

I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E  
HUMANIDADES (CONINTER)

A INTERCULTURALIDADE NA COOPERAÇÃO DO BRASIL  
PARA O DESENVOLVIMENTO

Autora:

*Marina Bolfarine Caixeta* - mestranda do Programa de Pós-graduação em  
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da UnB  
marinabolfarinecaixeta@yahoo.com.br

Co-autores:

*Rubenilson Cerqueira de Natividade* - mestrando do Programa de Pós-graduação em  
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da UnB  
rubenilson.cerqueira@gmail.com

*Umberto Euzebio* – professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional da UnB  
umbertoouz@gmail.com

Resumo

A Cooperação Técnica para Países em os Desenvolvimento (CTPD), também conhecida como Cooperação Sul-Sul, surge como nova tendência global nas relações internacionais. A política externa brasileira tem gradualmente direcionado atenção e recursos financeiros para o apoio aos países em desenvolvimento em várias áreas temáticas, com destaque para a cooperação com os países africanos de língua portuguesa. Os discursos oficiais têm sido enfáticos quanto ao motivo central dessas cooperações: a proximidade histórica e cultural do Brasil com esses países. No entanto, observa-se que a interculturalidade não está refletida nos mecanismos e práticas dos projetos de cooperação brasileira e se apresentam como grande desafio para a cooperação brasileira.

Palavras-chave: Interculturalidade, cooperação brasileira, Cooperação Sul-Sul.

Abstract:

The Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC), also known as South-South Cooperation, emerges as new global trend in the international relations. Brazilian foreign policy has gradually focused attention and financial resources to support developing countries in different issues, with emphasis on cooperation with Portuguese-speaking African countries. The official speeches have been emphatic about the central reason of these cooperations: a historical and cultural proximity in between Brazil and those countries. However, it is easy to realize that interculturality is not reflected in the mechanisms and practices of Brazilian cooperation projects and present is a challenge for the Brazilian cooperation.

Keywords: Interculturalism, Brazilian cooperation, South-South Cooperation.

## Introdução

A cooperação internacional, no atual contexto das relações entre os países, tem assumido distintas características daquela que surgiu no pós segunda guerra mundial. A modalidade da cooperação entre países em desenvolvimento tem trazido parcerias mais atentas aos princípios da solidariedade entre os povos e do respeito à diversidade cultural. Este tipo de cooperação denominado de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), ou Cooperação Sul-Sul, surgiu com a Conferência de Buenos Aires em 1978.

No Brasil, esta tendência internacional tem ganhado cada vez mais espaço na condução da política externa brasileira. Neste sentido, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, tem recebido grandes incentivos financeiros e políticos para desenvolver projetos de cooperação técnica com os países em desenvolvimento, notadamente com os países do continente africano.

Conforme discurso do ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2008 na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o compromisso com a África vai além de sua importância econômica, tendo em vista os laços históricos e o compartilhamento de identidades culturais e étnicas entre o Brasil e esses países. Essa proximidade cultural é ainda mais notória no caso dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) – Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

No entanto, sabe-se que os projetos de cooperação técnica desenvolvidos com os países africanos têm grandes desafios a serem enfrentados. Há dificuldade de se estabelecer cooperação de forma horizontal, haja vista o existente desnível de desenvolvimento social, político e econômico entre o Brasil e estes países. A aproximação cultural também não é tão natural quanto se deseja e se menciona nos discursos oficiais, evidencia-se grande debilidade das instituições brasileiras para o bom desempenho da cooperação técnica, na modalidade prestada nos moldes desejados.

Este artigo tem com objetivo discutir o papel da diversidade cultural no contexto das parcerias de cooperação, enfocando a cooperação do Brasil com os

países africanos, em especial os PALOPs. O período observado é o momento atual, após 2002, quando o governo Lula introduz uma diplomacia mais focada na parceria com países em desenvolvimento, notadamente a aproximação com o continente africano por razões linguísticas, culturais e afetivas, baseadas num passado comum.

Utiliza-se o termo interculturalidade no contexto de diversidade cultural em que está presente a cooperação internacional. Este conceito será abordado ao longo do artigo, juntamente com os de multiculturalidade e de direito cultural e possui o significado de respeito à cultura do país “beneficiário”, sem contudo, negar o fato de que o inevitável encontro de cultura, em diferentes proporções, sempre resulta na mudança de ambas as culturas que se encontraram. Daí o termo interculturalidade de sido escolhido para o título deste artigo.

Este estudo está fundamentado em levantamento bibliográfico e em alguns marcos políticos internacionais sobre a cooperação internacional, e a diversidade cultural no atual contexto da globalização. A revisão da literatura sobre o assunto foi acompanhada da análise e reflexão dos textos pesquisados.

## 1. A cooperação técnica entre países em desenvolvimento

A Cooperação para o Desenvolvimento é um conceito relativamente novo quando se analisa o histórico das relações internacionais. Suas origens são ligadas ao período pós segunda guerra mundial, ao Plano Marshall, à criação das Organizações das Nações Unidas e aos esforços de *Bretton Woods*, confluente à descolonização dos povos. As motivações que levaram a criação desse mecanismo foram diversas: morais, políticas e geoestratégicas, econômicas, em alguns casos por problemas ambientais e migratórios e, em outros, por razões históricas e culturais.

