

Contribuições brasileiras e argentinas para a Cooperação Sul-Sul no século XXI

Marina Bolfarine Caixeta*

Resumo

A Cooperação Sul-Sul encontra-se em crise identitária diante da dificuldade de afirmar sua natureza alternativa e distinta da cooperação tradicional, daí a premência de resgatar o espírito de Bandung. Dois estudos de casos, Brasil e Argentina, foram conduzidos sobre a prática da Cooperação Técnica Sul-Sul. Essa investigação baseou-se na seguinte questão: *como a CSS responde à colonialidade que caracteriza os países e sociedades do Sul global, especialmente ressaltando as contribuições argentinas e brasileiras no século XXI?* A hipótese que assumimos é que o Sul é um elemento essencial para a CSS transformar o sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, à luz das experiências do Brasil e da Argentina no período de 2003 a 2015. Para tanto, apresentamos como marco teórico da pesquisa o construtivismo social (a teoria da estruturação), que mostram como a interação entre agência e estrutura pode transformar o sistema social (internacional), além do pensamento decolonial, que faz uma crítica à colonialidade inerente à modernidade. Além disso, discutimos a estrutura da CSS por meio das trajetórias e mecanismos internacionais e dos marcos (políticos, institucionais e operativos) disponíveis nos países selecionados. Também, defendemos a importância de se reconhecer uma agência social e moral na CSS com potencial de assumir uma natureza crítica e uma ética da libertação, refletidas nas percepções subjetivas encontradas no Brasil e Argentina. Por fim, tratamos da prática da CTSS como instância primordial da estruturação, observando o setor das políticas sociais no período de 2003 a 2015 que aproxima muito a CSS do ideário do Sul global pelo seu foco nos grupos sociais excluídos. À guisa de conclusão, sugerimos repensar a CSS, epistemológica e ontologicamente, por meio das três formas de instituição previstas: a simbólicas, a político-econômica e a normativa, que estão manifestadas na prática cooperativa, corporificadas pelos agentes e materializadas nas estruturas.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Brasil; Argentina; agência; estrutura; decolonialidade

Resumen

La Cooperación Sur-Sur se enfrenta a una crisis de identidad por la dificultad de afirmar su carácter alternativo y diferenciado de la cooperación tradicional, de ahí la urgencia de rescatar el espíritu de Bandung. Se realizaron dos estudios de caso, Brasil y Argentina, sobre la práctica de la Cooperación Técnica Sur-Sur. Esta investigación se basó en la siguiente pregunta: *¿cómo responde la CSS a la colonialidad que caracteriza a los países y sociedades del Sur global, destacando especialmente los aportes argentinos y brasileños en el siglo XXI?* La hipótesis que asumimos es que el Sur es un elemento esencial para que la CSS transforme el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la luz de las experiencias de Brasil y Argentina en el período de 2003 a 2015. Para ello, presentamos como marco teórico de la investigación el constructivismo social (la teoría de la estructuración), que muestran cómo la interacción entre agencia y estructura puede transformar el sistema social (internacional), además del pensamiento decolonial, que ofrece una crítica a la colonialidad inherente a la modernidad. Además, discutimos la estructura de la CSS a través de las trayectorias internacionales y los mecanismos y marcos (políticos, institucionales y operativos) disponibles en los países seleccionados. También defendemos la importancia de reconocer en la CSS una agencia social y moral con potencial para asumir un carácter crítico y una ética de la liberación, reflejada en las percepciones subjetivas encontradas en Brasil y Argentina. Finalmente, tratamos la práctica de CTSS como instancia primordial de estructuración, observando el sector de las políticas sociales en el período de 2003 a 2015, que acerca la CSS a los ideales del Sur global al enfocar los grupos sociales excluídos. Como conclusión, sugerimos repensar la

* Marina Bolfarine Caixeta, doutora em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: marinabolfarincaixeta@gmail.com. Este artigo é parte da pesquisa de doutorado realizada com apoio do CNPq - bolsa de 2017 a 2021.

CSS, epistemológica y ontológicamente, a través de las tres formas de institución previstas: la simbólica, la político-económica y la normativa, que se manifiestan en la práctica cooperativa, encarnadas por los agentes y materializadas en las estructuras.

Palabras-clave: Cooperación Sur-Sur, Brasil; Argentina; agencia; estructura; decolonialidad

Abstract

South-South Cooperation is facing an identity crisis due to the difficulty of affirming its alternative and distinct nature from traditional cooperation, hence the urgency of rescuing the spirit of Bandung. Two case studies, Brazil and Argentina, were conducted on the practice of South-South Technical Cooperation. This investigation was based on the following question: how does SSC respond to the coloniality that characterizes the countries and societies of the global South, especially highlighting the Argentine and Brazilian contributions in the 21st century? The hypothesis that we assume is that the South is an essential element for the CSS to transform the International Development Cooperation system, in the light of the experiences of Brazil and Argentina from 2003 to 2015. To this end, we present as a theoretical framework of research the social constructivism (the structuration theory), which show how the interaction between agency and structure can transform the (international) social system, in addition to decolonial thought, which offers a critique of the coloniality inherent in modernity. In addition, we discuss the structure of SSC through the international trajectories and mechanisms and frameworks (political, institutional, and operative) available in the selected countries. We also defend the importance of recognizing a social and moral agency for CSS with the potential to assume a critical nature and an ethics of liberation, which reflects the subjective perceptions found in Brazil and Argentina. Finally, we deal with the practice of SSTC as a primordial instance of structuration, observing the sector of social policies in the period from 2003 to 2015 that brings CSS very close to the Southern ideology due to its focus on the excluded social groups. As a conclusion, we suggest rethinking CSS, epistemologically and ontologically, through the three forms of institution: the symbolic, political-economical, and normative, which are manifested in the cooperative practice, embodied by the agents, and materialized in the structures.

Key words: South-South Cooperation; Brazil; Argentina; agency; structure; decoloniality

TRABAJO RECIBIDO: 21/05/2022 TRABAJO ACEPTADO: 15/06/2022



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introdução

No presente cenário internacional, a Cooperação Sul-Sul (CSS) se notabiliza como importante mecanismo para a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim, no século XXI a CSS reemerge¹ como alternativa à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Ela está baseada em princípios como a horizontalidade e os benefícios mútuos e orientada pelo objetivo de promover uma ordem mundial mais justa e

¹ A partir de então denominada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) de 1978, surge a expressão Cooperação Sul-Sul em 2003, no bojo de uma série de encontros do Sul global: a Comissão do Sul de 1987; Centro Sul de 1994, proclamando o Sul como uma autoidentificação. Muitos autores têm feito referencia a uma nova fase a partir do século XXI marcada pelas agendas de desenvolvimento global.

equilibrada. Ao assumir uma natureza distinta da cooperação tradicional proposta pelo Norte global, a CSS tem o enorme desafio de promover uma prática cooperativa com mudanças que realmente beneficiem o Sul global em suas reivindicações anticoloniais e iniciativas contra a colonialidade.

O atual milênio trouxe um novo sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) que se expandiu e criou espaços significativos para atuação de diversos atores. O Sul global, em especial, tem se manifestado numa diversidade de iniciativas e propostas pelos países em desenvolvimento. Entre estas está a convivência com a pluriversalidade, numa governança que não se caracteriza pelo consenso entre os países do Sul mais ativos. Dessa forma, a CSS introduz uma posição contestatória e disruptiva no sistema da CID *“El diálogo (el cómo) se impone al efectivo logro del acuerdo unánime y cerrado (el qué). El proceso se impone a los fines porque la diversidad pasa de ser un obstáculo a ser un valor”* (Surasky, 2016, p. 68).

Desde a Conferência dos 40 anos do Plano de Ação de Buenos Aires em 2019 - PABA+40 -, entretanto, a CSS tem sido frequentemente vinculada à Cooperação Triangular (CTr), bem como feito parte de mecanismos como a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento (GPEDC) e a mensuração do Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (TOSSD). Ambas, sob forte influência dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Isto é o que muitos autores denominam crise identitária ou existencial (Vadell *et al.*, 2020; Martín, 2017; Mawdsley, 2019).

No entanto, não se pode perder de vista que a CSS está fundamentada na Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955. Este marco político do Sul global remete à busca pelo apoio mútuo no bojo das descolonizações políticas, contestando a ordem mundial assimétrica e identificando-se com a exploração colonial e a condição periférica do sistema-mundo. Neste sentido, propomos repensar a CSS a partir do **Sul** com vistas a resgatar o **espírito de Bandung**, respondendo aos problemas desses países e povos e promovendo uma cooperação de fato alternativa.

Assim, o momento presente impõe a necessária mudança de enfoque nos estudos sobre a CSS. Conforme Smouts (2004), a CID tem gradualmente promovido a socialização do mundo, por isso não se trata mais de estudar a clássica tríade (soberania, territorialidade e segurança) no âmbito dos Estados, mas a ação coletiva, os objetivos comuns e as necessidades humanas. Avança-se da ideia de uma comunidade de Estados para a de cooperação entre os povos (sociedade civil), da garantia de uma ordem internacional para outra que é mundial assentada sobre a governança de vários temas, atores e agendas e, também, da coexistência pacífica dos Estados (cooperação sob o ponto de vista político-jurídico) para o desenvolvimento das sociedades humanas (cooperação como mecanismo/meio de ação).

Compreender a CSS, assim, implica em considerar os domínios sociais e políticos em que se envolvem os mais diversos atores, que vão além dos Estados nacionais. Desta forma, o Sul global se torna um elemento essencial, porquanto define o lugar de onde se pensa, vive e atuam esses atores. Ele se refere tanto às realidades sociais de um Sul plural e desigual quanto à possibilidade de assumir uma **identidade na política internacional** (Caixeta e Menezes, 2021), ressaltando a experiência da colonialidade expressa no campo da prática política (do poder), da produção de conhecimento (do saber) e do comportamento e visões de mundo que habilitam a ação (do ser). Segundo explica Lechini (2009a, p.68), *“los académicos de los países del Sul deben desarrollar sus propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde sus latitudes y elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido”*.

Com isso, a ideia de um potencial decolonial inerente à CSS acompanha a presente discussão que se baseia em identificar novas (outras) formas para a cooperação e propostas alternativas ao desenvolvimento hegemônico. Isso pode se dar seja por novos atores, seja pela

transformação das práticas cooperativas que tem o potencial de redimensionar a ordem mundial, contra a assimetria entre o Norte e o Sul global. Segundo salientou Muñoz (2016), analisar a prática da CSS deve estar condicionada à pluralidade dos grupos sociais que habitam o Sul e garantir o bem-estar comum, respondendo às múltiplas colonialidades instituídas.

Também segundo Martín (2019), há necessidade e algumas possibilidades de buscar interpretações alternativas em perspectiva histórico-crítica para a CSS. Os marcos interpretativos podem partir dos desafios impostos pelas desigualdades internacionais e pelo desenvolvimento insustentável com que a civilização humana se depara no presente. Em vez de somente criticá-la quanto às contradições entre retóricas e práticas existentes, é preciso entender o papel da CSS nas disputas da ordem mundial, um **contramovimento** iniciado com a desestruturação do sistema colonial. Isto seria:

Para comprender este significado original de la CSS hay que pensar fuera de la jaula de hierro del CAD y su industria académica de la ayuda, que sigue siendo hoy tan escurridiza a las críticas como inescapable en sus estrategias envolventes – y de largo recorrido – y que pueden llegar a confundirse con el pensamiento crítico (Martín, 2019, p. 31).

