

**SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
E COMPLIANCE - observações derivadas
das atividades da Agência Brasileira de Cooperação**

Sabrina Evangelista Medeiros¹

RESUMO:

Consiste o presente artigo em uma derivação da proposta de pesquisa a respeito da cooperação internacional a partir do modelo implementado pelo país através da Agência Brasileira de Cooperação. A proposta desta pesquisa inicia-se por uma discussão teórica a respeito dos termos da cooperação – em que são foco as condições anteriores aos acordos, as condições do acordo e as condições de *compliance* – comumente chamada de aquiescência, que se refere à aplicação doméstica do acordado no foro internacional. A segunda parte desta investigação pretende revelar, ainda, as condições institucionais da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, quanto à capacidade institucional brasileira de implementar a cooperação técnica, tendo como foco os países em desenvolvimento. Este artigo contempla, pois, considerações preliminares a respeito de ambas as partes: a conjuntura teórica a respeito de *compliance* na cooperação internacional; e a aptidão brasileira a respeito do mesmo tema.

PALAVRAS-CHAVE: Aquiescência, cooperação, ABC.

¹ Doutora em Ciência Política – IUPERJ / Professora Adjunto da Escola de Guerra Naval / MB e Professora Colaboradora do PPGHC/UFRJ.

INTRODUÇÃO *

A despeito da diversidade de contingências nas relações internacionais, grande parte dos especialistas já não mais creditam a este cenário a imprevisibilidade que se creditava há três décadas – pelo menos quanto à eminência de uma guerra nuclear ou entre Estados. Frequentemente, a cooperação tem aparecido nos trabalhos de cenarização política internacional na medida em que vigora de forma predominante através dos complexos de interdependência. Ainda que resistentes à cooperação como condição *a priori*, nem mesmo os neorealistas negam o reconhecimento de que as relações não são somente mediadas através da expressão da vontade unitária dos atores, mas da consequência da combinação desta vontade com as pressões externas provenientes das redes estabelecidas.

Nesta lógica, a expectativa é a de que o complexo de relações estabelecidas entre atores cria uma rede de interdependência de condições particulares de barganha nas disputas internacionais, diferentemente do que ocorria no ambiente bipolar. Neste caso, a existência de cooperação entre atores torna-se relevante para a continuidade da presença dos Estados em busca de relevância internacional (BULL, 2002). Tal relevância não esgota, pois, o sentido que os realistas detectaram há muito: a busca pela maximização da utilidade. Em contrapartida, não é provável que os Estados consigam negar a necessidade de bons relacionamentos na esfera internacional. Assim, o jogo revela-se através do equilíbrio entre parcerias positivas e a existência de relativa autonomia e total soberania.

O princípio da retribuição mútua não limita, contudo, os percursos possíveis para que a cooperação se estabeleça. A recusa em fazê-la acontecer depois do acordado pode ser vislumbrada pela incapacidade dos Estados de operacionalizarem algumas de suas ações no âmbito doméstico. Aqui, parte-se do suposto, portanto, que o quadro institucional responsável pela cooperação entre países – fundamentalmente, aquela de estreitamento técnico e de desenvolvimento que é interesse desta pesquisa –, é um requisito importante para que sejam constituídos pactos cooperativistas.

* Este trabalho está em curso e exprime, de acordo com as regras de publicação da ABED, parte de seu desenvolvimento. Uma versão ampliada fora apresentada à ABCP, cujo encontro se realiza no mesmo período da ABED. O desenvolvimento da pesquisa inicial determinou um caminho, contudo, distinto do apresentado quando da apresentação do resumo para ambas as conferências.

Desta forma, a respeito dos mecanismos domésticos de implementação dos acordos de cooperação internacional, a premissa é a de que quanto maior for o grau de institucionalidade dos processos, maior a capacidade de que sejam firmados os acordos. Por outro lado, nem sempre é possível obter correspondentes institucionais entre atores estatais envolvidos em um processo de cooperação onde, em geral, operam os Ministérios das Relações Exteriores dos países. Portanto, entram em jogo instituições características – como as agências de cooperação – que enfrentarão uma série de entraves de comunicação institucional, tendo em vista que os processos de aplicação de uma norma internacional e/ou acordo diferem nacionalmente uns dos outros.