A atuação desse mecanismo de promoção do desenvolvimento é considerada de relevante importância para as Relações Internacionais, tanto no plano bilateral quanto multilateral. Dentre os vários modos de cooperação existentes, cita-se a Cooperação Financeira, a Assistência Humanitária, a Ajuda Alimentar, a Cooperação Científica e Tecnológica e a Cooperação Técnica. Esta última possui papel fundamental na promoção do desenvolvimento nas nações menos favorecidas por estar baseada na troca de conhecimentos e experiências e na sua adaptação a contextos distintos para sua aplicabilidade e bons resultados (PUENTE, 2010).

Assim, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) teve como marco os esforços de afirmação dos países do hemisfério sul no cenário internacional, já que esses países identificaram que a Cooperação Norte-Sul distorcia a assistência que era realmente necessária. Além de que essas relações já estavam desgastadas por consequência dos questionamentos dos países do Sul<sup>1</sup>, pois os países do hemisfério norte liderados pelos Estados Unidos estavam mais focados na relação leste-oeste e utilizavam da Cooperação Norte-Sul como estratégia na confrontação dessas relações, da mesma maneira que o bloco liderado pela extinta União Soviética.

Entre os anos 1960 e 1970, o modelo utilizado pelos países do hemisfério norte para a ajuda aos países do sul, conhecido por Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), teve suas atividades questionadas devido a diversos fatores que surgiram no contexto internacional. Fatores esses como o surgimento de países do terceiro mundo no cenário internacional, a partir da independência das colônias africanas e asiáticas e das novas propostas de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1948 (MORELLI, 2012). Assim, iniciaram os primeiros esforços de afirmação dos países do sul no sistema internacional, visto que as ações desempenhadas pelas relações norte-sul já não eram vistas como justas para alcançar os níveis de progresso e desenvolvimento como tinham sido previstos logo no início (PUENTE, 2010).

Por conseguinte, os países em desenvolvimento tiveram maior convicção da necessidade de promover entre si as propostas de fortalecimento de sua posição frente aos países desenvolvidos. Dentre as iniciativas propostas nesse período, uma delas teve maior destaque, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que passou a acompanhar os desequilíbrios no Comércio Internacional, por meio da análise sobre os impactos do comércio no desenvolvimento dos países.

Logo após a criação da UNCTAD, surge outro mecanismo para a busca de igualdade em Desenvolvimento das Nações, o Grupo dos 77. O G77, como ficou conhecido, foi constituído como movimento dos países não alinhados, sendo

---

<sup>1</sup> Utiliza-se a expressão “países do Sul”, conforme se utiliza a expressão “Cooperação Sul-Sul”, sendo o “sul” uma metáfora para se referir a países em desenvolvimento. Essa expressão ganhou forma após os anos 80, como forma de evitar as polêmicas que cercam os conceitos de subdesenvolvimento e terceiro mundo; ainda que se saiba que no hemisfério sul estão presentes países desenvolvidos, como Nova Zelândia e Austrália.

considerado como um importante instrumento de articulação entre os países do hemisfério sul após a Conferência da UNCTAD. Esse Organismo entre os 77 países participantes é visto como ponto importante para a consolidação da Cooperação Sul-Sul (SILVA, 2011).

Já na década de 70, os muitos países em desenvolvimento, que recebiam ajuda dos países desenvolvidos, começaram a contribuir para o desenvolvimento dos países da sua própria região hemisférica, passando assim a deixar parcialmente a característica de receptores e passando a serem doadores. A partir dessa iniciativa foi instituída a criação do modelo de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Visto que os países em desenvolvimento poderiam tentar compartilhar experiências de sucesso e trocar conhecimentos e técnicas em vários campos.

Assim, foi no fim dessa mesma década que houve o marco fundamental que impulsionou a nova modalidade apresentada pelos países em desenvolvimento. A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), realizada em Buenos Aires, Argentina, no ano de 1978, os governos dos países em desenvolvimento começaram um movimento de se apoiarem em seus desafios de desenvolvimento.

Também conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), as discussões e as metas resultantes da Conferência significou a primeira tentativa coletiva de institucionalizar uma nova concepção de cooperação internacional, de identificação, sistematização das formas, da modalidade e dos possíveis meios de cooperação entre os países em desenvolvimento.

Seguindo os princípios do PABA, a CTPD não possui como objetivo extinguir as atividades propostas pela cooperação recebida pelos países desenvolvidos, mas pretende disseminar ações bem estruturadas e bem sucedidas entre os países em desenvolvimento como complemento às atividades propostas pela cooperação vinda dos países do hemisfério norte.

O Plano de Ação de Buenos Aires identificava 15 áreas principais para a atuação na CTPD, entre elas educação, formação profissional, agricultura, cultura, transporte, ciência e tecnologia. A partir dessa reformulação na cooperação internacional realizada em Buenos Aires, países que já atuavam em âmbito da CTPD

se sentiram mais confiantes para continuarem suas atividades e aqueles que não praticavam tal cooperação iniciaram o processo de direcionamento da sua política externa para a promoção do desenvolvimento dos países de seu hemisfério.