Nesse sentido, essa pesquisa assume natureza interdisciplinar por entender a CSS como um fenômeno político e social internacional. Daí se propor trabalhar com um marco teórico e metodológico das Ciências Sociais ao abordar um problema de pesquisa típico das Relações Internacionais, como é o caso da CID e, em especial, da CSS. Também articula diferentes escalas analíticas e reivindica uma abordagem crítica para repensar a prática da CSS de maneira alternativa. Ressaltamos, com isso, o potencial normativo e ontológico deste estudo que, conforme Mawdsley *et al.* (2020), busca ser capaz de apontar para soluções diante dos impactos negativos do colonialismo, abrindo espaço para outras formas de se conhecer e ser.

O caminho metodológico da investigação baseou-se no estudo de dois casos realizados por meio da revisão da literatura, de entrevistas com atores-chave da prática cooperativa e da análise de documentos oficiais (nacionais e internacionais)². Partimos da questão (**problema da pesquisa**): como a CSS responde à colonialidade que caracteriza os países e sociedades do Sul global, especialmente ressaltando as contribuições argentinas e brasileiras no século XXI? Para tal, temos como **hipótese** da pesquisa a ideia de que o Sul é um elemento essencial para a CSS transformar o sistema da CID à luz das experiências do Brasil e da Argentina no período de 2003 a 2015. Os dados apresentados provêm da pesquisa de doutorado da autora publicada (Caixeta, 2021).

O artigo se dedica, na primeira parte, a discutir a CSS com base no marco analítico construtivista da teoria da estruturação e as dimensões previstas na dualidade da estrutura e pelo pensamento decolonial e sua crítica à colonialidade inerente à modernidade; na segunda parte, descrever a estrutura da CSS materializada nas trajetórias e mecanismos internacionais e nos marcos nacionais (políticos, institucionais e operativos); na terceira parte, discutir a agência social e moral na CSS, conectada e comprometida com a realidade do Sul global; na quarta parte, analisar a prática da CTSS em política sociais no Brasil e Argentina no período progressista de 2003 a 2015, como a instância primordial para a manutenção ou continuidade da estrutura e direcionada aos grupos sociais vulneráveis. Por fim, com vistas a oferecer contribuições para esse campo de estudos e prática política, tanto epistemológica quanto ontologicamente, concluímos por defender a avaliação de iniciativas como oportunidade de promover mudanças nas ordens simbólicas, político-econômicas e normativas que compõem a estrutura da CSS.

² Reconhecemos que nossa origem brasileira, se por um lado, nos possibilita assumir um lugar latino-americano ou proveniente do Sul global nas análises, por outro nos coloca mais próxima e crítica ao caso brasileiro do que o argentino.

1. A Cooperação Sul-Sul e o sistema social

Essa pesquisa pretende focar o potencial da prática cooperativa de modificar a realidade, sendo assim, a abordagem construtivista nos parece apropriada para estudar a interação dos agentes (sistema social) com as estruturas. Além disso, no contexto histórico-social mais amplo que circunscreve a CSS, é essencial levar em consideração o problema deixado pelo sistema colonial.

A colonialidade resulta em práticas que, por meio da diferença (colonial), geram grupos sociais excluídos e oprimidos, algo ainda muito evidente nos países do Sul global. Conforme ressaltam Nauta, Mawdsley e Fourie (2020), a cooperação do Sul global responde à geopolítica do conhecimento, ao transformar as experiências vividas pelos povos em práticas cooperativas legítimas, e à geopolítica do poder, ao pleitear maneiras de diminuir as desigualdades no mundo.

Há uma dominação implícita na estrutura do sistema da CID, expressa no sistema-mundo moderno capitalista que divide os países entre centro-periferia. Com base nessa caracterização geográfica-ideológica do Norte e Sul global neste sistema político e social, repensamos a CSS como um mecanismo alternativo tal qual propõe Muñoz (2016) na defesa pela introdução de novos atores, narrativas e práticas que tornem possível uma perspectiva crítica para a CSS, Surasky (2013) ao tratar da CSS como instrumento decolonial, e Martín (2019) ao tratar de uma leitura histórico-crítica da CSS que conte com novos marcos interpretativos.

1.1. A estruturação na Cooperação Sul-Sul: uma abordagem construtivista

O caminho da investigação disponibilizado pela teoria construtivista da estruturação (Giddens, 2013) ilumina a compreensão acerca do processo de influência mútua (causal e constitutiva) entre estrutura e agência. Sobre a influência da estrutura e agência nas interações sociais, valorizamos a agência humana como elemento potente, apesar de lento, na transformação social e no desenho das estruturas da CSS. Uma abordagem menos convencional para o campo das Relações Internacionais³.

Consideramos a partir da tese da **dualidade de estrutura** a influência mútua entre agência (interação social) e estrutura (sistemas sociais constituídos/instituídos). A agência é entendida como a capacidade de as pessoas realizarem a ação; a estrutura é o conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução das condições que governam esse sistema social; ambas são os dois polos que interagem na teoria da estruturação de Giddens (2013).

Nesta pesquisa, interessa-nos especialmente analisar como os agentes percebem e se comportam na prática da CSS e, com isso, alteram e refletem mediante o curso da ação sobre as estruturas existentes. Com base nas discussões que procuram transcender a jaula de ferro – “*menos Hayek y más Polanyi*” na teoria e história da CSS (Martín, 2019, p. 27) –, a retórica da CSS deve ser compreendida pelo critério funcional da ‘construção de identidades coletivas indispensáveis para transformar a ação política’. Abandonando-se o enfoque técnico e tecnocrático da solução de problemas para concentrar-se nos conflitos sistêmicos de interesses e ideias que movem a história.

Para o caso da CSS como sistema social, é preciso também articular diferentes escalas (nacional e internacional) e natureza de explicações (política e social). Estabelecemos, então, que os Estados nacionais formulam suas concepções sobre a CSS e, com isso, determinam uma estrutura que se materializa nos marcos políticos, institucionais e operativos; estes também são

³ Concordamos, no entanto, com Wendt (2014) que, em sua teoria social da política internacional, diz que os Estados continuam sendo o principal meio pelo qual é possível compreender os efeitos causados pela ação de outros atores canalizados para o sistema mundial.

constantemente influenciados pela trajetória e mecanismos provenientes da governança internacional da CID.

Os **sujeitos-agente**, por sua vez, constroem a estrutura sobre a qual operam a prática da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS). Para tal, baseiam-se em percepções subjetivas e comportamentos sociais que são estimulados (e constringidos) por essa estrutura. Ambos os conceitos, de agência e estrutura, são entendidos, portanto, nesse complexo de escalas analíticas⁴.

Há características do sistema social que podem ser consideradas como propriedades estruturais e podem ser modificadas em diferentes dimensões para fins didáticos. Apesar de estabilizadas no tempo e espaço, as formas de instituição indicam que as propriedades da estrutura ora são mantidas ou transmutadas, seja por meio dos elementos normativos seja pelos códigos de significação ou, ainda, da distribuição de poder entre seus agentes. Então analisar a estruturação de sistemas sociais significa “estudar os modos como tais sistemas, fundamentados nas atividades cognoscitivas de atores localizados que se apoiam em regras e recursos na diversidade de contexto de ação, são produzidos e reproduzidos em interação.” (Giddens, 2013, p. 29-30).

Quadro 1: A estruturação na Cooperação (Técnica) Sul-Sul

	Estrutura	Sistemas Sociais	Estruturação
Definição	Regras e recursos, organizados como propriedade de sistemas sociais	Relações reproduzidas entre atores, organizadas como práticas sociais regulares	Condições governando a continuidade ou transmutação das estruturas (reprodução de sistemas sociais)
Dimensões da dualidade da estrutura	Significação; Dominação e Legitimação	Comunicação; Poder; Sanção	Interpretações; Controle dos recursos (facilidade); Normas
Emprego do marco analítico na CTSS	Como essas estruturas (nacional e internacional) estabelecem as regras, direcionam os recursos e consolidam entendimentos sobre a CSS?	Como os agentes que operam e/ou gerenciam os projetos comunicam narrativas, sancionam normas e compartilham recursos?	Como a prática cooperativa possibilita aos agentes manterem ou transformarem os esquemas interpretativos, as normas e o controle dos recursos?

Fonte: Elaboração e adaptação da autora com base em Giddens (2013, p. 29 e 34)

Dessa forma, notamos a estruturação como a instância intermediária entre o elemento humano da CSS e as estruturas. Cabe ressaltar que o agente humano (o sujeito social) é dotado de capacidade cognoscitiva, consciência prática e discursiva, ou seja, está constantemente agindo e refletindo; a estrutura manifesta-se nas instituições, que foram se consolidando no decurso do tempo e são constituídas por processos coletivos e de largo prazo. Por isso, está na prática cooperativa a oportunidade de introduzir mudanças à CSS pela ação ou interação social.

Assim, os agentes moldam a CSS e o fazem por meio das distintas dimensões, a saber: 1) quanto à significação, mobilizando os códigos e as formas de interpretação para realizar algo e/ou justificar discursivamente suas ações (a comunicação); 2) quanto à dominação, lançam mão

⁴ Tomamos por base Cesarino (2014, p. 43) cuja abordagem antropológica para a CSS valoriza o modo como escalas e contextos são acionados durante a prática social cooperativa; nela há diferentes lógicas sendo articuladas na agência dos sujeitos, “como agências no próprio esforço de fazer contextos, acionar escalas, e tecer relações com os novos parceiros do sul global... [considerando que] a escrita etnográfica é, em si, uma dessas agências, e como tal responde a demandas que vêm não apenas da academia mas do próprio campo.” (p.43)

de recursos para controlar os objetos, bens e fenômenos materiais (recursos alocativos) e demais atores (recursos impositivos ou autoritários) distribuídos assimetricamente na dominação prática (o poder); e 3) quanto à legitimação, por meio do uso de normas, guias (de boas práticas) e manuais (de procedimentos) para agir, levam em conta os direitos e deveres inerentes às tarefas e responsabilidades que possuem como agentes públicos (a sanção).

1.2. A colonialidade e a Cooperação Sul-Sul: uma perspectiva crítica do Sul global

Com vista à repensar a CSS, é preciso realizar uma crítica social. Segundo Giddens (2013), a teoria crítica é essencial para a teoria da estruturação, pois a reflexividade pressupõe a capacidade de cognição dos agentes (inclusive do analista social) com considerável conhecimento das condições e das consequências do que fazem em suas vidas cotidianas. No intuito de localizar a CSS no Sul global, adotamos uma perspectiva do Sul global, decolonial latino-americana neste caso, que concebe a colonialidade no contexto dessa crítica social⁵.

Para tanto, denunciemos a **indústria da ajuda** (Escobar, 2017; Kraychete, 2012) na base da CID tradicional, um elemento que desafia a CSS – ao promover a institucionalização e profissionalização das práticas cooperativas de forma a garantir a manutenção do sistema. O Estado nacional, nesse contexto, tem sido apontado como responsável pela reprodução de procedimentos colonialistas mediante o conhecimento científico e consensos internacionais, sob o comandado pelo Norte global, como explica Delgado (2021) ao afirmar que o meio internacional é colonial e opera sob uma lógica de “inclusão excludente”.

