberalismo, ou neo-neo) se concentrou em seis pontos principais, de acordo com Baldwin (1993), sendo: (1) a natureza e as consequências da anarquia internacional; (2) a cooperação internacional; (3) os ganhos resultantes da cooperação; (4) os problemas centrais – segurança e política econômica; (5) a capacidade, as intenções e a percepção; e (6) o papel das instituições no sistema internacional.



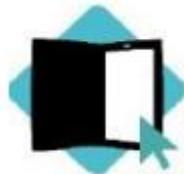
No que concerne à problemática da cooperação, as teorias neo-neo sempre foram apontadas como divergentes. Contudo, Jervis (1999) afirma que esse reducionismo bipolar do debate não está correto, devendo a formulação ser outra. O autor relata que Keohane e Martin notaram certa semelhança entre as duas teorias, chegando a considerá-las como sendo “meias-irmãs”, pois ambas as teorias partem do princípio que, devido à ausência de uma autoridade soberana capaz de fazer e aplicar acordos vinculativos, é criada a oportunidade para os Estados promoverem seus interesses unilateralmente, tornando importante (neoliberalismo) e difícil (neo-realismo) para eles cooperarem entre si.

Cooperação pode ser entendida como o ato de trabalhar juntos para um fim, ou seja, na cooperação, há um objetivo compartilhado entre os atores, de modo que essa relação com o objetivo faz com que os atores permaneçam juntos. Conforme Arcos (2022), para que a cooperação possa persistir é necessário que ela tenha efetividade, ou seja, fazer a coisa certa (eficácia) de maneira otimizada (eficiência). Nesse aspecto, para a sobrevivência da cooperação, fazem-se necessários dois processos que são interrelacionados e interdependentes, ou seja, a relação do sistema de cooperação como o todo, em relação ao ambiente cooperativo em que está inserida, e a relação de criação e distribuição de satisfações entre indivíduos (DEUTSCH, 1949).

Dessa forma, para que exista uma maior propensão a cooperação entre os Estados, os neoliberais Axelrod e Keohane (1993) definem que três dimensões situacionais: Estrutura de Pagamento, Sombra do Futuro e Número de Atores. As estruturas de pagamento normalmente estão ligadas a eventos que ocorrem fora do controle dos atores, baseando-se nas percepções dos atores sobre seus próprios interesses (ganhos absolutos), podendo se tornar desastrosos quando perseguidos de maneira míope (ganhos relativos), como sugere a visão neo-realista.

Nessa perspectiva, pode-se inferir que os Estados erram quando procuram maximizar seus ganhos, ao invés de pensar nos ganhos absolutos da cooperação. O que vai de encontro ao que afirma o neo-realista Robert Jervis (1999), quando diz que não é claro se os neoliberais argumentam que os realistas estão incorretos ao afirmar que os Estados normalmente se preocupam com ganhos relativos ou que são os Estados que erram quando estão preocupados, talvez devido terem sido socializados por prescrições realistas.

Isso se dá pelo fato dos Estados serem posicionais, e não atomísticos, em caráter. Mais significativamente, a posicionalidade do Estado é capaz de restringir a disposição dos Estados em cooperar. Os Estados temem que outros alcancem ganhos relativos maiores, e dessa forma, o parceiro progredirá à frente deles em capacidades relativas; e, finalmente, parceiros cada vez



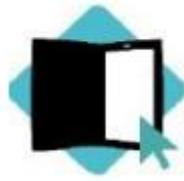
mais poderosos no presente podem se tornar inimigos ainda maiores em algum momento no futuro. Além disso, um Estado que se preocupa com ganhos relativos pode recusar-se a cooperar, mesmo que esteja confiante de que os parceiros manterão seus compromissos. Assim, um Estado preocupado com ganhos relativos pode responder a uma maior certeza de que os parceiros manteriam suas promessas com uma disposição menor, e não maior, de cooperar (GRIECO, 1993).

Axelrod e Keohane (1993), afirmam que a tendência a cooperação aumenta quanto maior a probabilidade de pagamentos futuros. A sombra do futuro, dessa forma auxilia na promoção da cooperação quando esta se encontra estruturada com longas perspectivas de tempo, regularidade das apostas, confiabilidade das informações sobre as ações dos outros e feedback rápido sobre mudanças nas ações dos outros. Contudo Grieco (1993) afirma que como os Estados não têm certeza quanto às intenções futuras de cada um, por isso ficam atentos em como a cooperação pode afetar as capacidades relativas no futuro.

A extensão da sombra do futuro não é necessariamente ditada pelos atributos objetivos de uma situação, as expectativas também são importantes. Dessa maneira, as instituições internacionais tomam importância significativa, ao passo que congregam e afetam os interesses dos atores. Assim, as instituições podem alterar até que ponto os Estados esperam que suas ações atuais afetem o comportamento dos demais atores em questões futuras. Os princípios e regras dos regimes internacionais preocupam os governos com os precedentes, alargando a probabilidade de tentarem punir os desertores. Dessa maneira, os regimes internacionais ajudam a vincular o futuro ao presente (AXELROD E KEOHANE, 1993).