Para o caso brasileiro, é mister compreender a importância da abertura e internacionalização que o Brasil vem promovendo desde as últimas três décadas e, neste sentido, é ainda mais relevante o papel que a redemocratização tem ao permitir estabelecer instituições que contribuíram para conferir confiabilidade e credibilidade ao país enquanto partícipe internacional. Para o sistema cooperativista – nesta perspectiva –, as associações entre países são mais estáveis e menos vulneráveis na medida em que avançam as condições democráticas domésticas. Assim, o caso brasileiro confirma o prognóstico de Steinberg de que, depois do fim da Rodada Uruguai, os países emergentes tem requerido maior transparência e participação nos foros de cooperação internacional (STEINBERG, 2002: 368).

O PAPEL DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

No Brasil, foi a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que cumpriu, desde a sua criação em 1987, o papel de implementar projetos de cooperação técnica internacional. Integrante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência é formada por sete coordenações, duas delas a respeito da cooperação passiva (multilateral e bilateral, em que o Brasil é somente receptor), três delas temáticas (CGMA, CGDS, CGTI), uma delas administrativa e outra voltada às relações com países em desenvolvimento. Desde o estabelecimento do Plano de Ação de Buenos Aires, ainda firmado durante o governo da ditadura militar no Brasil (1978), as ações em benefício da criação de uma instância deste tipo deram início. Este plano tinha como conteúdo a estratégia de aproximação entre países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos (emergentes), partindo do princípio que a

desigualdade nas relações Norte-Sul poderia ser mais desafiadora e, portanto, estas relações seriam menos benéficas do que aquelas então implementadas entre os países do que se chamou depois de “Eixo Sul-Sul”.

A coordenação de uma política exterior voltada para o Eixo Sul-Sul trouxe consigo o repto de alavancar a cooperação para o desenvolvimento mútuo das nações envolvidas. As estratégias de parcerias (nomenclatura oficial) provocaram mudanças nas negociações, porque, depois disto e progressivamente, um número maior de atores apareceu no cenário em questão. Somado ao fim da Guerra Fria e à emergência de organizações internacionais (não-governamentais, universais ou regionais), a colocação dos países não-centrais na arena internacional se fez valer em definitivo (HERZ; PINHEIRO, 1995).

Ainda que os projetos de política externa no Brasil tenham sido relativamente diferentes desde então, as consequências da aproximação com os países do Hemisfério Sul é notória. No último período de governo (Lula), as diretrizes pautam a reafirmação do modelo, através do foco em relação aos países de língua portuguesa (PALOPS), países da América do Sul, Timor-Leste, Haiti e organismos internacionais.

O desenvolvimento desta pesquisa privilegia a investigação do modelo apresentado desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, claramente experimentado pelo Brasil na qualidade de agente institucional com a responsabilidade de impulsionar e tornar possível a cooperação do Brasil com parceiros internacionais equivalentes (Estados).

Assim, na qualidade de objetos de investigação desta pesquisa, pesam os tratamentos institucionais destinados à questão da cooperação internacional, especialmente, o que concerne os programas de estreitamento das relações com países subdesenvolvidos e desenvolvimento. Esta escolha tem duas razões principais que, contudo, não pertencem às premissas fundamentais do trabalho. A primeira delas é de ordem experimental; ou seja, trata-se de tornar o estudo mensurável e viável. A segunda delas tem fundamentos mais recentes; ou seja, apesar da criação da ABC datar de 1987, o fomento ao eixo sul-sul ou aos países em desenvolvimento tem sido foco da política externa brasileira mais recentemente. Isto permite-nos comparar comportamentos

institucionais e políticos brasileiros a respeito da cooperação e em relação aos países da América do Sul e de língua portuguesa, principalmente, em função da não escolha do período a ser estudado com exatidão (se este for menor do que a existência da Agência).

Nesse universo, são objetivos de longo prazo desta pesquisa em curso, cuja apresentação se faz agora: avaliar as condições de execução da cooperação internacional através do grau de *compliance*² envolvido na aplicação dos acordos internacionais em território doméstico; examinar o papel político das agências estatais de cooperação na efetivação dos acordos, fundamentalmente, aqueles de estreitamento e intercâmbio para o desenvolvimento; investigar as propostas apresentadas pela Agência Brasileira de Cooperação desde a sua criação; indagar a respeito da política de priorização da cooperação sul-sul, em especial, em relação aos países da CPLP e da América do Sul, no contexto da política externa brasileira mais recente.