Com base nos princípios e propósitos pactuados em Bandung (1955) é necessário repensar critérios mais adequados para a CSS. O que concebemos por **ideário do Sul** provém de uma série de encontros multilaterais entre governantes comprometidos com as ‘causas do Sul global’, os problemas do subdesenvolvimento, da condição periférica e das consequências do sistema colonial. Por isso, é preciso questionar a CSS como apenas uma modalidade complementar da cooperação tradicional (no eixo Sul-Sul) na implementação da Agenda 2030 dos ODS e abordar criticamente as três dimensões do nosso marco analítico na prática cooperativa – as normas, os recursos e as interpretações disponíveis – de forma a identificar a libertação da “jaula de ferro”.

De fato, a cooperação entre o Sul global deve conseguir questionar a colonialidade tanto nos modelos de desenvolvimento (importados) quanto nas formas de interagir e cooperar no meio internacional (vertical). Daí alguns debates e conceitos do pensamento decolonial que selecionamos como **categorias-horizontes**, o pluriversalismo, transmodernidade, comunalidade, alteridade, interculturalidade, para analisar a reflexão-ação dos sujeitos-agentes na pesquisa, porquanto partem da diferença colonial para interpelar a CSS.

Como regime simbólico, (Mawdsley, 2011; 2019), nossa perspectiva crítica do Sul global coloca em questão: a realização de princípios, capazes de colocar em comum conhecimentos e recursos (solidariedade e horizontalidade) em contextos de assimetria de poder e colonialidade – as *interpretações* na estruturação; a concretização de processos ou dinâmicas em que os agentes decidem igualmente sobre interesses compartilhados (benefícios mútuos) com vistas ao fim da colonialidade – a *facilidade*; e a consecução de objetivos que por meio da ação coletiva (a interação nos projetos de cooperação) se alcança o bem-viver social e estimula-se o senso de coatividade e coobrigação – as *normas*.

Não se perde de vista, com isso, a ideia de que a CSS deve estar comprometida com a condição subalterna e a posição periférica no sistema-mundo, sob o risco de desvirtuar-se. Em vista de se construir uma moral positiva de reciprocidade no Sul, que se distinga da assistência praticada pelo Norte, o desafio está em romper com a lógica vigente, nas três dimensões da

⁵ Conforme Restrepo e Rojas (2010), a inflexão decolonial parte dos problemas trazidos pela modernidade para encontrar significado para a dita experiência da colonialidade, pensada e vivida na condição subalterna.

estruturación. Segundo Abdenur (2020), é preciso um movimento antropofágico para buscar perspectivas analíticas para a CSS mais bem adaptadas às nossas realidades e práticas sociais e oriundas das experiências vividas. Sem renunciar ao vasto corpus teórico dos estudiosos da cooperação tradicional, que até então iluminou a compreensão da CID, a metáfora da antropofagia serve para nos ajudar a pensar e estimular a imprescindível criatividade, introduzindo motivação e humor nos debates da CSS. “*In eating her interlocutor, the anthropophagist exercises agency (of action and of reflection) even in the most asymmetric of circumstances.*” (Abdenur, 2020, p. 45)

2. A Estrutura da Cooperação Sul-Sul no século XXI

A estrutura da CSS está expressa nos recursos disponíveis e regras vigentes. Ou seja, ela está presente nas trajetórias e mecanismos existentes tanto no plano internacional, resultante das concertações intergovernamentais e supranacionais, quanto no plano nacional por meio dos marcos políticos, institucionais e operativos dos países. No Brasil e Argentina, as **concepções nacionais** demonstram a base sobre a qual operam as iniciativas públicas governamentais, uma estrutura de significação, dominação e legitimação.

No século XXI, a CSS entrou numa fase de maior notabilidade que desperta maior interesse por parte dos países e organizações internacionais, além das sociedades e da academia. Conforme Mawdsley (2019, p. 1), transita-se de relativa marginalidade na ordem internacional – limitada às alianças do Sul global – para uma projeção bem-sucedida plasmada nas transformações da economia política internacional com projetos (efetivos) para a promoção do desenvolvimento – “[...] *cooperation narratives that are increasingly ‘muscular’, nationalistic and pragmatic*”.

2.1. A Arquitetura Internacional

Denominamos a presente governança internacional da CSS de fragmentada. Em face da inexistência de uma organização oficial nos moldes do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), falta consenso entre os países do Sul quanto a uma série de questões. Não há uma definição comum ou metodologias para mensurar, avaliar e analisar as iniciativas de CSS, mas sim uma pluralidade delas, refletindo o predomínio das políticas nacionais sobre os consensos supranacionais, que buscam harmonizar e pactuar certas iniciativas.

Entendemos por arquitetura da CSS as várias políticas nacionais, programas e concertações internacionais, as coalizões e narrativas antissistemas e alguns marcos e mecanismos propostos para sua operação. Há um vasto arcabouço legal-normativo internacional que convive com a pluralidade de marcos nacionais, com destaque para o sistema ONU numa trajetória de 40 anos⁶.

Desde 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD resultou no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Posteriormente a I Conferência da CSS de Nairóbi em 2009 enfatizou a adoção de princípios que pudessem vincular mais a CSS às metas do desenvolvimento sob influência das discussões da Declaração de Paris ocorrida em 2005 no âmbito do CAD/OCDE – o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ou da Cooperação. E mais recentemente a II Conferência da CSS (PABA+40) introduziu a narrativa da CSS como mecanismo convergente e complementar à cooperação tradicional, parte dos esforços globais de não deixar ninguém de fora.

⁶ Como os relatórios anuais do Secretário-Geral (SG) sobre o estado da arte da CSS, os documentos orientadores do Comitê de Alto-Nível da CSS (HLC, em inglês), os planos programáticos bianuais e avaliação das iniciativas de distintas agências, as recomendações da Unidade de Inspeção das Nações Unidas e o recém-aprovado *United Nations System-wide Strategy on South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development (2020-2024)* que concebem a CSS como estratégia transversal.

Assim, no pós-PABA+40 de grande vinculação à Agenda 2030, a CSS vivencia uma expansão conceitual evidenciada na expressão da **Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento** (Nauta *et al.*, 2020; Brun, 2021). Como meio de implementação dos ODS, ela se torna cada vez mais integrada à governança do desenvolvimento global e às concepções, agendas, objetivos e metas internacionais. Com base na sistematização e análise dos relatórios do SG e do HLC, pudemos notar uma institucionalização gradual da CSS no plano internacional com forte influência nas concepções nacionais. Temas como definição operacional e marco conceitual, indicadores de desempenho, sistematização de boas práticas, gestão efetiva, monitoramento e avaliação de impacto, além do desenvolvimento de capacidades são recorrentes no período de 2011 a 2020 como intentos de harmonização entre as diferentes práticas dos países do Sul, com fins comparativos e de acompanhamento internacional.

2.2. Os mecanismos disponíveis na cena internacional

Entretanto, notamos que o Sul tem diante de si um grande desafio: servir como identidade para a ação coletiva e, ao mesmo tempo, fazer conviver ou coexistir a diversidade de políticas e práticas de CSS. Conforme Waisbich *et al.* (2021) propõem por meio da noção de **polifonia**, o ideário do Sul deve promover a harmonia dos diferentes, o que é necessário para superar a narrativa da história única, típica da modernidade europeia, e a inerente colonialidade.

No entanto, os países do Sul parecem hesitar diante deste paradoxo entre a soberania e a governança comum da CSS. Para Mawdsley (2019), esse é um dos traços marcantes da CSS no presente cenário (a ‘CSS 3.0’) em que a prática da CSS se torna mais pragmática (“*results-oriented diplomacy*”), menos preocupada com o princípio da não-interferência e mais bem delineada por meio de linhas orçamentárias, marcos regulatórios, instituições-sede e redes de iniciativas, e com dificuldade de projetar as diferenças entre o Norte e Sul.

[...] the terrain is far more polycentric than ever before. This partial convergence may lead to improved coordination and productive collaborations in some contexts, but also reduce the policy space that appeared to open up for poorer partners in the previous decade. (Mawdsley, 2019, p.11)

Assim, a despeito dessa projeção da CSS no século XXI, observa-se atualmente uma crise identitária-existencial (Mawdsley, 2019; Vadell *et al.* 2020) relacionada à sua capacidade de inovação. Há uma crescente perda da natureza distintiva da CSS expressa no uso, cada vez mais frequente, da expressão “Cooperação Sul-Sul e Triangular”, por meio da qual países do Norte e organizações internacionais exercem forte influência, e na adoção de práticas, princípios e critérios avaliativos provenientes do Norte, com forte pressão para que o Sul demonstre a efetividade de sua cooperação – tal é o caso da adesão de alguns países do Sul a mecanismos como a Parceria Global (GPEDC) e aos meios de mensuração como o TOSSD.

Nesse sentido, muito do que existe para a prática da CSS em termos de marcos e mecanismos de ação é implementado ou adaptado da cooperação tradicional. Conforme mapeamos abaixo, diante da pujança da OCDE, que ofusca o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (FCD/ECOSOC) e pauta o debate sobre a CSS no plano internacional, há poucos marcos no Sul global que orientem os países e configurem uma espécie de governança comum do Sul.

Quadro 2: Marcos e Mecanismos da Cooperação Sul-Sul

Origem das Propostas	Abordagem	Instituições promotoras	Propostas e contribuições para os projetos de CSS
Internacionais	Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento: Enfoque da efetividade da ajuda	OCDE e GPEDC	Ênfase nos mecanismos de gestão e transparência , em vez dos princípios; forte demanda para monitorar, avaliar, mensurar e relatar iniciativas (marco lógico, percentual de PIB, entre outros)
	Desenvolvimento em Transição: Enfoque das brechas estruturais para o desenvolvimento e da Cooperação Triangular	OCDE, União Europeia e CEPAL	Foco no desenvolvimento interno (brechas estruturais) e externo (CSS) com objetivo bidirecional ; mecanismos modulares ou caso-a-caso ; abordagem complexa e multidimensional sobre o desenvolvimento dos países
	Desenvolvimento Sustentável: Enfoque multiatores, multinível e multidimensional	Sistema ONU: Agenda 2030	CSS descentralizada , envolvendo os distintos entes federados, em parcerias com atores sociais , as ONG e OSC nacionais, e coordenada entre os setores/instituições das políticas públicas para o desenvolvimento
Sul global	Marco avaliativo para mensurar a qualidade da CSSD	NeST global	Marco de M&A para propor dimensões analíticas, indicadores e uma escala avaliativa para apoiar os governos e grupos de interesse na implementação da CSS para o desenvolvimento
	Performance da CTSS princípios do Sul (Bandung e Nairóbi) e de política externa	ASUL, BPC & ABC	Orientações para construção de sistemas e processos de M&A : princípios de CSS e de política externa para a CTSS, distintos níveis de desenvolvimento de capacidade e interesse nos processos e resultados
	Direitos Humanos na mensuração das iniciativas de CSSD	<i>Reality of Aid Network</i> e CPED	Marco normativo de DH sugere avaliar ambos os contextos no eixo Sul-Sul (prestador e beneficiário) e foco nos grupos sociais marginalizados - sustentabilidade, prestação de contas, apropriação democrática e monitoramento dos processos cooperativos

Fonte: elaboração própria da autora (2021)

Avanços, contudo, ocorreram por meio da contribuição de atores sociais para essa governança supranacional. Tendência cada vez mais evidente nas redes de organizações da sociedade civil (OSC), que atuam em parceria com governos e organizações internacionais nos projetos de CTSS e incidindo nas agendas oficiais (*advocacy*). Este é o caso da Aliança de OSC para a Efetividade do Desenvolvimento (CPED em inglês)⁷, da Rede de *Think Tank* do Sul global (NeST), que propuseram marcos avaliativos alternativos para a CSS, além da *Southern CSO Alliance on South-South Cooperation* e da *Alliance on NGO and CSO for South-South Cooperation*, - estas três últimas em parceria com o escritório da ONU dedicado para a CSS, o UNOSSC.