Embora tenha sido uma ação com grandes motivações e principalmente com alto nível de otimismo entre as partes, a Conferência, nos anos que se seguiram, não obteve grandes avanços como esperado inicialmente. Foi notado que, para a promoção desse desenvolvimento, seria necessário que pelo menos um dos envolvidos estivesse com nível intermediário de desenvolvimento. Porém, naquele período (década de 80), apenas cerca de oito países detinham essa característica fundamental, se destacando: Brasil, China, Índia e Cuba (PUENTE, 2010). Além das dificuldades apresentadas, outro fator fundamental dificultou a aplicabilidade bem sucedida das propostas do PABA: os problemas financeiros enfrentados pelos países em desenvolvimento. Esta época foi marcada pela redução significativa nos financiamentos da cooperação, em decorrência dos efeitos das crises do petróleo para os países.

Logo após esse período e com a possibilidade de aumentar a quantidade desses países doadores, o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas estabeleceu em 1995 uma lista com 22 países capazes de liderar ações da CTPD, são eles: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Malta, Maurício, México, Nigéria, Peru, Coréia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia.

Mesmo com as dificuldades surgidas, a atuação da CTPD se manteve em voga, porém de forma mais limitada. Os países que detinham maior capacidade e recursos atuavam em locais mais próximos a sua região geográfica, exceto a China, que desde o princípio mantinha suas vertentes direcionadas para a atuação em diversas localidades do globo (BROWNE, 2002).

Já no fim dos anos 90, as dificuldades diminuíram e a CTPD pode voltar com sua atuação de forma mais efetiva. Esse impulso se deu principalmente pelo novo discurso que surgiu na época, a interdependência como marco da diminuição dos riscos da globalização. A partir dessa década, com contribuição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e dos países que compunham o G77, o tema de cooperação foi mencionado em diversas conferências internacionais e tendo seu espaço mais ampliado nas agendas dos países com maior possibilidade de contribuição.

No ano de 2000, o tema do desenvolvimento ganhou grande importância por meio da realização da Cúpula do Milênio. Os projetos de Cooperação Técnica Internacional tiveram maior possibilidade de atuar em várias áreas<sup>2</sup> que, até então, foram tratadas como prioridade na promoção do desenvolvimento dos países menos favorecidos, conforme explicitado na Declaração do Milênio<sup>3</sup>. Por meio dessas novas áreas, os atores puderam redirecionar suas atividades de acordo com seu nível técnico de conhecimento.

Dentre esses atores, se destaca o Brasil que, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sob égide do Ministério das Relações Exteriores (MRE), atua no cenário internacional com o propósito de propiciar o desenvolvimento dos países. A atuação brasileira de cooperação para o desenvolvimento internacional é executada de forma a priorizar a agenda da política externa, com maior destaque ao fortalecimento das relações com os países africanos. Segundo dados da ABC de 2010, as atividades foram direcionadas na primeira linha a nações de língua oficial portuguesa, que recebiam cerca de 55% dos recursos alocados pela agência.

Segundo PUENTE (2010), essa aproximação com os países lusófonos se deu por três motivações em especial – a política, histórico culturais (sobretudo por conta do idioma e ligação histórica com Portugal) e de cooperação. No governo Lula essa aproximação com os países africanos se tornou mais forte, pois o então presidente brasileiro tinha como objetivo fortalecer os laços étnicos e culturais e construir novas relações econômicas e comerciais na região.

## 2. O respeito à cultura na cooperação internacional

### 2.1 Globalização cultural

---

<sup>2</sup> As áreas de atuação que compõem o documento oficial são: Valores e Princípios (Liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum); Paz, Segurança e Desarmamento; O Desenvolvimento e a Erradicação da Pobreza; Proteção do nosso Ambiente Comum; Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança; Proteção dos Grupos Vulneráveis; Responder as necessidades especiais da África e Reforçar as Nações Unidas. Informações disponíveis na Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Com acesso em agosto de 2012.

<sup>3</sup> Aprovada na Cimeira do Milênio, realizada em 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, contando com a presença de 147 Chefes de Estado e de Governo de 191 países. Declaração disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Com acesso em agosto de 2012.

O termo cultura, neste artigo, está sendo utilizado com o sentido de características comuns que identificam um grupo social, suas crenças, princípios, costumes e demais hábitos e práticas adquiridas e compartilhadas por determinada sociedade.

No atual contexto em que o fenômeno da globalização abrange todas as temáticas concernentes à evolução das sociedades, os direitos humanos e culturais parecem viver uma crise existencial. Se as políticas de respeito às soberanias nacionais e as particularidades das inúmeras “culturas” têm sido prezadas nas relações internacionais, elas têm estado em cheque com a emergência de uma “sociedade global” que tem a tendência de uniformizar princípios, padrões de decisão e metas dos governos, a partir de uma concertação multilateral quanto às questões globais. O enfraquecimento das fronteiras políticas que delimitam cada um dos Estados-nacionais exige cada vez mais respostas conjuntas às questões de interesse globais ou internacionais.

A globalização deve ser encarada como um processo plural, com distintas matizes dinâmica, atores e poderes com diferentes conjuntos de relações sociais. Independentemente de o fenômeno ser econômico, social, político ou cultural, ele comprimiu as dimensões de tempo e espaço, uniformizou e destacou as singularidades. A uniformização acontece como uma tendência global de imposição do maior poder sobre o menor, na tentativa do primeiro de aumentar seu espaço de influência. Isso suscita, conseqüentemente, o surgimento de um movimento de resistência dos diferentes grupos (SANTOS, 1997).

