



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Marina Bortoletto Moreno

Cooperação internacional:
desafios dos estados em desenvolvimento

SÃO PAULO
2023

Marina Bortoletto Moreno

Cooperação internacional:
desafios dos estados em desenvolvimento

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional, a área de concentração de Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob a orientação do Prof. Carlos Roberto Husek.

SÃO PAULO

2023

Moreno, Marina B.

Título da Tese: Cooperação Internacional: Desafios dos Estados em desenvolvimento / Moreno, Marina B. – São Paulo, 2023

Paginação: 82; Dimensão 21 x 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Husek

Área de Concentração: Direito das Relações Econômicas Internacionais

1. Cooperação Internacional. 2. Relações Internacionais. 3. Desafios. 4. Estados em Desenvolvimento. I. Husek, Carlos Roberto Husek. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós- Graduação em Direito Internacional.

CDD

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese de Mestrado por processos de fotocopadoras ou eletrônicos.

Assinatura _____

Data _____

e-mail _____

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

MARINA BORTOLETTO MORENO

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DESAFIOS DOS ESTADOS EM
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração de Direito Internacional, sob a orientação do Prof. Carlos Roberto Husek.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Dr. Carlos Roberto Husek - Pontifícia
Universidade Católica de São

Dra. Clarisse Laupman Ferraz Lima-
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo

Dra. Marcia Brandão Carneiro Leão –
Universidade de São Paulo

Dedico essa dissertação à minha irmã, por sempre acreditar que eu conseguiria concluir este mestrado, mesmo quando eu duvidei ser possível. Espero que, um dia, ela se enxergue no mundo como eu a vejo. Onde existia escuridão na minha vida você trouxe luz e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que proporcionaram oportunidades que me fizeram valorizar o meu aprendizado.

Agradeço à professora Marcia Leão, que me fez conhecer o Direito Internacional e me apaixonar por ele.

Agradeço aos meus mentores, por não me deixarem desistir de mim e desta oportunidade que eu me proporcionei.

Agradeço à minha querida psicóloga, que me ajudou a construir a confiança para que eu pudesse concluir este mestrado, mesmo com todas as dificuldades e o déficit de atenção.

Agradeço ainda ao meu querido orientador Carlos R. Husek que sempre foi muito atento e compreensivo durante todo esse processo.

RESUMO

A Cooperação Internacional surge com a consolidação da Paz de Westfalia, que deu fim à guerra dos trinta anos. O ato de cooperar é um princípio orgânico que está presente na comunidade internacional assim como a promoção da paz; um conjunto de normas, princípios e valores que consolidam o conceito de promover o apoio, de formas variadas, aos Estados que não possuem condições de desenvolver-se de forma independente. O objetivo a ser explorado nessa dissertação é compreender as perspectivas do surgimento e conceituação da Cooperação Internacional, bem como os principais desafios que esse regime internacional enfrenta na realidade atual, observando a influência que aspectos econômicos e políticos possuem sobre o ato de cooperar entre os atores de direito internacional. Potencialmente, ao longo da história, pode-se destacar que certas normas foram positivadas dentro da legislação doméstica; exemplo é o extrato de regras advindas dos acordos de Cooperação Internacional, sendo necessário ressaltar que o princípio de Cooperação Internacional está previsto no artigo 4º da Constituição Federal brasileira de 1988 e na Carta das Nações Unidas. Esta dissertação foi conduzida por meio de pesquisa bibliográfica em diversas fontes, como doutrina, artigos científicos, vídeos, podcasts, com o objetivo de explorar o tema apresentado por meio de uma abordagem qualitativa de pesquisa documental e método dedutivo.

Palavras-chave: cooperação internacional. relações internacionais. estados em desenvolvimento. tratados. aspectos econômicos.