Também se incluem os cientistas, cujas pesquisas e debates têm sido dedicados a apoiar os governos na prática da CSS. No caso da América Latina, há uma constante retroalimentação entre acadêmicos e estadistas com predomínio de linhas de pesquisa centradas nos aspectos técnicos e políticos da CSS para servir de instrumento à política externa (Giaccaglia, 2014). Com alto poder de influenciar a estrutura (ideológica) da sociedade e as decisões governamentais, as comunidades epistêmicas veiculam interpretações e significados coletivos que vão, paulatinamente, construindo a realidade social nas relações internacionais (Adler, 1999). Especialmente entre cientistas brasileiros e argentinos, os debates têm, sobretudo, se dedicado a temas como o regime simbólico da CSS, as distintas fases da CSS, os resultados alcançados, as contradições e inconsistências entre prática e narrativas, as dificuldades e os desafios, em especial a transparência, participação social e gestão de projetos.

2.3. Brasil e Argentina: os marcos nacionais

Nas duas primeiras décadas do século XXI, tanto o Brasil quanto a Argentina acompanharam a onda rosa latino-americana⁸ e mudaram a ênfase do seu envolvimento na CID de beneficiários a prestadores. Notadamente a partir de 2003, os governos dos dois países priorizam a CSS em suas políticas externas, diversificando parcerias, e iniciam um processo de consolidação da política de CSS voltada para uma prática mais sistemática de cooperação técnica. Esta está relacionada ao êxito e reconhecimento internacional de certas políticas sociais nacionais desse período.

Ambos os países formulam narrativas que não renunciam às parcerias com o Norte global e participam da governança internacional dos ODS, haja vista o incremento da CTr⁹. Na condição de Países de Renda Média (PRM), os dois países buscam um papel de **provedor** da CSS e rechaçam a denominação de **doador**, afirmando a narrativa das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’. Dessa forma, eles fortalecem sua posição política como país do Sul global e, paralelamente, enfrentam pressão crescente para que relatem, avaliem e mensurem os resultados e montantes de recursos financeiros investidos na CSS.

⁷ Como Pessina e Kraychete (2020), as OSC têm sido atuantes no campo da CID, especialmente junto à OCDE, sendo a maioria delas do Norte global; as OSC de países do Sul global estão mais atuantes na CNS, tendo em vista que são beneficiárias da AOD. Na CSS, ainda é pouco expressivo o envolvimento de OSC nas parcerias, quando elas ocorrem, elas são geralmente determinadas pelas políticas públicas objeto das parcerias, como a saúde e agricultura familiar.

⁸ A onda rosa ou progressista alude à sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo (Santos, 2018); os governos progressistas se destacam por, internamente, promoverem políticas de inclusão social de natureza estruturante, tendo conquistado resultados internacionalmente reconhecidos contra a pobreza e desigualdade e, externamente, por narrativas de ênfase nas relações Sul-Sul, ampliando coalizões e as alianças inter-regionais e globais (Lima e Milani, 2016).

⁹ Como *primer oferente*, segundo a SEGIB, Brasil e Argentina carregam para a CTr os princípios da CSS e suas experiências e conhecimento técnico, enquanto os países do Norte contribuem com recursos financeiros e técnicos. A Argentina é o país que mais oferta ações de CTr, enquanto o Brasil é aquele que mais se destaca entre os que participam de projetos de CTr (SEGIB - PIFCSS, 2020).

Apesar disso, o Brasil e Argentina não possuem um marco legal nem uma política pública *stricto sensu* para a CSS¹⁰. No entanto, contam com um conjunto de instrumentos que os permitem implementar os projetos de CTSS e coordenar as distintas instituições envolvidas. Tendo em vista isso, podemos identificar alguns **marcos políticos**, sobretudo aqueles provenientes das políticas externas dos países; **marcos institucionais**, relacionados às regulações, recursos disponíveis e formas de governança dos temas, agendas e atores; e **marcos operativos**, com especial ênfase para a forma de gerir e de avaliar as iniciativas¹¹.

A despeito de a implementação da CSS ser inconstante por depender de prioridades estabelecidas em planos de governo, seu caráter híbrido que a vincula às políticas externa e às políticas setoriais é uma evidência da estrutura nos países. Esta gradualmente se consolida pela institucionalização dessa agenda nas instituições governamentais, em resposta às tendências mundiais. Isto pode ser notado no fato de que, finda a onda progressista e a prioridade da CSS em seus planos de governo, os líderes conservadores como Michel Temer (em 2016) e Mauricio Macri (em 2015) não recuaram na recepção burocrática dessa agenda e na continuidade de parcerias técnicas com o Sul. Ao contrário, eles se aproveitam da CSS para buscar projeção na cena internacional, como o caso de Macri na Argentina quando sediou e pessoalmente inaugurou a Conferência PABA+40 em março de 2019 (Caixeta, 2019).

Entre as principais diferenças encontradas a partir do estudo de casos, mencionamos o fato de que a OCDE incluiu o Brasil entre os países provedores oficiais alternativos (*other official provider not reporting to the OECD*), junto a China, Índia, Indonésia e África do Sul, no bojo do Programa *Enhanced Engagement*, lançado pela OCDE em 2007 com o objetivo de estimular a relação com o Sul (Mello, 2020). Provavelmente, em decorrência disso, o Brasil lança a iniciativa de publicação periódica dos dados sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), cuja primeira edição em 2010 retroage a 2005 e na língua inglesa¹².

Especialmente, quanto aos **marcos políticos**, verificamos que o Brasil e a Argentina contam com uma política pública de CTSS que é difusa, dispersa entre normas, instituições, orçamentos e guias operativos, reunindo decisões e diretrizes estratégica de vários setores. A partir de determinações advindas tanto das respectivas políticas externas quanto das políticas públicas setoriais, essa política conta com um orçamento “mosaico” (Malacalza, 2014), disperso entre as instituições públicas que implementam as iniciativas e empenham seus próprios recursos nos projetos de cooperação. Vale destacar que o Brasil tem insistido no uso da expressão “cooperação trilateral”, em vez de cooperação triangular, uma questão de política internacional já que busca imprimir nas parcerias com países do Norte os princípios, condições e interesses do Sul.

A despeito de a literatura indicar que a CSS na Política Externa do Brasil (PEB) é mais estratégica, global e de projeção internacional enquanto na Política Externa Argentina (PEA) é mais reativa e centrada nos países vizinhos de menor desenvolvimento relativo (Pereyra Doval, 2009; Malacalza, 2014), em ambos os países ela tem estado, ainda, atrelada às políticas externas, gozando de menor autonomia. Isso, porque a autoridade responsável pelas respectivas políticas de CTSS está nos órgãos sediados nas chancelarias como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Direção Geral de Cooperação Internacional (DGCIN), que coordenam uma série de instituições públicas e privadas, com base em algumas normas burocráticas.

¹⁰ Com base em Howlett *et al.* (2009), políticas públicas são um conjunto dinâmico e interativo de atores diversos com interesses próprio comuns; e em Lima *et al.* (2014) o conjunto de ações do governo que produz efeitos específicos configura uma política de CSS.

¹¹ As evidências, em detalhe, levantadas pela pesquisa estão disponíveis em Caixeta (2021).

¹² No presente governo Bolsonaro e sua diplomacia que se alinha automaticamente ao Norte global e nega os debates profissionais e científicos sobre a importância da cooperação brasileira com o Sul global (Magalhães e Tomaz, 2021), a ABC lança o Observatório da CID que pretende servir ao diálogo entre agentes públicos e com atores estratégicos, academia e sociedade em geral. Mais informação disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/webinario-de-lancamento-do-observatorio-da-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento> Acesso em 27 de junho de 2022.

Como política pública, há que mencionar que, apesar de haver ainda resistência em se abrir essas agendas para a participação da sociedade como parceira nos projetos e ator interessado em incidir na tomada de decisões, pode reconhecer alguns avanços. Isso é corroborado pela maior descentralização política nas duas federações neste período, no caso argentino conta-se com maior dinamismo assentado no arcabouço constitucional e, no caso brasileiro, com algumas iniciativas da ABC de financiar projetos de cooperação subnacional.

Quanto aos **marcos institucionais**, concordamos com Malacalza (2014) que o Brasil e Argentina mostram uma governança para a CSS caracterizada por certo experimentalismo, com evidente limitação de infraestrutura nas chancelarias para coordenar todos os projetos de CTSS demandados pelos países parceiros ou praticados pelos entes subnacionais, o que se deve à frágil centralidade dos órgãos responsáveis pelas políticas de CSS perante as distintas temáticas e instituições públicas setoriais e demais atores que participam dos projetos. Acerca das diretrizes, observamos que há uma série de materiais elaborados para guiar os processos administrativos e a gestão dos projetos, bem como a introdução de novos parâmetros nos marcos lógicos desses projetos – especialmente refletindo os princípios da CSS.

Os recursos administrativos e humanos dedicados aos projetos, que configuram a infraestrutura da CSS, é uma das coisas mais relevantes dessa pesquisa. Isso, porque as iniciativas brasileiras e argentinas são essencialmente implementadas por servidores públicos, o que no Brasil se contabiliza e denomina “horas técnicas” (vide relatórios COBRADI) e na Argentina se contabiliza e comunica como contrapartida do país nos catálogos de iniciativas implementadas. Essa é, sem dúvida, uma característica distintiva da CSS, que nos impede de colocá-la sob uma mesma base comparativa monetária em relação à AOD/OCDE e que notamos que ambos os países veiculam. Além disso, ressalta-se que como os dois países operam sem leis para respaldar a execução de orçamento público fora de seus territórios, observa-se que há dependência em relação aos organismos internacionais, tal qual o PNUD no caso brasileiro e a OIM no caso argentino.

Quanto aos **marcos operativos**, chamamos atenção para o fato de que o Brasil e a Argentina possuem uma gestão de projetos ainda muito baseada no enfoque do marco lógico, proveniente e utilizado na cooperação tradicional. Como estratégia nacional autônoma, registramos que ambos os países lançam manuais que os possibilitam instituir uma forma de gestão própria dos projetos de CTSS baseada nos princípios da CSS. Há uma diferença entre os dois países que é temporal e notável, já que o Brasil lança seu Manual de Gestão da CTSS em 2013 utilizando critérios de avaliação *à la* OCDE, enquanto a Argentina publica em 2020 a metodologia de avaliação modular (em espanhol, MEM) abrindo espaço para avaliações que reflitam as especificidades e demandas das audiências da CSS “*la MEM permite valorar dimensiones particulares y politicamente acordadas a través de proxys*” (PNUD e ARGENTINA, 2020, p.10).

De forma geral, podemos dizer que essa institucionalização tem reproduzido lógicas e procedimentos tradicionais mais do que tem sido capaz de inovar e instituir um outro modo de fazer no sistema da CID - ou seja, tem sido mais complementar do que alternativa à AOD. Há, portanto, uma evolução cronológica possível de se observar, em vez de uma esperada **evolução cognitiva**¹³, já que o adensamento das narrativas e mecanismos para a CSS não é acompanhado de decisões ousadas para a instituição de novos significados, normas e procedimentos.