Regimes Internacionais podem ser caracterizados como sendo “princípios, normas e regras, implícitos ou explícitos, e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 94), de forma que induzem maiores demandas por cooperação e têm maior probabilidade de se aprofundar ou expandir com o passar do tempo (MORAVCSKI, 1997).

A criação de regimes se traduz como uma maneira de solucionar problemas decorrentes da cooperação internacional, tornando possível a aplicabilidade das estratégias por eles elencadas para a realização de uma cooperação eficaz. Isso se justifica, pois os princípios e as regras dos regimes internacionais preocupam os governos com os precedentes, alargando a probabilidade de tentarem punir os desertores (AXELROAD E KEOHANE, 1985).



As correntes beiram o entendimento a respeito dos Regimes Internacionais e sobre formas de cooperação. Contudo, os neorrealistas afirmam que a cooperação é uma forma de maximização de ganhos relativos de seus parceiros, o que mantém a estrutura de poder, enquanto os neoliberais entendem a cooperação como motivada pelos ganhos absolutos (PEREIRA E ROCHA, 2014).

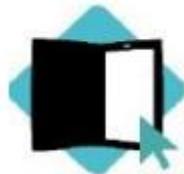
A capacidade dos governos de cooperar é afetada também pelo número de jogadores no jogo e pela maneira como suas relações são estruturadas. No entanto, a reciprocidade depende de três condições: (1) se os jogadores podem identificar desertores; (2) se eles são capazes de focalizar retaliação aos desertores; e (3) se há incentivos de longo prazo o suficiente para que se possam punir os desertores. Quando existem muitos atores, essas condições geralmente se tornam mais difíceis de serem satisfeitas (AXELROD E KEOHANE, 1993). O que implica dizer que a cooperação é mais provável de acontecer num sistema onde existam menos atores envolvidos.

Contudo Grieco (1993) discorda, afirmando que um Estado pode acreditar que pode se sair melhor do que alguns parceiros em um arranjo cooperativo, mas não tão bem quanto outros. Devido à incerteza a respeito de quais parceiros se sairão relativamente melhores, o Estado prefere mais parceiros, pois quanto maior o número de atores envolvidos, maior a probabilidade de que as realizações relativas de ganhos que beneficiam parceiros mais bem posicionados possam ser compensadas por mais compartilhamentos favoráveis decorrentes de interações com parceiros mais fracos.

Jervis (1999) afirma que, nesse aspecto, ambas as teorias concordam que a cooperação é mais provável, ou pode ser alcançada, se grandes transações forem capazes de serem divididas em uma série de transações menores, se a transparência puder ser aumentada, se os ganhos com a trapaça e os custos de trapaça forem relativamente baixos, se a cooperação mútua é ou pode ser muito mais vantajosa que a deserção mútua, e se cada lado empregar estratégias de reciprocidade e acreditar que as interações continuarão por um longo período de tempo.

Como apresentado anteriormente, ambas correntes compartilham a visão de que a cooperação seria mais improvável em situações em que os custos sejam relativamente baixos. Lipson (1984, p. 13) porém, afirma que é uma falácia crer que assuntos de segurança – onde os custos e riscos de uma cooperação são extremamente altos – não podem gerar ganhos conjunto.

Apresentado o debate teórico, a Cooperação Internacional no mundo real pode se manifestar de inúmeras formas. As mais discutidas são a Cooperação Norte-Sul, Cooperação



Sul-Sul e Cooperação Triangular, contudo há uma crescente na discussão da Cooperação Descentralizada, devido ação de novos atores.

3 MODALIDADES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Embora o surgimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento não tenha um “arquiteto responsável”, Milani (2012) pontua que o atual sistema da cooperação data de origem, em sua maioria, no período pós Segunda Guerra Mundial, onde o mundo buscou cessar as destruições e manter a paz mundial. Além disso, segundo (LIMA 2007; *apud* Santos e CARRION, 2011, p. 1849-50), a falta de definições claras resulta da ampla gama conceitual e teórica aplicada à análise de diversos intervenientes e organizações de cooperação, sejam eles governamentais ou não-governamentais, bem como em relação aos seus propósitos e fundamentos, entre outros fatores.

Ainda segundo Milani (2012), a década de 1990 foi caracterizada pelo colapso da ordem mundial bipolar, o aumento significativo dos fenômenos de globalização e o avanço da democratização das interações entre o Estado e a sociedade em diversas situações nacionais. Essa época apresentava a perspectiva de um cenário global mais pacífico, no qual a ênfase seria colocada na priorização da cooperação para o desenvolvimento. Nessa conjuntura, surgiram áreas de maior destaque na pauta da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), requerendo uma atenção ampliada. Estas áreas incluíam, principalmente, agendas relacionadas ao Objetivo do Milênio, a luta contra a propagação de epidemias (como é o caso do ebola, SARS e gripe aviária), a preservação da diversidade biológica, programas de redução da pobreza e a problemática das mudanças climáticas. Além disso, ganharam importância a descentralização e o estímulo ao desenvolvimento local, bem como o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, incluindo a participação do chamado Terceiro Setor. Então, visto esses contextos, a Cooperação Internacional que inicialmente focava mais em ajuda internacional, passa a compreender a lógica de desenvolvimento e parcerias.