ABSTRACT

International Cooperation emerged with the consolidation of the Peace of Westphalia, which ended the Thirty Years War. The act of cooperating is an organic principle present in the international community, just like the promotion of peace; a set of rules, principles, and values that consolidate the concept of providing support, in various forms, to States that are unable to develop independently. The objective to be explored in this master's thesis is to understand the perspectives of the emergence and conceptualization of International Cooperation, as well as the main challenges that this international regime faces in the current reality, while observing the influence that economic and political aspects have on the act of cooperation among international legal actors. Historically, it can be noted that certain rules have been incorporated into domestic legislation; an example being the extraction of rules from International Cooperation agreements. It is important to emphasize that the principle of International Cooperation is enshrined in Article 4 of the 1988 Brazilian Federal Constitution and in the United Nations Charter. This master's thesis was conducted through bibliographic research from various sources, such as doctrine, scientific articles, videos, podcasts, with the aim of exploring the presented topic through a qualitative approach of documentary research using the deductive method.

Keywords: international cooperation. international relations. institutional relations. treaties. economic aspects.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNU	Carta das Nações Unidas
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CTI	Cooperação Técnica Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
ODA	Official Development Assistance
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	12
1.1 Contexto Histórico	12
1.1.1 Soberania	15
1.1.2 O Cenário após as Grandes Guerras	19
1.1.3 O viés histórico e o aspecto econômico da cooperação internacional	22
1.2 A cooperação internacional como conceito inicial	25
1.3 A cooperação internacional como <i>soft law</i>	28
1.4 Modalidades de cooperação internacional	30
1.5 Princípios da cooperação internacional	35
1.6 A correlação da cooperação internacional com a ONU	40
1.6.1 O caráter intergovernamental da ONU	42
2 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	45
2.1 A origem da cooperação internacional no Brasil	45
2.2 A Constituição Federal e a cooperação internacional	49
2.3 Objetivos e divisões da cooperação internacional brasileira	51
3 DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	55
3.1 Limitação da atuação dos estados benfeitores	55
3.2 Divergências políticas, ideológicas e burocráticas	57
3.3 A contrapartida velada dos estados benfeitores	64
3.4 É possível uma Cooperação Internacional livre de interesses?	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

A tentativa de compreender como o auxílio internacional ocorre de maneira efetiva é um tema de grande curiosidade. Apesar de ser possível observar diversos programas que têm como subsídio esse apoio internacional, não se entende como efetivamente ocorre tal suporte.

A presente dissertação analisará os desafios que o Brasil e os Estados em desenvolvimento enfrentam nas relações institucionais internacionais.

Entre os Estados vemos um cenário de Cooperação Internacional construído ao longo do tempo, muito reforçado após os movimentos desencadeados pelas grandes guerras, mas que tem seu início no século XVI por meio da “Paz de Westfália”, que foi reconhecido como o movimento vanguardista que acarretou a assinatura de dois tratados, nas cidades de Münster e de Osnabrück, na Alemanha.

A necessidade desses tratados foi para o encerramento da Guerra dos Trinta Anos. Este conflito foi essencialmente desencadeado por movimentos religiosos, dissensos entre católicos e protestantes, além de questões econômicas havidas após a deflagração da praga e outros cenários econômicos, políticos e territoriais – embora, frise-se, que no cerne do problema estivessem os ideais protestantes que visavam à garantia do direito à liberdade religiosa.

A partir desse movimento, o núcleo das relações internacionais foi deflagrado, e, apesar de ser uma estrutura singela, preconizava que os Estados possuíam interesses, princípios e valores em comum que os vinculavam entre si, essencialmente pela questão de proteger individualmente sua soberania devido aos intensos conflitos até então ocorridos e pelo uso da força, de forma leviana, para dirimir pequenos e grandes conflitos institucionais.

Dada a estrutura internacional – que foi se aprimorando ao longo dos tempos e após a Segunda Guerra Mundial – e por consequência da vasta devastação por ela ocasionada, o conceito de “relação e sociedade internacional” tomou uma figura mais profissionalizada, de forma que os Estados deveriam observar os seus conflitos com uma ótica orgânica e de forma conjunta, para, assim, chegarem a decisões mais equânimes. Notório é que os eventos de conflito entre os Estados geram repercussões de grande escala na esfera global, modificando estruturas políticas, econômicas e geográficas.