A premissa fundamental deste trabalho é a de que, progressivamente, as condições de se fazer do equilíbrio internacional mais sólido dependem estritamente da capacidade dos Estados de cooperarem. Desta forma, não se elimina a defesa da balança de poderes como elemento importante do estabelecimento da competição entre Estados nas relações internacionais; porém, a existência da balança de poderes é defendida através de um equilíbrio cooperativo – ainda que determinado pelas qualidades que garantam a detenção da força (CREVELD, 1991; EASTBY, 1985). Nestas condições, a cooperação de tipo técnico, no que difere da cooperação em larga escala – promovida pelos acordos de grande amplitude temática – é um instrumento que vem sendo utilizado como forma de estimular as relações políticas de estreitamento, assim como, colaboram com a promoção da inovação e ampliam as margens das redes colaborativas exteriores. Ainda que o processo seja permeado de novas relações de dependência – alguns diriam até de novos colonialismos – não há dúvida de que também seja orientado pelas organizações internacionais como parte do processo de ampliação dos regimes e da multiplicação do desenvolvimento.

² O uso do termo aqui se dará a partir da nomenclatura internacional. Esta discussão será objeto ainda desta pesquisa, na ocasião da continuidade deste *paper*, pois o termo brasileiro tem sido recorrentemente *aquiescência*, que tem qualificação jurídica particular e não foi objeto da escolha por ora feita para esta pesquisa.

No universo de teorias das relações internacionais, a escolha de uma diretriz qualificada como *Regime Theory*, se dá em razão da defesa de que as instituições internacionais têm peso e afetam diretamente o comportamento dos Estados. Desta forma, há uma rede de interdependência múltipla que reforça as instituições internacionais na qualidade de "Regimes". (KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984). O termo, antes utilizado em larga escala pela ciência política, ganha novo conteúdo e passa a referir-se àquelas instituições dotadas de reconhecimento e poder o suficiente para conduzir e produzir comportamentos (em relação aos atores estatais).

Neste caso, na qualidade de instâncias das relações internacionais, os Regimes garantem às relações entre Estados uma série de comportamentos possíveis que já não mais atendem às circunstâncias de um sistema absolutamente anárquico. Ou seja, nesta linha, não há impedimentos para que, mesmo em sistema anárquico, haja cooperação. Contudo, em ambiente progressivo de cooperação, a coordenação é mais provável, se não, possível. E é sob Regimes que acordos de cooperação tendem a ser propiciados.

Por outro lado, a indagação a respeito da cooperação se dá de forma que, comumente, se faça em relação aos direitos humanos, comércio, segurança. Contudo, pouco se tem explorado as relações de estreitamento político a partir de cooperação técnica e de desenvolvimento, objeto mais presente no período da Guerra Fria. A conjuntura de regras que compõem os regimes na esfera internacional fomentaria relações de cada vez maior proximidade (KRASNER, 1985). Desta forma, quanto à cooperação pelo desenvolvimento, as relações entre países de expectativas próximas, por sua vez, fortaleceriam normas e Regimes internacionais.

Diferentemente da perspectiva realista – que qualifica o sistema internacional como anárquico e não passível de regulação porque formado por atores em busca da vitória, em contrapartida à derrota –, define-se aqui a premissa da cooperação, mesmo em condições de maximização de utilidade. Assim, ainda que em ambiente potencialmente anárquico, a cooperação não só pode acontecer como faz parte da premissa de que a cooperação fortalece regimes e é por eles fortalecida. Desta forma, não é presumível que os Estados deixem de desejar maximizar a sua utilidade, mas a maximização de seus desejos corroboraria e seria corroborada pelos regimes internacionais.

É por esta razão que regimes internacionais dependem de que os Estados promovam suas intenções de cooperar, depois, promovam a cooperação em si e, em seguida, garantam as condições da cooperação estabelecida. Nesse sentido, o papel das instituições domésticas é diligente no processo de confirmação dos acordos. Sendo estes acordos passíveis de votação legislativa, sua aplicação é ainda menos garantida. Este é o escopo de temas como direitos humanos, segurança ou comércio. De outro modo, quanto à temática do desenvolvimento, a cooperação, assim como gera expectativas mais próximas e desejáveis, também pode ser estabelecida através de instituições com este objetivo no âmbito doméstico.