A cultura, neste cenário de tendência à uniformização em escala global, pressupõe a existência de um jogo de poder. A globalização cultural, no entanto, suscita o movimento contracorrente ao lidar com a própria identificação existencial dos seres humanos, suas raízes culturais e étnicas, seus valores, conceitos, hábitos e percepções. Assim, localidade é a origem e, ao mesmo tempo, a contraposição da globalização. Não existe globalização cultural sem localização cultural, sem uma cultura que nasceu local e que está se expandindo; bem como, não existe globalização sem o surgimento com mais força de determinado localismo que insiste em não desaparecer, em resistir, em se expressar. (SANTOS, 1997)



Conforme CASTELLS (2010), há uma arquitetura espacial constituída de redes globais que conecta as regiões metropolitanas em espaços contíguos e espaços dos fluxos, de forma seletiva, conforme a importância desses espaços para a rede. O espaço dos lugares é o espaço da contiguidade física, enquanto que o espaço dos fluxos traduz as práticas sociais simultâneas, comunicadas à distância. Assim, a globalização cultural aproxima as grandes metrópoles, mais conectadas às novas tecnologias da comunicação que estão, porém, a longas distâncias, ao mesmo tempo em que as afasta de seus espaços contíguos.

A cultura, neste sentido, desempenha um importante papel na configuração desta ‘sociedade em redes’, já que permite a conexão desses espaços. Com o apoio das tecnologias da comunicação, do compartilhamento de valores e visões de mundo, da mesma percepção de tempo e espaço, metrópoles em distintos continentes se aproximam culturalmente; enquanto que, em decorrência da não adesão a essa forma de vida e da não participação dos espaços virtuais das redes de tecnologia da comunicação, as cidades vizinhas se afastam dessas metrópoles.

A ocidentalização surge como sinônimo da globalização. Essa expansão da ideologia capitalista, que, como ideologia hegemônica, prioriza a fusão das sociedades de mercado em detrimento do bem-estar humano, ignora as múltiplas expressões culturais e direitos dos inúmeros grupos minoritários.

## 2.2 A multi e a interculturalidade

A multiculturalidade e a interculturalidade aparecem como novos fenômenos para frear a “uniformização” da globalização cultural em benefício da liberdade de expressão e do respeito às particularidades de cada ‘localidade’.

A multiculturalidade é mais antiga do que a interculturalidade e baseia-se no respeito à diversidade cultural e aos direitos dos grupos minoritários. O multiculturalismo surge como um movimento social para impor barreiras à propagação da globalização hegemônica, resistir à homogeneidade cultural e exercer o direito de manifestação e de defesa de interesses desses grupos menos poderosos.

Apesar da antiguidade dos primórdios da multiculturalidade, sua origem se mostra em dois momentos: demarcação dos territórios dos Estados Nacionais e migrações internacionais; enquanto movimento social, surge como multiculturalismo

que reivindicava representatividade nas políticas educacionais dos Estados Unidos e países europeus na década de 60 (GROFF & PAGEL, 2009).

A interculturalidade, por sua vez, além de trazer a ideia da coexistência de vários grupos multiculturais, avança com relação ao conceito de diversidade cultural de forma mais moderna e pragmática. Este segundo termo conceitua a inter-relação de culturas distintas sob uma perspectiva menos purista e mais assimilacionista; concebe a cultura como um processo em contínua elaboração, construção e reconstrução a partir de culturas com raízes históricas, mas dinâmicas. Além do que, evoca a hibridização cultural, a construção de identidades abertas em permanente construção, afastando o perigo de se promover a pureza cultural e étnica. (CANDAU, 2008)

CANDAU (2008) alerta, ainda, para a importância de se trazer a noção de poder nesta dinâmica de convivência de diferentes grupos culturais e das relações conflitivas existentes nesta perspectiva intercultural

As relações culturais não são relações idílicas, não são relações românticas; estão construídas na história e, portanto, estão atravessadas por questões de poder, por relações fortemente hierarquizadas, marcadas pelo preconceito e pela discriminação de determinados grupos. (CANDAU, 2008).

Assim, a interculturalidade entra em cena no lugar da multiculturalidade e integra as perspectivas das sociedades democráticas atuais, em que a convivência de diferentes grupos culturais é cada vez mais frequente e que a tomada de decisão é uma constante negociação cujo panorama são os jogos de poder. WALSH (2001) *apud* CANDAU (2008) conceitua interculturalidade da seguinte forma:

[...] um processo dinâmico e permanente de relação, comunicação e aprendizagem entre culturas em condições de respeito, legitimidade mútua, simetria e igualdade. Um intercâmbio que se constrói entre pessoas, conhecimentos, saberes e práticas culturalmente diferentes, buscando desenvolver um novo sentido entre elas na sua diferença. Um espaço de negociação e de tradução onde as desigualdades sociais, econômicas e políticas, e as relações e os conflitos de poder da sociedade não são mantidos ocultos e sim reconhecidos e confrontados. Uma tarefa social e política que interpela o conjunto da sociedade, que parte de práticas e ações sociais concretas e conscientes e tenta criar modos de responsabilidade e solidariedade. Uma meta a alcançar. (WALSH, 2001 *apud* CANDAU, 2008)

RIBEIRO (2000), ao analisar a cultura, traz a ideia de encolhimento do mundo, que se define como a fusão brutal do nível local com níveis supralocais e propicia um aumento de alteridades reais ou virtuais com as quais se interage,

provocando, assim, uma dinâmica de criação de homogeneidade e heterogeneidade simultaneamente. Isso porque, atualmente, tantos grupos sociais distintos entram em contato uns com os outros, que se assiste, quer ao surgimento de uma nova “cultura”, quer a dominação de uma(s) pela(s) outra(s).