Ante a breve elucidação acima, a seguir serão explorados: o contexto histórico da construção das relações internacionais; a criação do escopo de Cooperação Internacional, suas vertentes e os desdobramentos de sua fragilidade no aspecto institucional das Relações Internacionais, seja na circunstância pública entre os Estados ou para adentrar nas relações privadas de aspectos comerciais e econômicos entre particulares internacionalmente.

A presente dissertação teve por metodologia adotada a pesquisa bibliográfica em diversas fontes, como doutrina, artigos científicos, vídeos e podcasts, com o objetivo de explorar o tema apresentado por meio de uma abordagem qualitativa de pesquisa documental através do método dedutivo.

1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

No presente capítulo será realizada uma breve contextualização da Cooperação Internacional, perpassando pelo viés histórico, a contribuição do movimento das grandes guerras, o aspecto econômico que propulsiona a criação da Cooperação Internacional. Em um segundo momento será apresentado a conceituação da Cooperação e sua acepção jurídica, bem como os princípios e modalidades que a circundam e um dos principais órgãos internacionais que atua como intermediador dos projetos de Cooperação Internacional.

1.1 Contexto Histórico

O surgimento das relações internacionais não possui um marco isolado que possa ser cravado ou conceituado. Ele se trata, na verdade, de um movimento extenso, que foi construído ao longo da História e da necessidade humana emergente após eventos catastróficos.

Insta dizer que as relações internacionais são compostas por fatias históricas relacionadas ao cenário do Direito Público; contudo, o desenvolvimento das relações internacionais foi impulsionado por conflitos desencadeados por situações em que não existia um ideal de comunhão social e desenvolvimento mútuo. Essencialmente, os Estados, observando seus interesses individuais, tomavam ações até mesmo com o uso da força, a fim de garantir a sua expansão com caráter territorial, político ou econômico, ignorando a soberania dos demais Estados.

Este tópico adentrará no contexto histórico e no núcleo do que seria a relação internacional em seus diferentes aspectos.

O contexto de comunidade internacional passou a tomar forma com a Paz de Westfália. Segundo Amaral Júnior¹, tal evento partiu da necessidade de segregação do movimento temporal e espiritual, uma vez que a guerra dos trinta anos tinha um cerne religioso arraigado em sua constituição.

Um fator determinante para todo esse contexto volta-se ao princípio da territorialidade, visto primordialmente no sistema feudal que predominou na Europa ocidental entre os séculos V e XV. Em dado sistema, as relações territoriais eram

¹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 26.

estabelecidas por meio de um critério de fidelidade, de modo que o dono das terras (o Senhor Feudal) atuava com o poder soberano e dispunha delas para o poder servil; a partir disso, cobrava impostos e exercia qualquer tipo de poder que entendesse necessário à manutenção da ordem naquela propriedade que lhe pertencia.

No que tange às primeiras delimitações do princípio da territorialidade, vale ressaltar:

O Código Civil francês, repetido nesse particular por praticamente todos os códigos posteriores, determinou que a lei assegurará ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, podendo reavê-los daquele que injustamente os detiver. Esse conceito, elaborado pelos glosadores quando o feudalismo já declinava, além de enumerar as faculdades de que é titular o proprietário, contém todos os elementos que integram o direito de propriedade. Ele é, em primeiro lugar, um direito absoluto porque confere ao seu titular a opção de usar o bem, aliená-lo ou limitá-lo, constituindo por desmembramento outros direitos reais, outorgando-lhe, igualmente, a faculdade de reivindicá-lo contra terceiros que ilicitamente o possuírem. O direito de propriedade é perpétuo porque a sua existência independe do uso efetivo da coisa. O traço principal que o notabiliza, porém, é o poder exclusivo que o proprietário exerce sobre o bem, diferenciando a relação de domínio das demais relações jurídicas.²

Outrossim, o espaço de ocupação passou a tomar características políticas e permear o primeiro esboço do território nacional por meio de pequenas segregações políticas que se autodeterminavam pela ocupação de premeditado espaço a ela delineados. Além disso, o território preconiza uma determinada autoridade, sendo que, dentro daquele espaço geográfico, a comunidade que ali se estabelece possui um arsenal de regras, crenças, costumes e ideais que a caracteriza. Ademais, vale ressaltar que a delimitação de onde se inicia e termina um território agrega-se ao conceito de soberania, sendo que, a partir de determinado espaço, deixará de ser de sua autonomia.