Apesar disso, é preciso estarmos atentos à emergência de um Sul global cada vez mais poderoso como a China, que tem sido contra à definição de indicadores de desempenho, inserindo nos documentos e narrativas oficiais expressões como “formas voluntárias de mapear e relatar os impactos gerados pela CSS”, conforme último relatório publicado pelo SG em 2021. Isso nos permite dizer que a CSS tem estado desapropriada do ideário do Sul global. Daí a importância das narrativas antissistemas, que têm sido mobilizadas pelo Movimento dos Países

¹³ Com base no construtivismo de Adler (1999), entendemos a evolução cognitiva como um processo em que os agentes vão construindo um mundo social a partir da forma como interpretam-no ao longo de um percurso histórico, vivendo e aprendendo, definindo identidades, interesses, instituições e práticas sociais.

não-Alinhados (MNOAL) e o G77¹⁴, bem como algumas tentativas de se criar mecanismos alternativos para avaliar as iniciativas, a partir do seu caráter distintivo¹⁵.

Neste sentido, a partir do marco analítico utilizado (Giddens, 2013) e dos casos do Brasil e da Argentina, podemos identificar uma estrutura para a CSS cuja (1) significação revela que a ordem simbólica (o ideário do Sul) ainda não se mostra efetivamente utilizado na gestão dos projetos de CTSS (indicadores, conceitos, processos e etc), sendo que as mudanças são lentas e há poucas inovações nos processos de instituição dessa agenda nos países do Sul; (2) dominação presente na ordem político-econômica mostra um incremento dessa agenda nas políticas dos Estados quanto aos financiamentos e aparatos burocráticos disponíveis, porém ainda não refletidas em práticas alternativas que permita incluir atores sociais vulneráveis e interessados na CSS; e (3) legitimação, a ordem legal, indica uma submissão da CSS às lógicas, procedimentos e mecanismos externamente utilizados para a cooperação tradicional e, muitas vezes transposto para a CSS pelos países do Norte global ou pelas OI como o sistema ONU.

Ao responder à pergunta ‘Como as estruturas (nacional e internacional) estabelecem as regras, direcionam os recursos e consolidam entendimentos sobre a CSS’, notamos que diante da falta de uma governança comum do Sul, a estrutura da CSS tem sido predominantemente determinada pela governança internacional da Agenda 2030 e influenciado os marcos e concepções nacionais.

3. Agência na Cooperação Sul-Sul: o sujeito ético do Sul global

Buscamos considerar a agência na CSS para além dos costumeiros atores das relações internacionais e ressaltar, com base nas ciências sociais¹⁶ e no nosso interesse pela prática da CTSS, o papel preponderante dos sujeitos-agentes. Assim, podemos observar de que maneira esses agentes no cotidiano lançam mão da comunicação, do exercício de poder e da sanção às normas vigentes para contribuir com mudanças na estrutura da CSS. Para tal, partimos dessa agência para verificar em que medida Brasil e Argentina contam com um sujeito ético, consciente sobre os problemas do Sul global e comprometido com uma prática cooperativa horizontal e solidária.

Damos destaque, então, ao protagonismo dos sujeitos-agente, pois é o elemento humano que têm o poder de mudar a realidade e que possui a consciência moral e social capaz de responder aos problemas comuns vividos pelas comunidades – neste caso, as sociedades do Sul. Ao assumir responsabilidade, os agentes humanos se percebem como parte do meio social e de uma prática criativa, pois têm a possibilidade de instituir novas realidades. Mencionamos

¹⁴ Ambos contam com o apoio do Centro do Sul (The South Center), cujo mandato se conecta com as recomendações da Comissão do Sul em seu relatório *The Challenge of the South* (1990), que apontou a necessidade de uma organização para subsidiar a ação coletiva do Sul. Estudo do Centro Sul apontou, na véspera da Conferência do PABA+40, como prioridades para a CSS a promoção da solidariedade entre os países do Sul para responder às assimetrias e pluralidades que lhe são inerentes. Mais informação estão disponíveis em: <https://www.southcentre.int/about-the-south-centre/>

¹⁵ Conforme Li *et al.* (2018), é preciso tempo e espaço para que os países do Sul institucionalizem a CSS e, de forma voluntária, definam suas próprias metodologias, padrões e mecanismos de monitoramento, quantificação, avaliação e informes. A valorização do multilateralismo evitaria um unilateralismo e promoveria o trabalho conjunto rumo à ordem política e econômica justa, democrática e representativa internacionalmente. A CTr seria vista como oportunidade de propiciar aprendizados entre o Norte e o Sul quanto ao desenvolvimento e à forma de cooperação e suscitar o fortalecimento dos marcos institucionais e capacidades necessários para uma CSS integrada aos planos e políticas de desenvolvimento, tanto nos países que recebem quanto nos que proveem apoio.

¹⁶ Fazemos referência às descobertas científicas das últimas duas décadas do século XX (na biologia, a neurociência, e na economia, a neuroeconomia) reforçaram nas ciências sociais a importância do princípio da cooperação e onipresença e centralidade de mecanismos e procedimentos inconscientes e não racionais nas decisões econômicas, superando a abordagem clássica do agente individual e racional (*homo economicus*) (Jabbour e Gabriele, 2021), adiante discutido.

Castoriadis (1974), segundo quem há um imaginário social constituído de uma criação incessante e indeterminada (social, histórica e psiquicamente) a partir das quais surge uma racionalidade e uma realidade.

3.1 A agência social e moral na prática cooperativa

Ao discutir o fator humano no fenômeno internacional da CSS, com base em Messner e Weinlich (2016) privilegiamos as capacidades, condições e percepções dos seres humanos na prática cooperativa. Isso implica em reconhecer a natureza pró-social do ser humano, o que faz da cooperação um mecanismo dinâmico e que propicia a emergência de uma estrutura social complexa na era da globalização.

Assim, os sujeitos-agente na Cooperação Sul-Sul são responsáveis pela prática das iniciativas. Segundo a teoria da estruturação, com base nas normas vigentes (tanto as sociais, quanto as políticas, jurídicas) os agentes formulam sua percepção (subjetiva) sobre o dever moral que possuem quanto ao meio social em que vivem, sobretudo quando estão no serviço público. Esse comportamento relaciona-se a uma agência que é social e moral.

Segundo Sondermann *et al.* (2018), seria possível pensar as noções de agência e responsabilidade num espectro que varia entre as diferentes formas de interpretar os graus de intencionalidade e controle (autonomia) no contexto da ação. Na perspectiva ontológica, o mundo pode ser abordado por meio tanto da causalidade baseada na intencionalidade dos atores quanto da complexidade sistêmica, que resultam em consequências não intencionais.

Por isso, a responsabilidade se define na ordem política, como parte das interações sociais ou das disputas entre os agentes por poder. Como Ainley (2006; 2008) defende, há um injusto sistema econômico que provoca e legitima formas de violência, como a pobreza, o que explica como decisões internacionais ocorrem em situação de desequilíbrio. Sendo assim, a agência moral torna-se inevitavelmente política e produto de um sistema de dominação das regras do jogo por parte de uns sobre outros agentes (Hoover, 2018). É com base nesse senso moral de redistribuir poder político e recursos materiais em benefício daqueles que sofrem ou são afetados por interações sociais injustas que é possível discutir uma agência moral democrática, algo particularmente importante para nosso tema de pesquisa em que a CID é entendida a partir de uma cidadania global.

É preciso reconhecer, para tanto, que os agentes são dotados de habilidade para avaliar e adaptar-se no contexto da ação. Eles reproduzem ou negam os padrões vigentes, conforme julgam ser correto ou conveniente fazer e, com isso, formulam discursivamente as justificativas para suas ações, que são apresentadas socialmente ou no universo da pesquisa. A prática social informa que as ações (neste caso de cooperação técnica) criam os agentes e dão sentido à agência, provendo-os com papéis e valores, em consonância com a responsabilidade social e moral subjetiva e as situações vividas (Giddens, 2013).

Daí nosso interesse em discutir uma agência social e moral na CSS, e entender o **sujeito ético do Sul** na prática cooperativa para a transformação das condições que governam o sistema da CID. Propomos, com isso, introduzir o conceito de uma agência que seja autêntica e autônoma para a CSS. Ou seja, uma agência exercida por um sujeito situado, identificado e comprometido com a libertação do Sul global – para usar a expressão de Dussel (2012) quando trata da **ética da libertação**. Ela ética se propõe libertar o ser humano de um sistema que não lhe convém.

Há, portanto, uma identidade (Sul global) que é fruto de um momento histórico específico que marca determinado processo de subjetivação em contexto social e reivindica a necessidade de se levar em consideração elementos éticos, críticos (porquanto externo e marginal ao sistema-mundo) e concreto-corpóreo que vive no cotidiano a prática da cooperação. Conforme Dussel (2012), os sujeitos dominados e excluídos dos sistemas não possuem uma consciência prática ética que seja crítica e inata, o que requer que ela seja desenvolvida.

Assim, defendemos a importância de pensar uma CSS cuja prática permite cultivar um sujeito ético do Sul global. E transita-se, com isso, de uma subjetividade passiva para outra ativa. Tendo em vista o decurso de tempo das experiências do Brasil e da Argentina, procuramos mapear a existência dessa agência social e moral comprometida com o Sul global, ou seja, de tipo ética e crítica na prática da CTSS.

Para isso, é preciso que haja participação de distintos grupos sociais dos países nos projetos de CTSS. Essa seria uma forma de não deixar que esse campo seja protagonizado pelas elites dos países do Sul, interessadas na manutenção das condições que governam o sistema-mundo e suas estruturas, e permitir que surjam novos atores, narrativas e práticas (Muñoz, 2016; Baquero 2011)

Teniendo en cuenta que la CSS tiene objetivos principalmente políticos (y no solo técnicos, como algunas voces escépticas han planteado), desde la perspectiva de la descolonialidad la CSS tendría dos retos. Por un lado, debería buscar reformar el sistema político y económico internacional basado en clasificaciones (predominantemente racializadas) y, por otro, buscar la redefinición o el rediseño de los Estados-nación, buscando una mayor participación y reconocimiento de grupos históricamente excluidos. A largo plazo, un objetivo ambicioso sería que este tipo de clasificación como “Norte/Sur” desapareciera. (Baquero, 2011, p. 170).

Para Milani (2018), a atuação do Estado é marcada pela preponderância do interesse sobre a solidariedade, isto é, da dimensão política sobre a moral, uma vez que os Estados nacionais buscam o desenvolvimento nacional e agem num ambiente anárquico a partir de certo cálculo. Em compensação os sujeitos ressaltam a dimensão social e moral da prática cooperativa que, de forma intencional ou impremeditada, se engajam na prática da CTSS, o que nos aproxima mais de princípios como a solidariedade e horizontalidade, traços distintivos da CSS.

3.2 Os sujeitos-agentes do Brasil e Argentina: uma agência ética e crítica

Importante ressaltar *a priori* a questão da **dupla hermenêutica** na pesquisa realizada com os sujeitos-agente no Brasil e Argentina. Nos termos de Giddens (2013), o trabalho do analista ou cientista social toma como autêntica as crenças (senso comum) e coloca-se lado a lado com os atores sociais entrevistados na produção de conhecimento. Por meio de um processo em duplo sentido de tradução e interpretação das redes de significado intersubjetivas, o analista e o agente geram um conhecimento singular emanado da prática social, sendo a agência construída por meio tanto da consciência prática quanto discursiva dos agentes, que são dotados de cognoscitividade.