Keohane (1984) credita às instituições internacionais papel relevante enquanto resultado e, também, fomento da cooperação. Trata-se da crença na capacidade de cooperação entre Estados e, sobretudo, na probabilidade de que atores, de fato, cooperem. Nesse sentido, é necessário – sob os aspectos mais relevantes desta pesquisa – avaliar as condições de cooperação em que pese a necessidade; ou seja, as relações de interdependência (re)vigora ciclicamente a cooperação e, neste caso, a cooperação pelo desenvolvimento faz-se particular, porque é ela – segundo esta hipótese – propulsora dos outros focos da cooperação (direitos, segurança, comércio). Assim, o âmbito da defesa não é aqui particular, mas faz parte do impulso cooperativo em nome do desenvolvimento. Trata-se de um campo onde as ações cooperativas servem, inclusive, aos mecanismos de persuasão e dissuasão, quando estabelecidas redes de cooperação e interdependência.

A criação dos mecanismos institucionais que permitem aos Regimes e aos membros a garantia de *compliance* corresponde, portanto, a uma etapa não desprezível do processo. Este é o foco teórico desta proposta. Para tal, cabe o argumento de que os Regimes, claramente, podem definir metas e mecanismos de punição para os atores que não forem capazes de garantir a aplicação das metas. Estas metas são, elas mesmas, garantidoras de maior estabilidade no sistema cooperativo, porque diminuem aquilo que, para as relações internacionais, qualifica-se como chance de descumprimento, o que pode remeter à traição.

Da mesma forma, a redução dos custos de transação podem ser vislumbradas pelo processo porque a cooperação torna-se mais desejável na medida em que a institucionalidade dos Regimes avança. Por esta razão, estratégias de cooperação podem ser mais complexas e propostas, assim como a confiança torna-se promotora do desenvolvimento mútuo, baseado em mútua vantagem.

MÉTODO E CONCLUSÕES PRELIMINARES

A justificativa central deste trabalho é a raridade de estudos dos mecanismos institucionais brasileiros na gestão de sua política externa. Por outro lado, o avanço da teoria das relações internacionais nos últimos anos contribui para dileções que referem-se à possibilidade da cooperação em maior ou menor grau; contudo, também são escassos os trabalhos sobre os mecanismos domésticos de confirmação dos compromissos internacionais. Assim, aqui está apresentada uma proposta de pesquisa que tem em um e outro fundamentos a base de um de seus argumentos hipotéticos: a Agência Brasileira de Cooperação representa um avanço institucional para a confiabilidade do sistema brasileiro que, depois da redemocratização, sinalizou a confiança mais representativa do jogo internacional.

Esta premissa demarca a hipótese de que, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, o governo possibilitou a primeira proposição de que as diversas frentes políticas de cooperação internacional se fizessem valer de um instrumento doméstico que pudesse permitir ao país acompanhar e garantir a efetividade nacional do processo de cooperação, fundamentalmente, a técnica e científica.

É nestas condições que este estudo se dá: a partir da extensão possível do papel da Agência Brasileira de Cooperação, avaliar as diferentes diretrizes políticas a respeito da cooperação internacional como mecanismo de inserção do país neste cenário em melhores condições do que antes e, assim sendo, levantar as diretrizes teóricas sobre o tema, procurando avançar em relação à avaliação dos mecanismos domésticos de *compliance* – que reforcem o “agir de acordo” – como parte fundamental dos processos de cooperação internacional.

O desenvolvimento da pesquisa inclui a aplicação de dois procedimentos investigativos. O primeiro procedimento é a elaboração de uma defesa teórica para a cooperação internacional e sua funcionalidade, dilemas e limites, principalmente, considerando-se a participação nacional nesta esfera. O segundo procedimento inclui relatórios e documentos elaborados pela Agência Brasileira de Cooperação e demais instituições pertinentes.

Vale notar que, no caso selecionado para esta pesquisa, extensa documentação encontra-se disponível, principalmente no que tange os discursos dos representantes do Ministério das Relações Exteriores e demais envolvidos com programas de cooperação internacional.

É ainda seja útil à pesquisa a organização das informações através da metodologia QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), desenvolvida pelo cientista político norte-americano Charles Ragin. A metodologia permite a pesquisa através da concentração em mecanismos qualitativos de análise que se somam à organização de dados quantitativamente. Em tabela, foram colocadas as características escolhidas que, para análise comparativa de países parceiros (no estudo das atividades da ABC isto é positivo), seriam transplantadas através da lógica estatística *booleana* (ausência x presença), em que pese o tipo de cooperação estabelecido e os avanços institucionais pertinentes.