Mazzuoli³ salienta que a Paz de Westfalia trouxe uma nova era do Direito Internacional, de modo que, pela primeira vez, existia no cenário internacional uma equivalência entre os Estados, trazendo uma inovação à ordenação formada na Idade Média por um conceito absolutista e hierarquizado, não havendo antes dessa constituição um organismo internacional que tivesse o condão de promover um respeito mútuo entre os Estados e de cumprimento de regras em comum.

² AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 27.

³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 53.

Nessa conceituação haveria o surgimento do Estado Moderno, e esse Estado traria essencialmente a sua base territorial para delimitar geograficamente sua extensão e, por consequência, a construção do núcleo de soberania - sendo que dentro de um espaço territorial encontram-se indivíduos submetidos àquela fração territorial.

Assim, a premissa maior do Estado Moderno seria incluir, dentro de um espaço geográfico, indivíduos submetidos a uma mesma ordem, com o intento de que dentro daquele espaço as normas que ali o regem saiam determinadas por aquele núcleo; e os Estados, bem como indivíduos que estejam fora daquela determinação geográfica, não estariam sujeitos às mesmas regras e tampouco poderiam imprimir as suas sobre aquele território que não lhe pertença.

Para que se faça necessário o contexto de uma relação internacional, há a necessidade efetiva de indicar que, por movimentos históricos de desentendimentos entre Estados e pela devastação causada por esses eventos (seja no aspecto econômico, político ou humanitário), determinados Estados movimentem-se em prol de um bem coletivo com o intuito de estabelecer regras equânimes a todos.

Nesse cenário, importa falar que a palavra “relação” deriva do latim *relatio*, que se perfaz no significado de narrar algo, conceituação que se encaixa com o tema abordado até aqui. O cerne das relações internacionais nada mais é do que determinados grupos, em sua auto-organização, passando a narrar entre si uma teia de princípios e valores que se comutam para uma resolução ou definição de acordos frente a um contexto fático.

Ricardo Seitenfus⁴ vai adiante com essa definição:

As relações internacionais surgem quando dois ou mais grupos socialmente organizados intercambiam bens, ideias, valores e pessoas, tanto num contexto juridicamente definido quanto de maneira circunstancial e pragmática.

Descarta-se a ideia de que os estudos das relações internacionais seriam restritos à análise da ação externa do Estado. Neste caso, o objeto analítico seria unicamente as relações interestatais. Ora, como mostra o segundo capítulo, apesar de o Estado manter uma privilegiada posição e poderes exclusivos na cena internacional, a diversificação dos temas relacionais e dos atores envolvidos corrói progressivamente sua onipotência.

A ação, omissão ou indiferença na seara externa marcam a história da civilização. A existência de agrupamentos humanos autônomos e relativamente diferenciados na Antiguidade ocasiona o surgimento das primeiras manifestações das relações internacionais. A organização de alianças militares entre cidades gregas e a instituição de mediadores para auxiliar na solução de conflitos impregnam de forma indelével o bicefalismo

⁴ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 2.

originário e secular das RI: a capacidade de fazer a guerra e os esforços para a manutenção da paz.⁵

Isto é, em função da necessidade de estabelecimento de acordos entre diferentes grupos socialmente ou politicamente organizados, com o intuito de agregar valor e promover uma conciliação de entendimentos – determinam-se regras que possam auxiliar de modo coletivo, assim temos a configuração das relações internacionais de Estado para Estado, em que observam-se organismos internacionais – tais como a Organização das Nações Unidas –, positivando as premissas dos valores acordados entre os Estados com o intuito de garantir a promoção da paz e o desenvolvimento internacional dos Estados.