Milani (2012) pontua que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) engloba a interação entre as políticas estatais e entidades não governamentais, juntamente com um conjunto de diretrizes disseminadas ou estabelecidas por organizações globais. Essa abordagem está fundamentada na convicção de que impulsionar o desenvolvimento de maneira



colaborativa representa uma resposta valiosa às disparidades e conflitos originados pelo sistema capitalista em âmbito global. O autor ainda discorre que a CID envolve inúmeros atores de ambos os lados (doadores e receptores) que apresentam preferências, interesses e objetivos individuais e que, a relação entre dois atores é um reflexo da economia política internacional, destacando, então, a assimetria de poder e o abismo entre periferia e centro.

Nesse contexto, a CID não apenas aspira ao progresso interno dos países beneficiários, mas também almeja contribuir para a construção de um cenário internacional caracterizado pela estabilidade, paz e segurança para todos os habitantes do globo. Para Álan e Sanahuja (1999) as ações da CID são inseridas em um contexto mais abrangente das relações internacionais, sendo direcionadas para a melhoria das condições de vida nas nações com menor renda relativa. Assim, a cooperação almeja estimular o crescimento econômico e o bem-estar social, fomentar a democracia com respeito aos direitos humanos e desempenhar um papel na preservação ambiental.

Puente (2010) discorre sobre os componentes padrões da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) compreenderem diversos mecanismos: Cooperação Técnica, que engloba a transferência de tecnologia e conhecimento; Cooperação Científica e Tecnológica, que se destaca por fomentar a pesquisa e promover a partilha de informações tecnológicas; Cooperação Educacional, por meio de programas de concessão de bolsas de estudo para estudantes estrangeiros; e Cooperação Humanitária, cujo foco reside nas respostas imediatas, incluindo doações de alimentos, medicamentos e auxílio diante de situações de desastres naturais.

Todas essas formas de cooperação podem ser apresentadas em quatro modalidades principais: Cooperação Norte-Sul (CNS), Cooperação Sul-Sul (CSS), Cooperação Triangular (CT) e ainda Cooperação Descentralizada. Embora cada uma possua características distintas entre si, o objetivo principal é o mesmo, ou seja, visa auxiliar no desenvolvimento de países do Sul Global.

Seguindo a lógica do contexto inicial das CID, Carlos Milani (2014) destaca a ênfase na criação de instituições e organizações, como a Organização de Cooperação Econômica Europeia (OECE) de 1948, as diferentes agências da Organização das Nações Unidas (ONU) com foco na ajuda e desenvolvimento e a criação de agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento pelos principais países doadores. Segundo o autor, no mundo das organizações bilaterais e multilaterais existe uma divisão do trabalho:



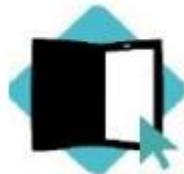
[...] primordialmente, assistência técnica e ajuda orçamentária, ao passo que as agências multilaterais teriam a função de apoiar e gerir a implementação de projetos. Do ponto de vista discursivo e ideológico, os temas que ocuparam a agenda das organizações multilaterais e bilaterais se relacionavam com os chamados “três D”: direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. (MILANI, 2014, p. 34)

Dessa forma, o autor visualiza e destaca a modalidade de Cooperação Norte-Sul (CNS), a qual, na teoria, as décadas de 1950 e 1960 testemunharam a solidificação de uma abordagem desenvolvimentista intimamente ligada ao keynesianismo e à concepção de modernização. Naquele contexto, as nações foram categorizadas em termos de desenvolvimento (desenvolvidas e subdesenvolvidas); indicadores e métricas foram formuladas para avaliar as disparidades entre os países (como o Produto Interno Bruto *per capita*); e análises de diagnósticos focando nas necessidades de investimentos em diversas áreas, sendo assim, a cooperação entre países desenvolvidos (Norte) e países em desenvolvimento (Sul) o financiamento de projetos e programas de desenvolvimento no Sul Global.

Ainda nos anos 50 e 60 já surgiram contestações a fundamentos filosóficos da CNS, como destaca Milani (2014), na Conferência de Bandung e Movimento dos Não Alinhados, em 1961, além do estabelecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, bem como a defesa do princípio de autossuficiência, conforme proclamado na Declaração de Arusha, de 1967. Esse conceito foi posteriormente resgatado a partir dos anos 1970 por líderes políticos de nações do terceiro mundo e por intelectuais tanto do Sul quanto do Norte “insatisfeitos com as promessas não cumpridas da CID” (MILANI, 2014). A noção de autossuficiência desempenhou um papel proeminente no final da década de 1970, sendo abordada no Plano de Ação de Buenos Aires no contexto da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (PEDs).