Nesse sentido, esclarecemos que a CTSS, como **denominador comum** entre os países do Sul, é uma dentre várias modalidades possíveis de CSS. Ela está apoiada no desenvolvimento de capacidades, no intercâmbio de conhecimentos e de experiências técnicas e de agentes públicos governamentais, que atuam seja na operação (ou gestão) das atividades, seja na apropriação do saber-fazer (*know how*) disponibilizados no contexto da cooperação – os sujeitos operadores e sujeitos vetores para fins desta pesquisa¹⁷. Isto nos permite dizer que em ambos os casos a CTSS é intensiva no elemento humano.

¹⁷ Os sujeitos-agentes vetores estão relacionados aos níveis de formação e uso de tecnologia (capital intelectual), as habilidades e conhecimentos técnicos (capital humano) e, sobretudo, à capacidade de resiliência para adaptar os saberes (técnicos, científicos e/ou alternativos) ao contexto social (capital social). Já os sujeitos-agentes operadores relacionam-se às narrativas oficiais-governamentais (nível da diplomacia), à coordenação dos projetos (nível das políticas de cooperação internacional) e à implementação das atividades dos projetos (nível das visitas técnicas) (Cesarino, 2014).

Com vistas a acessar às percepções subjetivas dos atores-chaves selecionados em ambos os países, partimos de algumas noções do pensamento decolonial que instrumentalizaram a pesquisa de campo – alteridade, interculturalidade, transmodernidade, pluriversalismo e comunalidade. As perguntas da entrevistas procuraram mapear (1) a atuação das pessoas na CSS, (2) o grau de consciência das pessoas quanto ao Sul global (problemas, singularidade dessa região, etc), (3) o conhecimento das pessoas sobre a CSS (treinamento, manuais, etc), (4) a relação com o ‘outro’ parceiro do Sul, (5) abertura para aprender sobre saberes alternativos (populares, indígenas, etc).

As entrevistas semiestruturadas nos permitiram conhecer em que medida há uma prática cooperativa condizente com os problemas enfrentados pelas sociedades da periferia do sistema-mundo e alinhada ao ideário do Sul global¹⁸. O perfil dos entrevistados, muitos dos quais foram/são gestores/operadores e pesquisadores dedicados ao campo, identifica-os com o tema da CSS e mostra um viés favorável e anseios de se contribuir com o avanço dessa agenda nos dois países. Assim, evidenciou-se a presença de uma agência ética e crítica no seguinte sentido: a percepção das pessoas entrevistadas mostravam grande alinhamento com o ideal da CSS como meio alternativo à cooperação tradicional e comprometimento com a justiça social.

Em especial, notamos, de forma semelhante nos dois países, que a atuação dos sujeitos-agente na prática cooperativa tem se baseado na afinidade das identidades, valores e ideologias subjetivas quanto aos princípios da CSS. A consciência dos sujeitos-agente sobre o Sul como contexto primordial da interação da cooperação é ainda algo muito incipiente nas instituições públicas. O conhecimento dos sujeitos-agente sobre CSS aponta para uma omissão das chancelarias acerca da implementação das políticas de CTSS, já que se sabe de muitos agentes se envolvem com os projetos de CTSS sem conhecer a natureza distinta da CSS em relação à cooperação tradicional. A relação (horizontal ou solidária) que se estabelece entre os sujeitos-agente com suas contrapartes estrangeiras depende de suas afinidades e experiências de vida. As motivações dos agentes para engajarem-se na prática cooperativa provém do interesse em novos aprendizados e desafios profissionais e da curiosidade. Os saberes alternativos mobilizados pela CTSS são inexistentes, já que as instituições se mostram pouco permeáveis aos saberes alternativos disponíveis no Sul, assentadas em conhecimentos hegemônicos chancelados pela ciência e organizações/convenções internacionais.

Como resultado da pesquisa, então, é possível concluir que as noções que conectam a CSS à agência ética no Sul global, de fato, não são estimuladas pelos processos que compõem e orientam a prática da CTSS, mas estão disponíveis nos sujeitos-agentes que espontaneamente se envolvem ou se sentem identificados com ela. Isso quer dizer que a forma de interagir com o outro (alteridade), os diálogos interculturais abertos e interessados, a possibilidade de surgir algo novo das parcerias (transmodernidade), o respeito pelo plural e diverso (pluriversalismo) e o compartilhamento de saberes técnicos (comunalidade) não são elementos viabilizados pelos processos existentes, mas determinados em determinadas práticas ou projetos, o que nos leva a enfocar adiante a prática da CTSS relacionada às políticas sociais.

Também, notamos que raça e gênero são abordadas de forma distinta entre os dois países. Enquanto a questão racial apareceu por duas vezes como preocupação dos brasileiros e nenhuma vez entre os argentinos, a questão de gênero mostrou-se mais presente e avançada na experiência da Argentina. Essas questões que são fundamentalmente sociais (e sociológicas) está refletida nos consensos regionais que, por influência dos marcos internacionais, têm procurado introduzir uma abordagem de direitos humanos e de gênero para a CSS, e se

¹⁸ Foram 18 pessoas entrevistadas, entre pesquisadores e gestores que estão/estiveram a cargo da CSS em seis setores/temáticas distintas nas instituições governamentais durante o período da pesquisa (2003 a 2015); entrevistas foram realizadas de maneira virtual (Skype) entre maio a setembro de 2021, gravadas para uso da pesquisa com autorização dos entrevistados que não foram identificados no relatório da pesquisa para sua proteção. Quadro de evidência das narrativas coletadas e roteiro das entrevistas encontra-se disponível (Caixeta, 2021).

dedicado muito pouco aos marcadores étnico-raciais – o caso brasileiro é um dos pioneiros na região latino-americana, conforme a SEGIB¹⁹.

A despeito de provocar mudanças observáveis numa *longue durée*, a questão de como os agentes que operam e/ou gerenciam os projetos comunicam narrativas, sancionam normas e compartilham recursos nos mostra que ainda é muito incipiente a presença de novos estoques de conhecimento reflexivamente sustentados pela prática cooperativa no cotidiano (comunicação); claras definições quanto à responsabilidade ‘de quem?’ e ‘de fazer o quê?’ nos contextos de distribuição de poder (direitos e obrigações); e bases normativas condizentes com o espírito do Sul global que sejam conhecidas e aplicáveis no momento em que os agentes justificam suas ações/decisões e sancionam determinados códigos formais (leis) ou informais (moral social) de conduta.

4. A Prática da Cooperação Sul-Sul: as políticas sociais

4.1 América Latina: de importadora à exportadora de políticas

Neste cenário plural da governança global fragmentada da CSS, circunscrevemos a pesquisa às experiências do Brasil e Argentina no período da onda progressista (de 2003 a 2015). Em especial, enfatizamos que o vigor das políticas de CTSS foi o mesmo observado nas políticas sociais dos dois países, algumas das quais passaram a ser internacionalmente reconhecidas como é o caso dos Programas Fome Zero e Pro Huerta tratado por Caixeta e Morasso (2021).

De fato, a região latino-americana neste início do século XXI passa da importação para exportação de políticas públicas (sociais), como apontado por Oliveira *et al.* (2021). Isso confirma que a CSS procurou apoiar o desenvolvimento nacional dos países na estratégia de fortalecimento do Estado democrático de direito, fruto deste período de redemocratização, já que os diferentes governos nacionais lançaram como prioridade o combate a fome, pobreza e outros problemas sociais – um ativismo estatal pós-neoliberal (Hirst, 2011).

Tal é o *ethos* da região Latino-americana no cenário da CSS, caracterizado pela alta dinâmica da prática da cooperação técnica²⁰. Isso não quer dizer que a CSS se restringiu à CTSS, e sim que o desenvolvimento de capacidade e intercâmbios técnicos têm feito parte de políticas próprias da CSS de países como Brasil e Argentina. Para Martín (2015), por exemplo, não se pode negligenciar os créditos concessionais na CSS, já que é muito praticado por países asiáticos como a China e a Índia e, também, relevantes para países como a Venezuela e o Brasil.

Importante ressaltar que esse *ethos* influencia a forma de os países da região se posicionarem na governança global da CSS (agência) e condiciona as iniciativas e políticas dos países (estrutura). Por estar fundado na realidade particular da região no mundo, a CID na região é caracterizada por acirradas desigualdades, um problema **no e do** Sul global decorrente de uma **diferença colonial** que gera exclusão e opressão interna e internacional (Caixeta e Menezes, 2021).

¹⁹ Além de ter sido confirmado pela SEGIB durante entrevista realizada para a pesquisa, não se pode deixar de mencionar que a iniciativa “Diplomado en Cooperación Sur-Sur”, oferecida pela SEGIB às instituições *rectoras* da CSS nos países da região ibero-americana e ministrada por um consórcio de universidades da região, tratou do tema da inclusão de indicadores étnico-raciais como parte de proposta brasileira.

²⁰ Segundo Dussel (2018), *ethos* latino-americano significa a existência de uma consciência objetivamente formada a partir das intenções, costumes e tradições ameríndias constituídas por saberes e práticas comunitárias, também da tradição ibérica invasora (instituições modernas e lógica colonial), resultado na fusão destas numa civilização universal.

Destarte, há brechas estruturais a serem consideradas na cooperação internacional da região – eis a abordagem do “desenvolvimento em transição” recentemente utilizada pela OCDE na CTr²¹. Não se perde de vista, também, que há um contexto regional que enseja uma cooperação regional. A integração regional pós-hegemônica e o reconhecimento da CSS como meio de implementação da Agenda 2030 intensificaram a dinâmica regional, sobretudo no âmbito do PIFCSS/SEGIB e da CEPAL, que atuam para compatibilizar as políticas de CTSS dos países fortalecendo suas agências e processos de institucionalização. Além disso, os blocos regionais, como a CELAC e o MERCOSUL deram ênfase à CSS que serviu para aprofundar processos de integração entre países em curso.

Apesar de incertezas quanto à efetividade desses mecanismos multilaterais de governança diante da falta de coordenação entre os vários fóruns regionais existentes (Malacalza, 2020), a principal conquista da governança regional foi a negociação e implementação da Agenda 2030 (Tassara, 2020). Entre os avanços observados até o presente está a adaptação dos indicadores e demandas globais às realidades e interesses nacionais. “[...] *gran parte de la región, ha sido crítica respecto de la posibilidad de adherir a un sistema tradicional de valorización de la cooperación cuyo criterio es la cuantificación de recursos económicos involucrados*”. (CEPAL, 2021, p. 8)

4.2 Brasil e Argentina: políticas progressistas e o Sul global

Neste cenário, identificamos que o perfil da CTSS do Brasil e da Argentina foi se especializando em determinados temas e programas. Em especial ressaltamos a convergência das políticas progressistas nas políticas nacionais e da importância que assume o Sul global nas políticas externas no período analisado.

As iniciativas de CTSS desses países no período considerado podem ser reunidas em quatro temas principais: segurança alimentar e nutricional, saúde coletiva, acesso à justiça e proteção social. A prioridade dada a esses setores mostra a contribuição desses países tanto para a CSS quanto os países do Sul global, conforme quadro 3²².

Por meio delas, podemos dizer que ambos os países se mostram comprometidos com uma ordem mundial mais justa, porquanto enfocam grupos sociais vulneráveis em suas políticas, pautam o combate às desigualdades em narrativas oficiais e dedicam investimento público (seus servidores públicos) para apoiar seus homólogos. Sendo assim, alinham-se às recomendações da Comissão do Sul “The Challenge of the South” (1990) para quem o desenvolvimento é a primeira prioridade do Sul global para o século XXI:

“The challenge before the societies in the South is the removal of extreme poverty, which still affects the great mass of the people in many countries, while others it is entrenched in sizeable marginalized groups in rural and urban areas.” (p.273)

²¹ Há uma diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento nacional, assim, uma nova abordagem que considerasse outros indicadores (além do PIB per capita) para responder às brechas estruturais geradas pelas armadilhas do desenvolvimento e seu ciclo vicioso na concessão da AOD, contra a graduação; em 2019, inclui-se um novo conjunto de modalidades (intercâmbio de conhecimentos, diálogos multilaterais sobre políticas, desenvolvimento da capacidade e transferência de tecnologia) para as parcerias de CID na região (OCDE et al., 2019).