Em todo esse cenário, o termo “relação internacional” pode ser entendido como acordos entre particulares ou entre Estados a fim de atingir um objetivo comum, seja por meio da comunhão de princípios e valores para um regramento internacional ou para simplesmente comutar a forma de regulação do acordo que faz entre duas entidades privadas em territórios distintos, submetidos cada qual a uma legislação doméstica individual, mas que em um acordo de vontades estabelecem entre si o que será aplicável ao seu contexto individual.

1.1.1 Soberania

O conceito de “soberania” é amplamente discutido e colocado como pauta de risco quando um Estado, com o intuito de galgar maior ascensão territorial, política e/ou econômica, adentra o espaço soberano de outro sem a devida autorização.

Apesar da análise do conceito de “Estado individual” pautar-se no sentido de que não há poder superior que possa ser superveniente à razão do Estado, analisando o cenário internacional verifica-se que realmente não há um exercício de poder superior ao Estado – entretanto, este dito “poder do Estado” não é ilimitado.

Ocorre que, quando se observa o cenário internacional, o Estado em si como uma célula uníssona não é um organismo subordinado, sendo independente de um poder hierárquico superior que condicione a sua atuação ou a manifestação de seu exercício; entretanto, é limitado pela seara internacional onde começa a soberania de outro Estado.

⁵ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 2.

Há variados episódios ao longo da história internacional, nos quais determinados Estados violam a soberania de outro com a justificativa de que é necessário haver uma intervenção humanitária; contudo, a violação da soberania é uma exceção e deve possuir, sempre, a prévia aprovação do Conselho de Segurança da ONU para a sua aplicação⁶.

Ensina Juliana Neuenschwander Magalhães⁷ sobre o conceito de soberania:

Já em sua primeira formulação moderna, pode-se observar que a soberania surge como uma solução única para problemas que, na realidade, são diversos. O primeiro desses problemas é aquele relativo à necessidade de imposição da unidade estatal enquanto unidade, também, jurídica. O segundo, de natureza propriamente política, diz respeito ao reconhecimento da qualidade da supremacia do poder estatal como característica das organizações político-estatais. Assim, já na definição de Jean Bodin, soberania é um termo que se refere tanto a problemas políticos quanto a problemas de natureza jurídica e que, em suas características de absolutez, supremacia e perenidade, busca resolver tais problemas mediante a afirmação do Estado como soberano.

A priori, não é possível adequar a soberania apenas como um conceito jurídico, eis que também se trata de um conceito político, pois ela é o fator determinante de delimitação de poder, ocorrendo tanto no aspecto territorial como no fato de compreender que não há uma subordinação hierárquica internacional entre Estados.

Para Joseph S. Nye Jr⁸:

A soberania é um conceito fundamental do sistema westfaliano e foi reforçado pelo Pacto da Liga das Nações e pela Carta das Nações Unidas. Além disso, situa-se no centro das discussões sobre a legitimidade das intervenções. Embora soberania implique controle absoluto de um território em sentido jurídico, o controle de fato por um governo dentro de suas fronteiras é sempre uma questão de graus.

Pautando por ordem física, pode-se dizer que o território soberano se inicia a partir da fronteira de um Estado a outro; para tanto, constitui-se uma estrutura física e política de controle para que não exista o ingresso de outros Estados sem uma certa justificativa para esse fim.

Para Francisco Rezek⁹, possuir um espaço territorial determinado e uma comunidade submetida a um governo não determina a existência de um Estado

⁶ MAGALHÃES, Juliana N. *Formação do conceito de soberania: história de um paradoxo*. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*.

⁷ *Ibid.*, p. 103.

⁸ NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. Tradução de Henrique Amar Rego Monteiro. Revisão técnica de Janina Onuki. Preparação de Tereza Gouveia. São Paulo: Gente, 2009. p. 203. Título original: *Understanding international conflicts*.

⁹ REZEK, Francisco. *Direito Internacional: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 231.

soberano, pois, para a construção de uma entidade internacional (qual seja, o Estado), pressupõe-se a não subordinação a nenhuma autoridade. Quer dizer: para que exista a figura do Estado é necessário que em dado território não haja um poder superior ao dele. O Estado deve ser a figura máxima de autoridade no lugar espacial em que ele reivindica.