### 2.3 O direito cultural

Neste cenário, o desafio que se coloca é como lidar com a diversidade cultural e o estabelecimento de padrões para o desenvolvimento humano<sup>4</sup>. SANTOS (1997) afirma que os direitos humanos só poderão ser efetivos se não se deixarem enganar pelo falso universalismo e considerarem a multiculturalidade, tendo em vista que a tendência atual é a padronização do que se considera direitos humanos que possui um entendimento eminentemente ocidental. Segundo o mesmo autor, a modernidade ocidental traz no seu bojo três tensões dialéticas: 1) regulação social e emancipação social, em que há uma dupla crise em andamento, a diminuição do Estado-regulador e Estado-providência e do paradigma da emancipação social e radical (revolução social e socialista); 2) Estado e sociedade civil, sendo que os direitos culturais, diferentemente dos direitos civis e políticos, dependem ainda mais do Estado como promotor e garante dos direitos, sem grande participação da sociedade civil; e, principalmente, 3) Estado-nação e globalização, em que surge a questão de como poderão os direitos humanos (e culturais) ser uma questão simultaneamente do nível local e global, ou seja, terem uma dimensão nacional/global e ao mesmo tempo assentarem-se sobre pressupostos culturais e específicos.

Ressalta-se o fato de que o ano de 2004 as Nações Unidas lançaram o Relatório de Desenvolvimento Humano intitulado *Liberdade Cultural num mundo diversificado*. Neste, menciona-se o contexto de mudança social e de reivindicações por liberdade cultural trazido pelo avanço da globalização, progresso econômico e fortalecimento das democracias no mundo. Chama-se a atenção para a importância de

---

<sup>4</sup> O conceito de desenvolvimento humano tem a ver, primeiro e acima de tudo, com a possibilidade das pessoas viverem o tipo de vida que escolheram e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas. (RDH, 2004). Tal definição demonstra a evolução do conceito de desenvolvimento, o que por muito tempo esteve centrado na visão economicista que o colocou, muitas vezes, como sinônimo de crescimento econômico, mas que agora traz uma abordagem tanto de política, como de economia, englobando, ainda, a proteção dos direitos humanos.

todos os países gerirem a diversidade e respeitarem as identidades culturais, o que não é prerrogativa apenas dos estados multiétnicos.

Segundo as Nações Unidas, os quase 200 países do mundo contêm cerca de 5 mil grupos étnicos, sendo que dois terços dos países têm pelo menos uma minoria substancial, seja um grupo étnico, seja religioso, que constitui pelo menos 10% da população. Adicionalmente, as migrações internacionais, cada vez mais frequentes com o fenômeno da globalização, e os imigrantes mantêm ligações mais estreitas com seus países de origem do que no século passado. Tudo isso leva à constatação de que todos os países são hoje sociedade multiculturais, que contêm grupos étnicos, religiosos ou linguísticos com vínculos comuns às suas tradições, culturas, valores e modos de vida.

A diversidade e a liberdade culturais assumem, neste contexto, papéis diferenciados no contexto da promoção do desenvolvimento humano. Enquanto a diversidade cultural caracteriza-se pelos incentivos e objetivos das políticas multiculturais, a liberdade cultural é a livre escolha dos seres humanos para decidirem como querem conduzir sua vida, o meio pelo qual se assegura os direitos humanos de todas as pessoas. Conclui-se, assim, que a liberdade cultural é importante não só na esfera cultural, mas também nos êxitos e fracassos das esferas social, política e econômica. A exclusão social pode assumir, por exemplo, forma da exclusão de participação (na educação, no emprego ou na tomada de decisão) e exclusão do modo de vida (percepções distintas das minorias étnicas, raciais e sexuais e de gênero quanto aos ideais e expressão da forma de viver).

A expansão das liberdades culturais exigem políticas explícitas para resolver a negação dos direitos culturais, as políticas multiculturais. Os governos devem não apenas reconhecer as diferenças culturais nas suas constituições, leis e instituições, como devem também formular políticas para garantir a expressão dos interesses dos grupos particulares, tanto minorias, quanto maiorias historicamente marginalizadas.

As políticas que representam o reconhecimento da multiculturalidade visam desenvolver práticas para a participação política, para garantir a liberdade religiosa, para o pluralismo legal (reconhecimento dos respectivos sistemas legais tradicionais), políticas da língua (reconhecimento das línguas locais e de uma língua nacional

unificadora) e políticas socioeconômicas (práticas econômicas e sociais para promover a igualdade dos grupos marginais).

De acordo com SANTOS (1997), os direitos humanos devem ser vistos sob uma perspectiva multicultural, em detrimento da perspectiva da globalização ocidental hegemônica. Assim, o direito cultural faz-se de suma importância neste processo, já que permite a reconceituação do que se entende por bem-estar social e direitos e deveres dos seres humanos de determinado contexto e afasta a imposição de definições vindas de fora e sem legitimidade local.