Nos anos 1970 ocorreu uma crise global que afetou diversas áreas, incluindo economia, energia, ambiente e sociedade, em todas as partes do mundo. Isso incluiu a quebra do padrão ouro-dólar, o aumento dos preços do petróleo, conscientização ambiental, movimentos sociais contestatórios, demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional por países em desenvolvimento, desaceleração econômica nas nações industrializadas e movimentos pela democratização no Leste Europeu com a fuga de dissidentes. Nesse contexto

[nas] relações Norte-Sul, alguns doadores passaram a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais:



foi o caso do presidente Richard Nixon, que, na Conferência de Guam (no Pacífico, em julho de 1969), exaltou a necessidade de que os países do Sul assumissem maiores responsabilidades por sua própria segurança e progresso, pois a “excessiva dependência de um protetor pode futuramente comprometer a sua dignidade”. (MILANI, 2014, p. 37 *apud* HANNAH, 1970, p. 303)

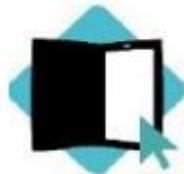
Surgem, então, questionamentos a respeito da capacidade de desenvolvimento autônomo dos países do Sul Global. Segundo Puente (2010), as relações abaladas entre o Norte e o Sul geraram uma série de indagações por parte das nações do Sul em relação à ordem econômica global existente. Esses questionamentos foram expressos principalmente em fóruns multilaterais. A dicotomia central nessa ordem residia nas divergentes prioridades do Sul e do Norte.

Os principais países do Norte, liderados pelos Estados Unidos, estavam predominantemente preocupados com as dinâmicas Leste-Oeste. Eles viam a relação Norte-Sul como um componente a ser manejado estrategicamente no contexto do confronto Leste-Oeste, uma lógica também presente no outro bloco liderado pela extinta URSS (PUENTE, 2010). Diante disso, surgiu uma crescente convicção entre as nações do Sul de que sua melhor alternativa seria promover uma maior cooperação entre si, buscando fortalecer sua posição em relação aos países desenvolvidos.

Em 2016, as Nações Unidas (ONU) propuseram uma definição para a Cooperação Sul-Sul como um processo no qual dois ou mais países em desenvolvimento buscam seus próprios objetivos de fortalecimento de capacidades nacionais. Isso ocorre por meio de trocas de habilidades, recursos e conhecimentos técnicos, bem como por meio de ações conjuntas regionais e inter-regionais. Essas ações incluem parcerias com governos, organizações regionais, sociedade civil e setores privado e acadêmico, visando benefícios individuais ou coletivos tanto nas regiões específicas quanto entre elas, ocorrendo em dimensões políticas, econômicas e técnicas.

Segundo Puente (2010), sobre o surgimento da CSS, as primeiras ações de cooperação entre países em desenvolvimento surgiram durante as décadas de 1960 e 1970. Nesse período, foram estabelecidos os primeiros esforços para fortalecer a presença das nações do Sul no cenário internacional, devido à percepção de que as relações entre o Norte e o Sul estavam fundamentadas em uma abordagem que prejudicava essencialmente os interesses dos países em desenvolvimento.

Em 1978 ocorreu a Conferência de Buenos Aires que caracterizou o primeiro esforço dos países do Sul Global de identificar e de sistematizar as formas, modalidades e possibilidades



da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, criando o Plano de Ação de Buenos Aires (BAPA), anteriormente delineado em 1977, durante a 32ª Sessão da Assembleia Geral das ONU. O BAPA se caracteriza pelas mudanças do modelo Centro-Periferia, para o modelo horizontal e destaca, em seu documento oficial:

Quando as principais instituições do atual sistema internacional foram estabelecidas, um grupo de países industrializados dominava os assuntos mundiais. Contudo, o processo histórico de descolonização permite agora que um grande número de Estados [...] participem nos assuntos internacionais. Além disso, mudanças substanciais tomam lugar a nível mundial no controle e distribuição de recursos e nas capacidades e necessidades das nações. Como resultado destas mudanças e de outros desenvolvimentos internacionais, a expansão das relações internacionais e da cooperação, bem como a interdependência das nações, aumentam progressivamente. A interdependência, no entanto, exige uma soberania e participação igualitária na condução das relações internacionais e na distribuição equitativa dos benefícios. (ONU, 1978)

Logo, houve um movimento inicial para buscar alternativas mais vantajosas. Diante disso, os países do Sul passaram a acreditar cada vez mais que a melhor opção disponível era fomentar uma maior cooperação entre si. Isso tinha como objetivo fortalecer a sua posição em relação aos países desenvolvidos. Como resultado desses esforços, um exemplo notável foi a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (PUENTE, 2010). No mais, alguns dos princípios da CSS incluem: a solidariedade, a não condicionalidade, a autossuficiência coletiva, o multilateralismo e a igualdade, respeito e benefício mútuo.