Como exemplo, pode-se apontar o Município, que não pode ser uma entidade internacional dessa categoria uma vez que está sujeito à autoridade do Estado; e o Estado, por sua vez, está sujeito à autoridade da União. Reitera-se que não há uma hierarquia entre os Estados no cenário político internacional, embora haja uma limitação à soberania de forma intrínseca; sua autoridade começa e termina dentro do seu território e nas suas embaixadas, sendo que fora desses espaços pré-determinados o Estado, individualmente, não tem a referida autoridade como ente soberano.

Entretanto, Sidney Guerra¹⁰ traz um interessante apontamento sobre o tema: para considerar determinado espaço como de um Estado, não há que se levar em conta apenas o território físico terrestre, mas também o espaço completo que circunda o território.

O domínio terrestre do Estado pode ser constituído por uma base contínua ou fragmentada; pode-se apresentar como extensão do domínio de um Estado – uma colônia; ou até mesmo ser formada por um conjunto de ilhas. Evidencia-se que o elemento balizador para a observância do domínio terrestre de um Estado não está assentado na base geográfica, mas sim pela unidade criada em função da ordem jurídica estatal.

É válido ressaltar que a Carta da Organização das Nações Unidas traz a horizontalidade da soberania em seu artigo 2º, tópico primeiro.¹¹ A organização dos Estados internacionais é baseada no princípio de igualdade entre todos; logo, depreende-se que nenhum Estado está subordinado a uma autoridade maior e todos estão dentro do contexto de horizontalidade sem subordinação direta entre si.

¹⁰ GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. p. 88.

¹¹ BRASIL. *Decreto n.º 19.941, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

Dando ênfase à expressão de Husek¹² sobre o tema, ele entende que existe uma interdependência entre os Estados; ou seja, não diz que há uma relação de subordinação da soberania de um Estado à do outro, mas, sim, uma visão amplificada de que nenhum Estado está totalmente isento da dependência de outro em determinados momentos.

Em análise a esse conceito de interdependência, faz sentido pontuar que as relações internacionais, apesar de respeitar e observar as delimitações de soberania de cada Estado, em seu objetivo central devem ser envoltas por conceitos coletivos, aplicados e adotados por todos os fragmentados núcleos políticos, econômicos e culturais dentro de sua determinação territorial, constituindo por meio desse agrupamento o sistema de Estados.

Faz sentido analisar o histórico por trás da constituição da soberania para compreender os movimentos de apoio entre os Estados que começam a engendrar o respeito à soberania e o desenvolvimento da comunidade internacional. Para tanto, como ensina Jorge Miranda¹³, os acordos de Westfalia trouxeram à seara internacional a identificação do princípio da soberania, ainda que tendo por pressuposto um ponto de equilíbrio pautado no uso da força. Tal princípio reconhece que não há um poder superior e que a sua existência denota a independência entre os Estados.

Com a delimitação do conceito de soberania, pode-se observar o rascunho do que viria a ser a sociedade internacional, refletindo-se em um conjunto de regras criadas para a coexistência dos Estados, partindo do pressuposto de que cada núcleo político detém plena soberania sobre o seu espaço territorial e as regras ali aplicáveis, afastando de vez qualquer influência exercida pela religião e pelo império de caráter absoluto.¹⁴

Há o que se dizer sobre a controvérsia trazida com a Paz de Westfalia, segundo Stéphane Beaulac¹⁵, pois, apesar de ser um pontapé inicial na seara de direito internacional, o propósito desse acordo não foi o desenvolvimento de políticas independentes ou de Estados com independência autônoma: o intuito finalístico

¹² HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: LTR, 2023. p. 192.

¹³ MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. Portugal: Princípia, 2006. p. 12.

¹⁴ AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 31-32.

¹⁵ BEAULAC, Stéphane. The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or Reality? 2 *Journal of the History of International Law*, [s. l.], v. 2, p. 148-177, 2000. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2963316. Acesso em: 25 set. 2023.

estava concentrado na manutenção do imperialismo por meio do vínculo criado nas colônias e acordos propostos para controle delas.