Para se discutir como deveriam ser estabelecidos os direitos humanos, SANTOS (1997) propõe: 1) a superação do debate entre universalismo e relativismo cultural – provocar o debate competitivo entre culturas distintas sobre os princípios de dignidade humana para se chegar a coligações transnacionais que discutirão o máximo denominador comum quanto aos direitos humanos; 2) a identificação de preocupações e aspirações comuns nas distintas sociedades, não dando tanta atenção aos conceitos; 3) a conscientização da incompletude de todas as culturas com relação aos direitos humanos; 4) as culturas têm concepções distintas sobre os direitos humanos, umas mais amplas e abertas do que outras; 5) as culturas tendem a distribuir pessoas e grupos sociais de acordo com os princípios da igualdade (em contexto homogêneo) e da diferença (contexto heterogêneo) que não se sobrepõem.

### 3. A prática *versus* o discurso da cooperação internacional

#### 3.1 A cultura e a cooperação internacional

A cooperação internacional é parte de um cenário que está encolhendo, em uma dinâmica que cria a homogeneidade e a heterogeneidade simultaneamente. Este fenômeno, ao mesmo tempo em que aproxima os distintos grupos sociais em torno de conhecimentos e experiências em vencer as desigualdades sociais, a partir de políticas e boas práticas vindos de fora, também enseja o surgimento de determinadas resistências a conceitos e valores incoerentes com o modo de vida de determinadas culturas. Assim, surgem a defesa por um localismo em detrimento de um globalismo e/ou grupos excluídos de uma pretensa governança global que se baseia em “políticas universais”.

No contexto de surgimento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), notadamente no Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, consta que esta cooperação deverá se basear em enfoques, métodos e tecnologias inovadoras e mais bem adaptadas às necessidades locais e na noção de que o desenvolvimento deve ser buscado pelos próprios países. Para tanto, surge a promoção da capacidade nacional e coletiva dos países em desenvolvimento para utilizarem meios próprios para a resolução dos seus problemas de desenvolvimento.

A CTPD deve servir para aumentar a capacidade das instituições dos governos de países em desenvolvimento em absorver as demandas da sua população e os insumos adequados para a oferta de oportunidades a partir da cooperação com os países desenvolvidos. Eis aqui a referência aos princípios que, posteriormente, serão chamados de “construção de capacidades” e “apropriação dos produtos da cooperação” (do inglês “*capacity building*” e “*ownership*”), do grupo de países desenvolvidos unidos para discutir a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, conforme aparece na Declaração de Roma de 2003 e na Declaração de Paris em 2005.

O Grupo de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda reconhece, assim, que para a eficácia tanto a assistência humanitária quanto a ajuda ao desenvolvimento deve-se partir do respeito à realidade e cultura local. Os recursos e a expertise vindos de fora devem ser direcionados às prioridades e políticas nacionais, estabelecidos pelos governos desses países. Isso denota o reconhecimento à relevância da cultura, enquanto valores, princípios e anseios de um povo na resolução dos próprios problemas ligados ao seu desenvolvimento.

Faz de grande importância, nesta discussão, ressaltar que o conceito de desenvolvimento, enquanto objetivo das nações, evoluiu ao longo desses anos. Atualmente, ele não mais é encarado por um aspecto meramente econômico, mas está centrado no ser humano, daí o surgimento da expressão “desenvolvimento humano”. A partir do ano de 1990, com o lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano, passou-se a discutir as pessoas como a grande riqueza das nações, segundo o autor da expressão, Amartya Sen, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Neste contexto de grande importância dada ao seres humanos na busca pelo desenvolvimento, o respeito às diferentes culturas existentes volta ao centro da

discussão sobre a cooperação internacional. O direito cultural faz-se tão necessário nas discussões de direitos humanos quanto a construção de capacidades como motor da superação dos desafios ao desenvolvimento deve nortear o estabelecimento de parcerias de cooperação técnica para o desenvolvimento.

Sobre isso, é importante ressaltar que os direitos humanos podem ser concebidos como fruto, seja do localismo globalizado, seja do cosmopolitismo. Como localismo globalizado, entende-se padrões e valores impostos por determinados atores hegemônicos e, por isso, podem gerar um choque de civilizações; como cosmopolitismo, ou seja, como produto de políticas multiculturais, estes valores e padrões propiciam uma relação de equilíbrio entre competência global e legitimidade local (SANTOS,1997).

Na prática da cooperação técnica internacional, a relação entre o país receptor do projeto de cooperação e o país doador deverá estar atenta para quão legítimo são os objetivos e os produtos desta parceria. Isso quer dizer que, para além da participação do governo/instituições do país receptor na definição das metas estabelecidas por esta parceria de cooperação, há que se ter o cuidado de avaliar quão representativo é este governo perante a sociedade, quanto que os interesses desta sociedade de fato estão sendo levados em consideração no objetivo dos projetos e iniciativas desta cooperação. Ademais, deve-se ter presente que muitos resultados esperados, previstos no projeto de cooperação, só terão certo impacto a longo prazo, e, para tanto, precisa-se de contar com bons instrumentos de monitoramento e avaliação para conseguir aferir se tal projeto colaborou ou não com o governo parceiro.