A terceira modalidade, a Cooperação Técnica Horizontal, na sua forma triangular, envolve a colaboração entre dois atores para atender às necessidades de um terceiro país. Segundo Chiani (2009), na Cooperação Triangular, o primeiro colaborador normalmente contribui com recursos financeiros, enquanto o segundo traz consigo sua perícia técnica acumulada para cooperar com um terceiro país que ainda não adquiriu tal expertise. Esse método visa se aproximar mais da realidade do país receptor, já que implica a participação de uma nação em desenvolvimento que compartilha semelhanças com aquela que receberá a assistência. Assim, a Cooperação Triangular promove novas parcerias mais pluralizadas e beneficia o Norte e o Sul.

Segundo Puente (2010), foi a partir de 2004 que a triangulação ganhou mais destaque, impulsionada pela crise política no Haiti e pela intervenção direta do Brasil nos esforços



diplomáticos para estabilizar o país. Segundo o autor, esse evento levou ao surgimento de iniciativas concretas e substanciais, caracterizadas por um claro elemento de coordenação estratégica e diplomática entre nações e organizações internacionais interessadas em contribuir para esses esforços.

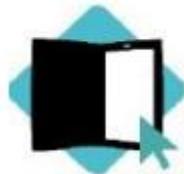
Esses parceiros também eram conhecidos por sua tradição e credibilidade na esfera da cooperação técnica global, incluindo países como o Canadá e a Espanha, e organizações internacionais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Essa tendência foi incentivada pela superação parcial de certos obstáculos jurídicos e legais para a execução da triangulação, alcançada por meio de acordos especiais. Em qualquer caso, as colaborações trilaterais bem-sucedidas com o Haiti, devido à sua eficácia e reconhecimento internacional, constituem um marco crucial na modalidade triangular (PUENTE, 2010).

Por fim, a Cooperação Descentralizada, que ocorre, segundo Ana Maria Chiani (2009), quando o doador é uma entidade pública subnacional e pode ocorrer de forma direta ou indireta. A autora ainda explica que a abordagem direta envolve a estabelecimento de vínculos entre governos subnacionais, baseados na autonomia dessas partes. Assim, têm um papel central no planejamento, promoção e administração das ações, sem a dependência do governo central ou organismos internacionais.

Já, segundo Chiani (2009), a cooperação pública indireta descentralizada ocorre quando governos subnacionais delegam a execução das ações a uma organização não-governamental (ONG). Esses tipos de ações, frequentemente concentrados em financiar projetos conduzidos por entidades não governamentais, constituem uma parte significativa da cooperação descentralizada em vários países. Isso envolve o financiamento e apoio a ONGs, mas não implica na formulação de uma política pública completa de cooperação.

Todas as modalidades da CID têm em comum a busca por um desenvolvimento eficaz nos países beneficiários, ou seja, o cumprimento de seus objetivos. Para tanto, a compreensão do que é eficácia, bem como sua diferenciação de eficiência, torna-se um ponto fundamental na discussão do processo da operacionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

4 EFICÁCIA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO



O entendimento a respeito de eficácia e eficiência se cruza e se confunde por diversas vezes. Por essa razão, faz-se necessário a conceituação de ambos. Robalo (1995) explica que eficiência está ligada diretamente ao modo de obtenção de resultados, ou seja, operações distintas podem possuir diferentes níveis de eficiência caso atinjam o mesmo resultado. O autor ainda afirma que não há um conceito absoluto e imutável a respeito da eficiência, tendo em vista a possibilidade de existir diversos caminhos eficientes para atingir o mesmo resultado.

De outro modo, a eficácia pode ser entendida como o fato de atingir, ou não, o objetivo, ainda se esse objetivo é de fato o que se almeja alcançar. Ou seja, eficácia está ligada com “o que fazer”, e não “como fazer”, como é o caso da eficiência. Esse entendimento a respeito de eficácia é muito importante a nível estratégico, pois, a partir desse ponto, podem-se dividir os objetivos, formando objetivos menores e de alcance mais visualizável e de mais fácil operacionalização, podendo-se então trabalhar com eficiência (ROBALO, 1995) com o intuito de se obter maior eficácia.