1.1.2 O Cenário após as Grandes Guerras

Após a consolidação da Paz de Westfália, no ano de 1648, houve o viés final da Revolução Francesa, conhecido como a Era Napoleônica, onde, novamente, a história moldou a forma de como as relações internacionais se traduziriam, com o intuito de desenvolver uma reorganização econômica e política e o fortalecimento da burguesia.¹⁶

Com a derrota de Napoleão na batalha de Waterloo, os Estados, em consenso, entenderam que a sociedade internacional não poderia partir de uma premissa de respeito individual de um Estado a outro sem o efetivo condão de fazer com que esses Estados se submetessem a uma regra coletiva. O objetivo dos Estados, nesse ponto, era de levar equilíbrio para promover a manutenção da ordenação internacional.¹⁷

Entretanto, todos esses interesses, para a sociedade internacional, só vieram a ser positivados anos à frente, quando do fim da primeira guerra mundial, por meio da constituição da Liga das Nações Unidas, que foi constituída em parte pelo Tratado de Versalhes.

Essa constituição foi a primeira tentativa de criação de uma organização intergovernamental, ainda que houvessem sido firmadas as Convenções de Genebra, com o intuito de que as atrocidades e a violação aos direitos humanos não se repetissem; até então não havia um organismo internacional que transmitisse, de modo formalístico, a interação entre os Estados.¹⁸

A partir da Revolução Francesa e através da consequente movimentação propulsãoada por Napoleão Bonaparte, nos dizeres de Acciolly¹⁹, a conturbação de todo esse período fez cair por terra os tratados de Westfália; em consequência, apenas com o Congresso de Viena novas medidas seriam emplacadas para tentar

¹⁶ AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 34.

¹⁷ *Ibid.*, p. 34.

¹⁸ BOEL, Jens. A Liga das Nações: um sonho universal que resistiu ao teste do tempo. *Unesco*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/2020-1/liga-das-nacoes-um-sonho-universal-que-resistiu-ao-teste-do-tempo>. Acesso em: 8 fev. 2023.

¹⁹ ACCIOLLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 81.

novamente reestabelecer o bom convívio internacional – como havia sido feito com os tratados de Westfalia.

O congresso de Viena foi uma reunião dos Estados vencedores ante as guerras napoleônicas. O objetivo dessa reunião foi compreender o que deveria ser feito para reorganizar a Europa no aspecto geográfico. A depender da necessidade, outros Estados poderiam compor essas reuniões. Infelizmente, um dos intentos dessas reuniões era reestabelecer as características absolutistas, tendo por consequência a reintegração da monarquia absolutista e a segregação dos territórios que foram unificados por Napoleão.²⁰

Ainda nesse contexto houve a consolidação por meio de um pacto denominado como “santa aliança”, devido às alterações propostas no congresso de Viena não terem sido aceitas com tanta facilidade. A ideia por trás da comunhão das potências europeias, composta por Áustria, Prússia e Rússia, era conter o liberalismo e implementar novamente a monarquia absolutista, não obstante o fato de que essa união trazia como objetivo restaurar o cerne religioso do cristianismo, partindo da premissa de que esse tipo de controle poderia frear os conflitos internos dos Estados que almejavam o ideal do liberalismo e, por consequência, sua respectiva independência.²¹

Conforme nos ensina Accioly²², o movimento da santa aliança não trouxe um cenário benéfico, mas a proposição dos interesses absolutistas, deixando aquém a discussão sobre o que efetivamente era necessário em relação aos interesses em comum a todos os Estados.

Pode-se dizer que a constituição dessa aliança nada mais foi do que o intento dos Estados de reestabelecer a Europa, em sua exata organização territorial, social e política, ao que era antes do período de guerras napoleônicas; porém, esses Estados que compunham a santa aliança não observaram não que, apesar da derrota de Napoleão, a premissa gerada pelo levante de seus conflitos agora era uma realidade conhecida das colônias que buscavam independência, e a proposta da santa aliança seria justamente um retrocesso ao processo que já havia iniciado.