Ao analisar a transferência de política, muito comum no atual contexto da globalização e do estabelecimento de uma governança global, Dollowitz e Marsh (2000) comentam sobre três tipos de riscos que estão relacionados a esta prática: 1) a transferência desigual (*uninformed transfer*) em que o país “receptor” pode ter informações insuficientes sobre a política/ instituição e como elas operam no país de origem; 2) a transferência incompleta (*incomplete transfer*) em que, mesmo que a transferência ocorra, alguns elementos cruciais que fizeram a política e a estrutura institucional um sucesso no país de origem, podem não estar presente no país destinatário; e 3) a transferência inapropriada (*inappropriate transfer*) quando não se atenta para as diferenças econômicas, sociais, políticas e ideológicas entre os contextos/realidades dos países “receptor” e “doador”.

Com especial atenção para este último tipo de risco da transferência de política, em que a diferença de contextos entre o país do qual se transfere a política e o país que recebe a política, constata-se algo que tem sido cada vez mais utilizado no meio da cooperação internacional: respeito aos valores, princípios e prioridades dos países “beneficiários”, sendo que o contexto cultural, conforme conceito utilizado neste artigo, é uma das principais evidências desta diferença entre realidades.

### 3.2 A cooperação técnica do Brasil para os países em desenvolvimento

A Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil, ou seja, aquela direcionada aos países em desenvolvimento, tem sido um importante instrumento para a política externa brasileira (PEB). Nos últimos anos, o Brasil aumentou o número de países-parceiros de Cooperação Sul-Sul e de projetos em execução, o que tem dado grande projeção internacional para o País. Segundo dados da ABC, a Cooperação Técnica Sul-Sul apresentou, em 2009, um aumento de quase 250% em relação ao ano de 2008.

A cooperação brasileira direcionada aos países africanos de língua portuguesa tem sido trazida nos discursos oficiais como países com grandes identificações culturais e históricas com o Brasil. Segundo dados do sítio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o programa desenvolvido pela Agência com esses países responde por cerca de 53,5% dos recursos dedicados à Gerência de África, Ásia e Oceania e por 37,6% do total dos recursos executados na Agência. A aproximação histórica e cultural foi o grande impulsionador da aproximação do Brasil com esses países, sobretudo no que se refere ao compartilhamento de conhecimentos e técnicas para se promover o desenvolvimento destes países

A cooperação técnica é um instrumento central da ação externa brasileira. A cooperação que o Brasil promove, num verdadeiro espírito Sul-Sul, privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. A solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com os outros países em desenvolvimento é pilar fundamental de nossas ações de cooperação com a África. (ABC, 2010)

Algumas análises sobre a cooperação brasileira com esses países podem revelar tanto os êxitos da cooperação sul-sul promovida pelo Brasil, quanto debilidades. Este é o caso da análise da cooperação brasileira com Guiné Bissau para a política de registro civil de nascimento que pode ser caracterizada como uma



transferência de política pública brasileira de forma voluntária, a partir da demanda do governo guiné-bissauense e bem sucedida. Ao avaliar este projeto de Cooperação Sul-Sul à luz do conceito de transferência de política de DOLLOWITZ e MARSHALL (2000), Santos (2011) chama a atenção para um ponto positivo na cooperação brasileira, a dinâmica da Cooperação Sul-Sul em seu esforço de promover uma adaptação da política brasileira àquele contexto

No caso da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, após vários encontros para apresentação da política implementada no Brasil e o conhecimento da realidade guineense em termos de registro civil como, por exemplo, a política vigente e diagnóstico situacional, optou-se por uma cópia da política e adaptação do programa de erradicação do sub-registro civil de nascimento. Ou seja, o governo guineense escolheu trabalhar com os mesmos princípios de universalização do registro civil de nascimento utilizado pelo governo brasileiro, como por exemplo, a universalização. Contudo, as ações formuladas para a execução da política foram modificadas em razão, por exemplo, de fatores religiosos e culturais diferenciados do Brasil. (SANTOS, 2011).

A Cooperação entre a Instituição brasileira Caixa Econômica Federal (CEF) e o governo de Cabo Verde é outro exemplo de atividade exitosa, de acordo com MORELLI (2012). As primeiras missões realizadas ao país receptor da cooperação revelam que, além de o objeto da cooperação estar intimamente ligada aos objetivos iniciais da política brasileira de desenvolvimento habitacional – com foco na melhoria da quantidade e qualidade habitacional para população de baixa renda -, os antecedentes mostram a preocupação dos especialistas brasileiros em conhecer melhor a realidade de Cabo Verde que pleiteava a cooperação técnica.

Contudo, o desenvolvimento de parceria com governos pouco legítimos e países multiculturais, como é o caso dos países africanos, suscita grandes desafios para a Cooperação Sul-Sul do Brasil. Isso porque, a despeito de já haver uma aproximação cultural motivadora e de casos bem sucedidos, há grandes desafios para a prática de negociação e execução de projetos com esses países. Há que se lidar com grande instabilidade política, com governos pouco legítimos e exercendo, por vezes, poder arbitrário e com pouca representatividade em meio à população desses países.

Adicionalmente, há grandes riscos de os projetos não refletirem as políticas já implantadas pelo país parceiro. Seja pelo fato de não haver participação por parte do governo dos países-parceiros para a elaboração das metas dessas parcerias de cooperação, seja pelo fato de os mecanismos de negociação e elaboração desses

projetos não estarem baseados em diagnósticos claros e precisos quanto à situação-problema e em demandas precisas do país receptor. Isso tudo diminui as chances de projetos terem êxito e conseguirem certo alcance e impacto sobre as comunidades beneficiárias desta cooperação. Essas cooperações começam a ter maior valor político do que de fato resultados práticos, ou seja, são tidas como destino de vultuosos orçamentos e como instrumentos políticos poderosos de aproximações entre governos, mas não atingem o objetivo de promover o desenvolvimento e a aproximação cultural entre Estados e populações.