Embora esses conceitos sejam pensados e trabalhados para se adequarem a empresas privadas, principalmente, Arcos (2022) afirma que é possível adequá-los às políticas públicas, como atividades de cooperação internacional. Bernand, em sua obra *The functions of the executive* (1938), apresenta a eficácia como um resultado fim, que satisfaça o sistema, conforme segue:

O que queremos dizer com ‘eficácia’ da cooperação é a realização dos objetivos reconhecidos da ação cooperativa. O grau de realização indica o grau de eficácia. É evidente que o objetivo da cooperação é não pessoal, que é um objetivo do sistema de cooperação como um todo. Segue-se que a definição de eficácia em qualquer caso também deve ser determinada de alguma forma pelo sistema cooperativo como um todo [...]. (BERNAND, 1938, p. 55). (Traduzido pelos autores)

Conforme Costa e Fernandes (2015), para uma avaliação da eficácia de um projeto de cooperação internacional, faz-se necessária uma comparação dos resultados obtidos por meio das atividades cooperativas e o que seria alcançando no caso de suas ausências. Os autores ainda afirmam que, se houver uma percepção de melhora da situação dos agentes que estão envolvidos no processo, pode-se caracterizar a atividade de cooperação como sendo eficaz.

Logo, afirma Arcos (2022) a Cooperação Internacional para ser eficaz em sua totalidade precisa, necessariamente, alcançar o objetivo principal por ela determinado em um momento de planejamento. Para isso, uma interação organizada entre os envolvidos no sistema de

cooperação se faz necessária. Essa interação pode ser dividida em três níveis distintos: Internacional, Nacional e Local.

Contudo, completa o autor, embora o raciocínio mais coerente seja pensar em um sequenciamento dessa interação, ou seja, o internacional comunicando-se com o nacional, seguido do nacional com o local, para estabelecer diretrizes, não é necessariamente isso que acontece, pois o local pode se comunicar diretamente com o internacional, sem a necessidade de agentes intermediadores, conforme a imagem 1.

Imagem 1 - Esquema de interação

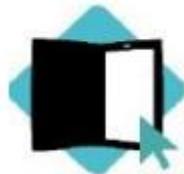


Fonte: Arcos (2022).

Bedin *et al* (2010) *apud* Fertig (2014), afirma que devido a pluralidade de atores, independe do nível e intensidade de interações (maior ou menor), possibilita a formação de regimes eficazes, pois participam mais ativamente da construção política dos Estados, seja a nível interno ou externo, tornando possível uma rede de cooperação com maior homogeneidade, criando novos vínculos entre os atores envolvidos, e culminando em uma maior organização e estruturação das atividades de cooperação, e, conseqüentemente, em melhores resultados.

As interações entre esses atores é fator determinante para a eficácia da cooperação em si. Cada instância precisa trabalhar com foco no objetivo da cooperação. O estabelecimento de normas internacionais não é garantia da efetividade do cumprimento delas, nem formação de comportamento por meio delas. Assim, no sistema internacional, eficácia se encontra intimamente ligada à boa vontade dos Estados em agir de acordo com o estabelecido. (SATO, 2003).

Embora a boa vontade dos Estados ainda seja o elemento motriz com maior importância na cooperação, as organizações internacionais também se configuram como um elemento fundamental. Sato (2003) as organizações possibilitam, de maneira ordeira e crescente, um bom gerenciamento dos fluxos de bens, recursos financeiros, informações e pessoas, além de outros elementos mais difusos e menos quantificáveis, atuando, assim, de maneira eficaz.



Ainda assim, todo o sistema de cooperação internacional pode ruir, caso não ocorra uma boa gestão da cadeia de informação. Essas informações são elementos basilares para tomada de decisão, de forma tal que quanto mais fundamental for uma informação para uma organização, e mais rápido for o acesso dessa informação pela organização, melhores serão os resultados obtidos por esse ator, no que consta à tomada de decisão (ARCOS, 2022).

Nessa perspectiva,

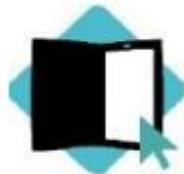
[p]ara que esta gestão [de informação] seja eficaz, é necessário que se estabeleçam um conjunto de políticas coerentes que possibilitem o fornecimento de informação relevante, com qualidade suficiente, precisa, transmitida para o local certo, no tempo correto, com um custo apropriado e facilidades de acesso por parte dos utilizadores autorizados. (REIS, 1993 p.20)

Seguindo essa linha de raciocínio sobre eficácia, foi realizado, em 2005, o 2º Foro de Alto Nível, que culminou na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda Humanitária ao Desenvolvimento. Devido o foco de esse tratado ser o desenvolvimento econômico, alguns elementos nele contido são importantes do ponto de vista gerencial, para que se tenha um alto nível de eficácia.

O primeiro é a adaptabilidade. A palavra pode em si conceitua mutabilidade, ou seja, a capacidade de modifica-se a depender da situação, com a finalidade de alcançar o melhor resultado (ARCOS, 2022). A adaptabilidade aqui se apresenta não somente como uma mutabilidade, mas também como uma priorização. Isso, pois, situações mais complexas demandam maior nível de atenção e, conseqüentemente, um maior gasto de esforço para sua resolução. Além disso, aos Estados considerados “frágeis”, a normativa afirma que apoiará o reforço das instituições e o fortalecimento dos serviços essenciais (OCDE, 2005).