²² Análise mais detalhada sobre os setores sociais mencionados podem ser encontradas na pesquisa origem das análises aqui apresentadas (Caixeta, 2021).

Quadro 3: A Cooperação Sul-Sul e as políticas sociais

Setor	Contribuição para o Sul global	Contribuição para a Cooperação Técnica Sul-Sul
Segurança alimentar e nutricional	Promoção do direito humano à alimentação; combate à miséria e pobreza; produção local e consumo público de alimentos; agricultura familiar; direito humano à alimentação.	Inclusão de novos atores (agricultores familiares); participação social nas políticas e projetos de cooperação; modelo de desenvolvimento alternativo (contra o agronegócio)
Saúde Coletiva	Fortalecimento de sistemas nacionais de saúde pública; acesso universal e gratuito; tecnologias sociais de baixo custo; alto impacto no desenvolvimento social do país.	Cooperação em rede (contínua); cooperação estruturante (sistemas públicos nacionais); cooperação técnica, tecnológica e científica; serviço público (contra mercantilização)
Acesso à Justiça	Resgate da memória das vítimas de violência e conflito; reconhecimento do terrorismo de Estado; direito humano à identidade; conscientização e mobilização social-cidadã.	Cooperação Sul-Norte (CSN) em benefício do Norte com experiência do Sul; cooperação científica e técnica; parceria público-privada com interesse público
Proteção Social	Foco nos grupos vulneráveis da população, inserção social; políticas afirmativas; assistência social; combate à pobreza	Intercâmbio de ideais, paradigmas e conceitos da assistência social (transcende a política <i>per se</i> e seus instrumentos); alta presença das OI para sistematizar, traduzir e difundir casos

Fonte: Elaboração própria da autora (2021).

A implementação de políticas sociais exitosas no Sul global reforça o ideal do Estado à serviço do bem-estar social. Apesar de participar do sistema capitalista, este Estado está mais propenso a responder aos desafios da inclusão social, combate às desigualdades e reparação de crimes cometidos por governos autoritários, desafios típicos de países do Sul. Conforme sinalizado pelo fenômeno da “ascensão do Sul” – tema do Relatório de Desenvolvimento Humano – é possível reconhecer que o progresso em vários países decorrem de três fatores principais: um Estado proativo na promoção do desenvolvimento, esforços para participar dos mercados mundiais e a implementação em políticas sociais inovadoras capazes de gerar um ciclo virtuoso entre políticas sociais e crescimento econômico (PNUD, 2013).

Há que se reconhecer, contudo, que as contribuições do Brasil e da Argentina não estabelecem uma relação causal direta com as evidências de mudanças no re-equilíbrio de poder do sistema-mundo, o que não nos impede de apontar aspectos importantes que, no longo prazo, podem servir para investigar transformações sistêmicas mais significativas.

Adicionalmente, é preciso considerar que como prática social, a cooperação no Sul global busca articular narrativas e realidades, princípios e conjunturas internacionais e nacionais, ou seja, ela oferece a oportunidade para o exercício da agência sobre determinada

estrutura. Sendo assim, os projetos de CTSS viabilizam interações entre os sujeitos de diferentes países que sancionam as normas vigentes, justificam suas ações interpretando essas narrativas e princípios e gerenciam os recursos disponíveis no contexto da ação, entrelaçando os significados, elementos normativos e o poder. Neste sentido, além das contribuições do Brasil e Argentina para a CSS, as dimensões da estruturação também nos permitem reconhecer alguns desafios para a concretização de um mecanismo em benefício do Sul global.

No polo da estrutura, as concepções nacionais dos dois países enfrentam um dilema que se dá entre a soberania nacional e a governança comum (regional) da CSS. Os dois países oscilam entre reforçar suas políticas de CTSS em função de suas políticas externas e institucionalizar e profissionalizar a CSS em atenção às demandas do sistema da CID e sua Agenda 2030.

De fato, todos os sistemas sociais enfrentam dificuldades para romper com a autorreprodução das condições (mecanismos e marcos) que governam a estrutura. Na CSS, diante da dificuldade em fundar novas lógicas e mecanismos para operar as práticas cooperativas, o Sul global têm reproduzido os aparatos da OCDE, especialmente os marcos operativos como é o caso dos critérios de avaliação das iniciativas utilizados. De fato, a inadequação dos aparatos existentes para a realização de uma cooperação diferente tem sido apontada pelos sujeitos-agente entrevistados no Brasil e Argentina.

No polo da agência, observamos que as percepções subjetivas tendem a estar mais condicionadas às interpretações e significados da CSS do que aos elementos normativos e recursos disponíveis, pelo fato de que as normas e recursos são menos presentes e disputados do que os significados. Há, com isso, maior flexibilidade nos contextos da prática cooperativa quanto aos marcos de ação, sobretudo os operativos, o que se reverte em mais incentivos para inovações.

Nesse sentido, nos parece que a avaliação das iniciativas de CSS é um aspecto de grande relevância para a estruturação na prática da CSS, já que ela permite planejar mudanças quanto às três dimensões discutidas. Com vistas à cooperação desejável seria possível instituir novos esquemas interpretativos como os critérios de avaliação, novas alocações/autorizações de recursos (políticos e econômicos) que facilitem a obtenção de determinados resultados, e novas normas que orientem a prática cooperativa, desta vez investida de uma ética da libertação.

Isso, porque a avaliação das iniciativas integra a prática cooperativa e se constitui no momento privilegiado para a ação reflexiva dos agentes, num processo constante de fazer-pensar (*feedback*). Segundo Silva *et al.* (2021), a “avaliação em profundidade” torna-se possível para os agentes problematizar o marco lógico e o gerencialismo prevalentes na cooperação tradicional e defender a centralidade dos agentes na construção da realidade imaginada (idealizada). Ela está mais conectada, portanto, aos processos de aprendizados dos agentes, e menos à necessidade de gerar indicadores e resultados para usos fora do contexto da ação. Também, está mais dedicada ao desenvolvimento de capacidade dos sujeitos, com ênfase nos processos e produtos das iniciativas cooperativas de interesse dos países participantes, do que a relatar resultados eficientes e impactos orientados pelas metas provenientes de concertações internacionais.

Tanto o Brasil quanto a Argentina têm dispendido esforços e atribuído maior importância para a participação dos agentes nas avaliações dos projetos da CTSS. Assim, tanto os sujeitos-agente vetores no processo de desenvolvimento de capacidades (pessoais, institucionais, sociais) quanto os sujeitos-agente operadores das políticas e projetos de CTSS assumem maior peso na sanção ou proposição de normas, na comunicação dos princípios e narrativas alternativas e no compartilhamento (horizontal e solidário) de conhecimentos e experiências técnicas.

Ao investigarmos sobre como a prática cooperativa possibilita aos agentes manterem ou transformarem os esquemas interpretativos (princípios), as normas (processos de implementação dos projetos) e o controle dos recursos (objetivos das iniciativas), podemos dizer que a prática da CTSS em políticas sociais ressalta que as parcerias do governo com

Organizações da Sociedade Civil (OSC) para implementação de políticas nacionais e projetos de CTSS introduzem novas perspectivas, atores e iniciativas com forte potencial para as mudanças das estruturas vigentes. Nesse sentido, acreditamos ser importante a realização de pesquisas empíricas acerca de projetos específicos de forma que seja possível focalizar as contribuições pontuais para cada uma dessas dimensões do nosso marco analítico.

Conclusão

Brasil e Argentina se notabilizam na governança regional da CSS, porquanto, além de serem os países mais extensos, populosos e ricos da América do Sul, eles se destacam por forte protagonismo nas iniciativas de integração regional e diálogo político da região latino-americana e caribenha, o que, juntamente ao México, figuram entre os principais países que ofertam experiências e saberes por meio da CTSS (SEGIB, 2018).

Destarte, é possível notar um volume significativo de pesquisas comparativas entre os dois países que apontam para a grande similaridade entre eles. Conforme Wallerstein (2000), o nível micro sistêmico do sistema-mundo se caracteriza pelo alto grau de homogeneidade entre os países, já que compartilham as mesmas redes de infraestrutura e mecanismos ideológicos. Também Fausto e Devoto (2004) ressaltam que essas duas sociedades próximas no tempo e no espaço apresentam processos históricos numa sincrônica temporalidade. Isso reforça nossos achados que entende o Sul como uma estrutura ideológica (e identitária) na política internacional e que evidenciam a similaridade das experiências dos dois países na CSS.

Não se pode deixar de ressaltar que toda pesquisa entre unidades nacionais tende a reforçar o Estado nação, o que em certo sentido desafia o nosso referencial decolonial. Ainda assim, acreditamos ser possível contar com esses casos de estudo para melhor compreender a manifestação e o potencial de transformação da CSS como um fenômeno internacional. Tanto no Brasil quanto na Argentina, o Estado desempenhou papel central na solução dos desafios sociais e econômicos. Para Fausto e Devoto (2004), após um século e meio de vida do Estado nacional (1850 a 2002), é possível constatar que a Argentina, a despeito de todos seus recentes fracassos, construiu uma sociedade mais integrada e estruturada do que a brasileira, devido à forte presença de mecanismos sociais autônomos em relação ao Estado. No Brasil, em comparação, o Estado e suas elites, que o controlaram em sucessivos governos, parecem ter se adaptado melhor à burocratização e racionalidade da modernidade, o que se reflete nas estruturas e agências descritas pelo nosso estudo.

De fato, a despeito da grande projeção da Cooperação Sul-Sul no atual contexto internacional, a prática cooperativa, ainda, mostra pouco avanço (lento) no tocante às mudanças estruturais. Tanto as estruturas dos países são muito dependentes de deliberações no plano internacional quanto os agentes parecem pouco apropriados ou autônomos para o exercício de uma agência ética e crítica própria para lidar com os problemas e realidades sociais desse Sul. Conforme demonstrado nos dois países, há mais desafios do que contribuições evidentes nas três dimensões da estruturação, a saber: (1) o ideário Sul global como esquema interpretativo; (2) as interações solidárias de compartilhamento de recursos (a facilidade); e (3) os sistemas de regulação e institucionalização da prática da Cooperação Técnica Sul-Sul, previstos em normas legais, institucionais e operativas.

Nos parece importante, entretanto, ter em conta que a CSS, como um sistema social, está localizada entre a realidade aparente e a realidade imaginada, o que lhe concede grande poder de mutação. A dualidade da estrutura (e não dualismo), por isso, nos permitiu considerar as formas de instituir a CSS ou uma outra CSS. Assim, libertamos a estrutura de uma eterna autorreprodução e empoderamos seus agentes, criativos, sensíveis e capazes de alterar a estrutura sobre a qual agem e interagem cotidianamente - o “imaginário social instituinte” segundo Castoriadis (1974).

Especialmente, a prática dos projetos de CSS apresenta essa oportunidade de mudança ao nos permitir corporificar os agentes e identificar as estruturas que emolduram as ações.