Dessa forma, observa-se que a Cooperação Sul-Sul do Brasil está inserida em um contexto de grandes desafios a despeito de estar se destacando na diplomacia brasileira. As debilidades na prática da ABC e demais órgão de executar projetos de cooperação técnica é desconhecida pelos chefes de Estados e de governo, autores dos discursos oficiais. Ainda que a cooperação brasileira esteja baseada nos laços de solidariedade e de parceria para o desenvolvimento humano dos países parceiros, há grandes dificuldades de articular a demanda e a realidade do governo parceiro às experiências e aos conhecimentos técnicos das instituições brasileiras e traduzí-los em projetos de cooperação.

Adicionalmente, não é arriscado dizer que há despreparo dos mecanismos e profissionais brasileiros para lidar com o contexto de diversidade cultural, muito presente no contexto da Cooperação Sul-Sul, sobretudo dos países africanos. Pontuam-se alguns motivos para tanto: pouco se investe na capacitação dos especialistas brasileiros nas áreas-fim da cooperação que representam o governo na negociação de projeto; não há, ainda, uma carreira profissional estruturada e estável; não há diretrizes bem definidas quanto ao monitoramento e avaliação dos projetos; há pouca ou quase nenhuma sistematização de dados e boas práticas; pouco investimento na prospecção de cenário, dentre outras coisas que podem ser identificadas em estudos mais aprofundados sobre a prática deste tipo de cooperação.

## Conclusão

A presente análise versou sobre a Cooperação Sul-Sul, notadamente a promovida pelo governo do Brasil, com foco na interculturalidade. Focou-se, para tanto, na cooperação com países africanos de língua portuguesa que tem sido

proclamada como a cooperação baseada na proximidade histórica e cultural. Argumentou-se que, ainda que haja boas experiências nesta seara e discursos oficiais valorizando o respeito à soberania local e a aproximação entre os povos, há também dificuldades em se lidar com a diversidade cultural dos países parceiros.

Muitos, ainda, são os desafios da prática da cooperação sul-sul. Mais ainda, muitos são os desafios do sistema de governança global do contexto atual quando pretende elaborar políticas de caráter universais, sem legitimidade local. A cooperação sul-sul, neste contexto, não é exceção, ao contrário, ela está ainda mais evidenciada neste panorama de diversidade, tendo em vista que a maioria dos países parceiros receptores deste tipo de cooperação são países com grande diversidade cultural.

## REFERÊNCIAS

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. A cooperação técnica do Brasil para a África. 2010 (Catálogo).

Disponível em: [http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf). Acesso em 13 de julho de 2012.

BROWNE, S. (editor) - *Developing capacity through technical cooperation: country experience*. New York, Earthscan - UNDP, 2002. Disponível em: <http://asia-pacific.undp.org/practices/capacitydevelopment/cap2015/docs/DevelopingCapacityThroughTechnicalCooperation.pdf>. Acesso em 16 de agosto de 2012.

CANDAU, V. M. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Rev. Brasileira de Educação*, v. 13, n. 37, 2008. p. 45-56.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 14 ed. Vol. I

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Publicado em 2010. Disponível em: [http://ceragro.iica.int/Documents/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://ceragro.iica.int/Documents/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf). Com acesso em 16 de agosto de 2012.

LOPES, L. L. A. A Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da agência brasileira de cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador. Cidade:

Universidade Estadual Paulista/UNESP. 2008. 233 p. Dissertação de Mestrado. Disponível em: [http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bri/33004110044P0/2008/lopes\\_lla\\_me\\_mar\\_prot.pdf](http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bri/33004110044P0/2008/lopes_lla_me_mar_prot.pdf). Com acesso em 16 agosto de 2012.

MORELLI, A. L. F. Cooperação técnica internacional - experiência da CAIXA em Cabo verde. Brasília: Universidade de Brasília. Monografia. 2012, 46 p. Monografia. Disponível em: [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3752/1/2012\\_AnaLuciaFacanhaMorelli.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3752/1/2012_AnaLuciaFacanhaMorelli.pdf). Acesso em 16 de agosto de 2012.

PLANO DE AÇÃO DE BUENOS AIRES, 1978 (PABA). Disponível em: <<http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/BAPA.pdf>>. Com acesso em 16 de agosto de 2012.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano: Liberdade cultural num mundo diversificado. New York, PNUD, 2004.

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

RIBEIRO, G. I. Cultura e política no mundo contemporâneo. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SANTOS, B. S. de. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Rev. Crítica de Ciências Sociais*. n. 48, 1997. p. 11-32.

SANTOS, M. do C. Lineamentos sobre a cooperação sul-sul brasileira e sua política de transferência a partir de um estudo de caso. IPEA Code 2011 – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília, set 2011.

SILVA, S. E. C. D. Cooperação internacional para o desenvolvimento sob uma nova perspectiva. *Revista UniCuritiba*. v. 1, n. 13, 2011. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/issue/view/36>. Com acesso em 16 agosto de 2012.