O segundo trata da especificação de indicadores, que servem para evitar dispersões, focando nos resultados, de modo a estabelecer parâmetros pelos quais podem ser medidos e acompanhados para fins de gestão, gerando informação para subsidiar a tomada de decisão (SOBRAL *et al.*, 2011). Arcos (2022) afirma que os indicadores partem de uma visão mais macro, em um nível estratégico, dividindo-se em indicadores menores, e mais fáceis de gerenciar, chegando ao nível operacional.

O terceiro ponto trata do monitoramento e avaliação. Essas duas etapas não podem ser desassociadas, ou seja, elas atuam de forma complementar, pois o monitoramento acompanha o desenvolvimento das atividades, de modo a verificar no tempo a sua implementação. Em



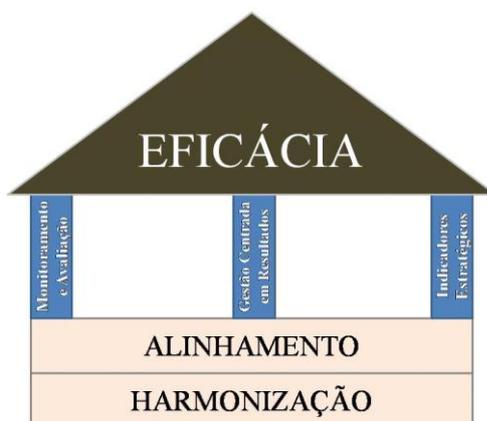
contrapartida, o processo de avaliação aprofunda a compreensão em relação a esse desenvolvimento (CONASS, 2016).

O quarto, e último ponto, é a gestão centrada em resultados, que orienta os tomadores de decisão na elaboração e a implementação de medidas mais eficazes, levando em consideração o conceito de eficácia, cujo foco é no resultado (ARCOS, 2022). Uma gestão com maior foco nesse aspecto possibilita uma ampliação da própria eficácia em si, como expresso na Declaração: “Orientar a gestão para os resultados significa gerir e aplicar a ajuda concentrando-se nos resultados desejados e utilizar os dados disponíveis com vista a melhorar o processo de decisão”. (OCDE, 2005, item 43).

De outra forma, além da eficácia pensada sobre uma ótica gerencial, a eficácia na cooperação internacional também carece de duas características fundamentais, que se encontram expressas na Declaração de Paris: a Harmonização e o Alinhamento. A harmonização está ligada à “harmonia de interesses”. Esse pensamento de harmonização de interesses focaliza na criação de um interesse comum a todos os atores envolvidos, com a finalidade de aplicar o conceito do *problem solving* (solução de problemas), que é um critério de eficácia (SMOUTS, 2004).

O alinhamento, nos moldes da Declaração, objetiva uma congruência de objetivos estratégicos entre doadores e receptores, na busca de resultados duradouros (OCDE, 2005). Ou seja, a cooperação será focalizada naquilo que o país receptor possui como plano estratégico para seu desenvolvimento, havendo revisões periódicas nos planos, realizando a análise planejada/executada de modo tal que possa realizar a análise de resultados (ARCOS, 2022). Dessa forma, se o resultado alcançado se encontrava objetivado no planejamento estratégico, há eficácia. Todos os elementos podem ser observados em conjunto na imagem 2.

Imagem 2 - Esquema de sustentação da eficácia na cooperação internacional



Fonte: Arcos (2022)

Arcos (2022) demonstra, por meio da imagem 2, como esses cinco elementos sustentam a eficácia na cooperação internacional. O alinhamento e a harmonização são a base, da Cooperação Internacional, pois essa só é possível a partir de um consentimento mútuo entre os atores envolvidos. Como pilares, têm-se os Indicadores Estratégicos, Monitoramento e Avaliação e Gestão centrada em Resultados. São elementos que devem ser trabalhados simultaneamente, com a finalidade de levar ao que é esperado como resultado e alcance do objetivo principal, ou seja, uma cooperação eficaz. O autor ainda ressalta que, embora a adaptabilidade não apareça na figura, ela se encontra permeando todos os demais elementos, pois é considerada um elemento intrínseco aos demais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais teorias das Relações Internacionais, neo-realismo e neoliberalismo, estão há anos discutindo se a estrutura anárquica do sistema internacional torna a cooperação mais ou menos propícia de acontecer. Apresentando suas diferenças e similaridades, os teóricos debatem muito sobre diversos elementos dentro da cooperação, como o número de atores, as estruturas de ganhos, dentre outros aspectos.

Embora o debate seja recorrente, o fato é que ela se manifesta no mundo real. Ainda, a cooperação internacional pode se apresentar de diferentes modalidades, compartilhando um objetivo em comum, ou seja, o desenvolvimento de um país do Sul Global. Contudo, o alcance dos resultados depende de uma série de elementos que devem ser levados em consideração.