Localizar o sujeito social neste fenômeno, portanto, é uma das contribuições desta pesquisa que mobilizou um campo teórico-metodológico interdisciplinar, ora dialogando com pesquisas prévias sobre o tema, realizadas sob o amparo das teorias de relações (políticas) internacionais, ora com discussões sociológicas – além de outras antropológicas e filosóficas.

Futuras pesquisas podem contribuir para a compreensão de formas de interações sociais que se dão nos contextos de implementação dos projetos (análises microssociais) e de condições de reprodução ou modificação dos sistemas sociais no longo prazo (análise macrossociais). Se é possível notar que as avaliações sobre a CTSS disponíveis parecem pouco alinhadas aos debates, conceitos e categorias do pensamento crítico, está no campo das análises científicas a possibilidade de compreender essa prática cooperativa como um mecanismo do e para o Sul.

Mais do que os resultados, os processos adquirem especial relevância, pois são as ações/interações dos agentes que devem estar alinhadas aos princípios e propósitos da CSS. O sujeito crítico e ético é um requisito para a transformação da prática cooperativa, tanto em se tratando dos servidores públicos quanto dos grupos sociais (OSC e academia) que cada vez mais são estimulados pela era da globalização a se engajar em iniciativas de Cooperação Sul-Sul. Tendo em vista isso, o Sul global é mais do que uma forma de abordar a análise (e avaliações), ele é o próprio contexto da ação que requer uma agência social e moral específica.

Referencias Bibliográficas

- ABDENUR, A.E. (2020). Devouring international relations: anthropophagy and the study of South-South cooperation. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). *Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production* (32-48). New York: Routledge.
- ADLER, E. (1999). O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, n. 47 pp. 201-252.
- AINLEY, K. (2006). *Rethinking Agency and Responsibility in Contemporary International Political Theory*. PhD degree thesis. London School of Economics.
- AINLEY, K. (2008). Individual Agency and Responsibility for Atrocity. In: JEFFERY, R. (Ed.). *Confronting Evil in International Relations: Ethical responses to problems of moral agency* (37-60). New York: Palgrave MacMillan.
- BAQUERO, J. (2011). Brasil y África subsaariana: cooperación en el Sur global y nuevas demandas postcoloniales. In: KABUNDA, M. (coord.) *África y la cooperación con el Sur desde el Sur* (133-175). Madrid: Ed. Catarata; FCA/UAM; Casa África.
- BOERSNER, D. (1996). *Relaciones Internacionales de America Latina: breve historia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- BRUN, E. (2021). *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas* (coord.). Introducción. Ciudad de México: El Colegio de México.
- CABRAL, L. (2020). Vignette: Interrogating the binary in Brazil's agricultural cooperation for development. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). *Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production* (123-129). New York: Routledge.
- CAIXETA, M.B. (2021). *Cooperação (Técnica) Sul-Sul e o giro decolonial: a estruturação das experiências do Brasil e da Argentina no século XXI*. (Tese de Doutorado) Universidade de Brasília, Brasília. 321f.

- CAIXETA, M.B. (2019). Os marcos da Cooperação Sul-Sul no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada: política externa e de cooperação internacional para o desenvolvimento. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, n. 130, pp. 37-62.
- CAIXETA, M. B.; MORASSO, C. (2021). Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contra-hegemônico: o caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil. *Revista OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, pp. 163-183.
- CAIXETA, M.B.; MENEZES, R.G. (2021). Desafios atuais para a cooperação Sul-Sul: as desigualdades e o Sul global. *Revista Monções*, Doutorados, V. 10, n. 20. DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13341
- CASTORIADIS, C. (1974). *La Institución Imaginaria de la Sociedad*. Barcelona: Buenos Aires: Ensayo Tusquets Ed.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. (2021). *Desarrollo em transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada em América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CESARINO, L. (2014) Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da Cooperação Sul-Sul brasileira. *Horizontes Antropológicos*, ano 20, n. 41, pp. 19-50.
- DELGADO, A.C.T. (2021). *Internal Colonialism and International Relations: tracks of decolonization in Bolivia*. London and New York: Routledge [Worlding beyond the West]
- DUSSEL, E. (2012). *Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão*. 4. ed. São Paulo: Vozes.
- DUSSEL, E. (2018). *Hipótesis para el Estudio de Latinoamérica en la Historia Universal*. Buenos Aires: Las Cuarenta.
- ESCOBAR, A. (2017). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón.
- FAUSTO, B.; DEVOTO, F. (2004). *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34.
- GIACCAGLIA, C. (2014). Principales Líneas de Investigación sobre cooperación Sur-Sur: una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil. In: LECHINI, G. (Comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI* (15-31). Rosário: UNR Editora.
- GIDDENS, A. (2013). *A constituição da sociedade*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 458p.
- GUERREIRO ARIAS, P. (2010). *Corazonar: una antropologia comprometida con la vida – Miradas otras desde Abya-Yala para la decolonización del poder, del saber y del ser*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- HAMMERSLEY, M. (2007). The issue of quality in quantitative research. *International Journal of Research and Method in Education*, v. 30, n. 3, pp. 287-305.
- HIRST, M. (2011). Prefácio. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C.R. (Org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV.
- HOOVER, J. (2018). Democratic moral agency: altering unjust conditions in practice of responsibility. In: ULBERT, C. et al. (Ed.). *Moral Agency and the Politics of Responsibility* (21-35). New York; London: Routledge.

- HOWLETT, M.; RAMESCH, M.; PEARL, A. (2009). *Studying Public Policy: policy cycles & Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- KRAYCHETE, E. S. (2012). O lugar das organizações não-governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, pp. 251-268.
- LECHINI, G. (2009a). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía em America Latina: mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, Madrid GERI-UAM, n. 12.
- LECHINI, G. (2009b). Argentina y Brasil en la Cooperación Sur-Sur. In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; WILLIAMS, G. (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos* (91-116). Rio de Janeiro: Renavan.
- LI, X.; GU, J.; LEISTNER, S.; CABRAL, L. (2018). Perspectives on the Global Partnership for Effective Development Cooperation. *IDS Bulletin*, v. 49, n. 3.
- LIMA, J.B.B.; CAMPOS, R.P.; NEVES, J.B.S. (2014). O perfil da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a Política Brasileira de Cooperação Internacional. In: SOUZA, A. M. (Org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (203-250). Brasília: IPEA.
- MAGALHÃES, D.T.D.; TOMAZ, L.F. (2021). The Conspiracy-Myth Diplomacy: anti-globalism vs pragmatismo in Bolsonaro's foreign policy for South American integration. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3 pp. 52-73.
- MALACALZA, B. (2014) Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil e Argentina. In: LECHINI, G. (Comp.). *La Cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en el siglo XXI* (32-51). Rosário: UNR Editora.
- MALACALZA, B. (2020) *Variables de las políticas de Cooperación Sur-Sur en America Latina: estudios de caso*. Documentos de Trabajo – Fundación Carolina, n. 32.
- MARTÍN, R.D. (2019) La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. In: MARTÍN, R.D.; LO BRUTTO; G.; SURASKY, J. (Org.). *La Constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur* (13-134). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Editorial de la Universidad de Cantabria.
- MARTÍN, R.D. (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. In: I SEMINARIO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE COOPERACIÓN SUR-SUR E INTEGRACIONES DE LA RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (REEDES), 3 y 5 de junio de 2015 [Documento de Trabajo Cooperación y desarrollo 2015/1], Universidad de Cantabria.
- MAWDSLEY, E. (2011). The Changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Trans. Inst. Br. Geogr.*, n. 37, pp. 256-272.
- MAWDSLEY, E. (2019) South-South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. *Oxford Development Studies*.
- MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). (2020). *Researching South-South Development Cooperation: The Politics of Knowledge Production*. New York: Routledge.

- MELLO, F.C. (2020). The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 63, n. 2, e011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000211>. Acesso em: 20 out. 2021.
- MESSNER, D.; WEINLICH, S. (2016). The evolution of human cooperation: lessons learned for the future of global governance. In: _____. (Ed.). *Global Cooperation and the Human Factor in International Relations* (3-46). New York; London: Routledge.
- MILANI, C.R.S. (2018). *Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris.
- MUÑOZ, E.E. (2016). Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. In: LIMA, M.R.S.; MILANI, C.R.S.; MUÑOZ, E.E. (Org.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (229-256). Buenos Aires: CLACSO.
- NAUTA, W.; MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. (2020). Conclusion: Aiming for meaningful connections in knowledge production on South-South Development Cooperation. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E.; NAUTA, W. (Ed.). *Researching South-South Development Cooperation: the politics of knowledge production* (181-195). New York: Routledge.
- OLIVEIRA, O.P. *et al.* (2021). Introduction. Latin American Public Policies: from Import to Export. In: _____. *et al.* (Ed.) *Latin America and Policy Diffusion: from import to export* (1-24). New York and London: Routledge.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD *et al.* (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. Acesso em 03 set. 2021.
- PEREYRA-DOVAL, G. (2009). Princípios de política exterior argentina y brasileña: la mirada de sus precursores. In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; WILLIAMS, G. (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos* (327-354). Rio de Janeiro: Renavan.
- PESSINA, M. E. H.; KRAYCHETE, E. S. A. (2020). *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015 – agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras*. São Paulo: PAD e ABONG.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Universidad Nacional de San Martín. Metodología de Evaluación Modular para la Cooperación Sur-Sur, 2020. [ebook]
- RESTREPO, E.; ROJAS, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca, Colombia.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD (2013). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2013*. Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado.
- SANTOS, F.L.B. (2018). *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)*. São Paulo: Ed. Elefante.
- SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA – SEGIB (2018). *Uma década de Cooperação Sul-Sul na Ibero-america: 2007-2017*. Madrid.
- SILVA, P.J.B. *et al.* (2021). Para quê, como avaliar em profundidade? Análise das dimensões política, epistemológicas e metodológicas de uma nova perspectiva de avaliação. In: *III ENEPCP*. Anais [ST 17 Avaliação de Políticas Públicas], pp. 2622-2634.

- SMOUTS, M.C. (2004). A Cooperação Internacional: da coexistência à governança mundial. In: _____. (Ed.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias* (127-156). Brasília: Ed. UnB.
- SONDERMANN, E.; ULBERT, C.; FINKENBUSCH, P. (2018). Introduction: moral agency and the politics of responsibility. In: ULBERT, C. et al. (Ed.). *Moral Agency and the Politics of Responsibility* (1-18). New York; London: Routledge.
- SURASKY, J. (2016). Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur. In: AYLLÓN, B.P. (Org.). *¿Latinoamérica dividida? Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur* (pp.51-95). Quito: Editorial IAEN.
- SURASKY, J. (2013). La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial. In: *XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)*, Huatulco, México.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION - UNOSSC. (2021). *South-South Ideas: Institutional Framework for South-South Cooperation in Latin America: lessons from Argentina, Brazil and Mexico*.
- VADELL, J.; LO BRUTTO, G.; LEITE, A.C.C. (2020). The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation. *Rev. Bras. de Pol. Int.* n. 63, vol. 2, e001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000201>
- VERD, J. M.; LOZARES, C. (2016). *La muestra cualitativa. Representatividad y criterios de selección, en Introducción a la Investigación Cualitativa* (113-124). Fases, métodos y técnicas. Madrid: Síntesis.
- WAISBICH, L.T. (2020). Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 63, n. 2, e010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000210>. Acesso em: 30 out. 2021
- WENDT, A. (2014). *Teoria social da política internacional*. Rio de Janeiro: Apicuri; PUC-RJ.