Neste caso, a partir das primeiras apurações, pode-se concluir que a participação brasileira no que diz respeito à cooperação técnica está concentrada nas áreas de saúde e agronomia. Contudo, quanto à área de defesa nacional, tem relevância a constituição do Brasil no cenário de cooperação entre países da América do Sul e da CPLP através de mecanismos de participação nos exercícios de força. Sem dúvida, a presença de acordos de cooperação em defesa zôo-sanitária e de um número expressivo de acordos de cooperação técnica militar nos últimos cinco anos sinaliza a inserção brasileira no cenário internacional, tanto através dos protocolos de padronização de vigilância sanitária quanto através do treinamento de militares sul-americanos – ambas áreas com projetos de cooperação em vigência.

O suposto é de que esse desenho da pesquisa seja capaz de esclarecer aspectos dos projetos brasileiros de cooperação no que diz respeito ao tratamento do intercâmbio estabelecido através dos acordos internacionais, fundamentalmente, no que tange a cooperação técnica como elemento fundamental do posicionamento brasileiro no cenário internacional. O principal resultado esperado parte da vinculação possível entre o projeto da Agência Brasileira de Cooperação e a capacidade de *compliance* de acordos macrotemáticos e internacionais de cooperação no Brasil. O Brasil, na qualidade de caso, permitenos revelar este papel institucional, assim como, fundamenta hipóteses de ordem teórica ainda pouco debatidas nas teorias das relações internacionais.

De outro modo, a análise do paradigma liberal-cooperativista nas relações internacionais permitirá ao estudo incursões teóricas que não são menos importantes. A razão disso é que, ainda que envolta de regras, jogos, simulações e comportamentos variados,

as relações internacionais são um cenário absolutamente rico para apreciações teóricas a respeito de temas como a cooperação, as possibilidades de cooperação, os mecanismos de cooperação, as vantagens e desvantagens da cooperação, e, enfim, o lócus desta pesquisa, a capacidade das relações internacionais de coordenarem comportamentos que serão institucionalizados domesticamente. É este o grau de *compliance* destas relações, o objeto primeiro invocado neste estudo, sendo ele anterior ao estudo de caso e qualificador dos resultados desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fonte primária

Documentos e relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – MRE (Brasília e Rio de Janeiro).

Artigos em Periódicos

CASTLES, Manuel. *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*. *International Journal of Communication*, 2007, 238-266.

HELD, David. *Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty*. *Legal Theory* 8, no. 1 (2002), pp. 1-44

HERZ, Mônica; Pinheiro, Leticia. *A Política Externa do Brasil e Dois Tempos*. In: *Rev. Brasileira de Política Internacional*. 38 (1): (1995) p. 5-23.

KEOHANE, Robert; Axelrod, Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions*. *World Politics*. 38(1) 226:54.

STEINBERG, Richard H. *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*. *International Organization*, Vol. 56, No. 2, (2002), p. 339-374.

Capítulos de Livros

HELD, David. From Executive To Cosmopolitan Multilateralism. In *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Edited by Held, D.; Koenig-Archibugi, M. Polity Press, 2003, p. 160-186.

_____. The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed? In *The Global Transformations Reader*. 2nd edn. In: Held, D.; McGrew, A. G. Polity Press, 2003, p. 162-176.

Livros

BERLIN, Isaiah.. *Four Essays on Liberty*. Oxford Paperbacks, 1969.

BROWN, M. E.; Rosencrance, R. N. (eds). *The Global Arena*. Rowman and Littlefield, 1999.

BULL, Hedley.. International Law and International Order. In: *The Anarchical Society*. Columbia University Press, (1977), 2002.

BUZAN, Barry; Little, Richard. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, 2000.

CREVELD, M. V. *The Transformation of War*. New York NY: Free Press, 1991.

COVELL, C. *Kant and the Law of Peace: A Study in the Philosophy of International Law and International Relations*. St. Martins Press, 1998.

DEUTSCH, K. W. et. al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1957.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro : Revan, 2001.

HAAS, E. B. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford CA: Stanford University Press, 1964.

_____. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations*. Cambridge Uni. Press, 1990.

KEGLEY, C. W., Jr. *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. St. Martin's Press, 1995.

KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation* Princeton NJ: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. and J. S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown, 1977.

KRASNER, S. D. *International Regimes*. Ithaca NY: Cornell University Press, 1983.

_____. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, 1985.

MERCER, J. L. *Reputation and International Politics*. Ithaca NY: Cornell University Press, 1996.

STARR, H., and H. Starr. *Anarchy, Order, and Integration: How to Manage Interdependence*. Ann Arbor MI: University of Michigan Press, 1997.

WALTZ, K. N. *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley, 1979.