Atingir a eficácia de um projeto de cooperação internacional não é uma tarefa simples. Em suma, eficácia está relacionada aos resultados previstos durante o planejamento estratégico da cooperação em si. Isso significa dizer que, para a cooperação ser eficaz, ela precisa alcançar o(s) resultado(s) previamente estabelecido(s) pelos atores envolvidos no projeto de cooperação.

Depois de estruturada uma base sólida envolvendo a Harmonização e o Interesse entre os atores, o primeiro pilar a ser construído deve ser o relacionado aos indicadores, pois é por meio dele que será possível desenhar estratégias para alcançar as metas. Isso, pois, sem os indicadores não é possível monitorar/avaliar, devido a falta de padrão para fins de comparação, sendo assim, não é possível focar nos resultados, pois não há indicação de onde se quer chegar.

Por fim, ressalta-se que não se pode pensar cooperação internacional de maneira rígida. Diversas situações podem ocorrer durante o processo, forçando uma ação mais flexível dos tomadores de decisão. Por isso a adaptabilidade é uma característica fundamental em qualquer ação de cooperação internacional. Pois o sistema como um todo é constantemente fluido, e vários fatores (como guerras, golpes de Estado, sanções internacionais, etc.) podem modificar os objetivos iniciais do projeto de cooperação, podendo até extinguir o projeto como um todo.

Assim, a hipótese se comprova, ao passo que o conceito de eficácia se trata, justamente, do alcance dos resultados pré-estabelecidos, mas no contexto da cooperação internacional é necessário observar constantemente os fatores endógenos e exógenos à cooperação, que podem influenciar no cenário inicial, fazendo-se necessário moldar ou modificar a estrutura da cooperação para que se possa atingir os objetivos iniciais, ou os novos objetivos formados.

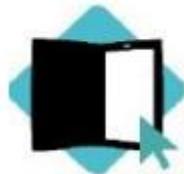
REFERÊNCIAS

ALÁN, M. G; SANAHUJA, J. A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores y instrumentos.** 1999

ARCOS, Igor Serejo Vale (2022). *Cooperação internacional como instrumento para acolhida humanitária de refugiados e migrantes venezuelanos em João Pessoa, PB (2019-2020). Dissertação (Mestrado).* Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). João Pessoa – PB

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.* In BALDWIN, David A. (ed), **“Neorealism and Neoliberalism – The Contemporary Debate”**. Columbia University Press: New York, p. 85-115. 1993

BALDWIN, David. *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics.* In: BALDWIN, David (ed.). **Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate.** New York: Columbia University Press, 1993.



BERNARD, Chester I. **The functions of the executive**. 1938.

CHIANI, Ana Maria. La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región / Ana Maria Chiani ; coordinado por Juan Scartascini. - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

CONASS. **Guia de apoio à gestão estadual do SUS: monitoramento e avaliação**. 2016

COSTA, Luiza Rodrigues; FERNANDES, Márcia de Paiva. Dossiê **Cooperação Internacional: uma breve discussão teórica**. 2015.

DEUTSCH, Morton. A theory of co-operation and competition. **Human relations**, v. 2, n. 2, p. 129-152, 1949.

FERTIG, Maerly Cristine Schaeffer. A coordenação de atores da ajuda humanitária internacional e as expressões de desnacionalização. **Dissertação (Mestrado)**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC. 2014.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In BALDWIN, David A. (ed), **“Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate”**. Columbia University Press: New York, p. 116-141. 1993.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 42-63, 1999.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LIPSON, Charles. International Cooperation in Economic and Security Affairs. **World Politics**. Vol. 37, n. 1, p. 1-23. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

MILANI, C. R. S. . APRENDENDO COM A HISTÓRIA: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, 25(65). 2012

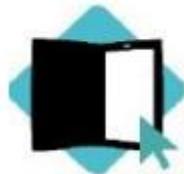
MILANI, C. R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. (In) **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento** / organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. (In) **International Organization**, Vol. 51, N. 4, 1997.

OCDE. **Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**. 2005.

ONU. **Plano de Ação de Buenos Aires (BAPA)**. 1978:

PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectiva do “embate” Neo-Neo. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 3, n. 6, p. 313-328, 2015.



PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento. CTPD – no período 1995-2005.** Brasília: FUNAG, 2010.

REIS, Carlos. **Planeamento Estratégico de Sistemas de informação.** 1 ed. Lisboa: Presença, 1993.

RIGUEIRA, Paulo. Relações internacionais como disciplina. **Relações Internacionais.** Lisboa, n. 36, p. 23-46, 2012.

ROBALO, António. Eficácia e eficiência organizacionais. **Revista Portuguesa de Gestão.** 1995.

SANTOS, C. G. dos; & CARRION, R. da S. M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. **Revista De Administração Pública**, 45(6), 1847–1868. 2011.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 161-176, 2003.

SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. **As novas relações internacionais: práticas e teorias.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, p. 129-153, 2004.

SOBRAL, André et al. **Definições básicas: dado, indicador e índice.** In: **Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde.** Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores. Brasília: Ministério da Saúde, p. 25-52, 2011.