²⁰ INSIGHT HISTÓRICO: episódio 3: O Congresso de Viena. [Locução de]: João Brendo. [S. l.]: Insight Histórico, 22 set. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/show/7bRG5FnwkqS9PxhgAPo3Fk>. Acesso em: 10 jul. 2023.

²¹ *Ibid.*

²² ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2008, p. 81.

Nessa acepção, Mazzuoli²³:

O Congresso de Viena (1815) foi, depois dos tratados de Westfália, o segundo grande marco do Direito Internacional e das relações internacionais. O Congresso marcou o fim das guerras napoleônicas e estabeleceu um novo sistema multilateral de cooperação política e econômica na Europa, além de ter agregado novos princípios de Direito Internacional, como a proibição do tráfico de negros, a liberdade irrestrita de navegação nos rios internacionais da região e as primeiras regras do protocolo diplomático. Os aspectos principais desse sistema perduraram até quase o início da Primeira Guerra Mundial. E de maneira ainda mais nítida, essas novas características do Direito Internacional vieram a intensificar-se finda a Segunda Guerra, que ensanguentou a Europa entre 1939 e 1945.

A partir do marco do congresso de Viena houve a delimitação do novo território europeu, bem como os novos princípios de Direito Internacional. Pode-se dizer que, neste ponto, passou-se a estabelecer a silhueta do que seria uma relação internacional, com a preconização de normas de âmbito internacional para adesão dos Estados no conceito de comunidade internacional.

Bueno e Oliveira²⁴ salientam que:

O Congresso de Viena manteve a lógica de contenção da pretensão hegemônica napoleônica, inaugurando um período de transição pautado no equilíbrio de poder e nas novas tentativas de regulação internacional. Entre remanejamentos territoriais e equilíbrio de forças, o Congresso deixou importantes legados para o direito internacional, especialmente no que diz respeito à abolição do tráfico de escravos, institucionalização e classificação dos agentes diplomáticos, aplicação do princípio da livre navegação dos rios internacionais e proteção da minoria judaica nos Estados alemães.

A implementação da Santa Aliança, pela não adesão da Inglaterra devido à não concordância com os princípios imputados por esse acordo, trouxe aos Estados a proposta de uma aliança quádrupla e, posteriormente, quártupla, ocasionando a adesão da França.²⁵

Essa constituição final dos cinco Estados deu origem ao Concerto Europeu, formalizado através da Declaração de Aachen, de modo que os Estados vinculavam o ímpeto de promover a paz e a estabilidade na Europa. O Concerto Europeu

²³ MAZZUOLI, 2011, p. 55.

²⁴ BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. O congresso de Viena de 1815 e suas contribuições para o direito internacional público. *Anuário hispano-luso-americano de derecho internacional*, v. 24, 2019. Disponível em: <https://ihladi.net/wp-content/uploads/2020/01/19.-Articulo-O-Congreso-de-Viena-de-1815-e-suas-contribucoes-para-o-direito-internacional-publico-Elen-de-Paula-Bueno-y-Victor-Arruda-Pereira-de-Oliveira.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

²⁵ FINKELSTEIN, Cláudio; LIMA, Clarisse Laupman Ferraz (org.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP: Direito Internacional*. 11. ed. São Paulo: PUC-SP, 2022. p. 21. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/historia-do-direito-internacional-publico_6218e493d887d.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

organizava reuniões periódicas com ações que seriam aplicadas a fim de amenizar e evitar a tentativa de determinadas ações de caráter mais autoritário pelos Estados que compunham o continente Europeu.²⁶

Entende-se nesse contexto que o Congresso de Viena e as ações posteriores a ele, como a Santa Aliança e o Concerto Europeu, foram medidas utilizadas para promover a convivência política entre os Estados no âmbito internacional, alinhando interesses mútuos e com o intuito de evitar possíveis tomadas de decisões, de forma abrupta e singular por um dos Estados que estivesse desalinhado com o propósito acordado no Congresso de Viena.

Apesar de toda a tentativa implementada pelo Congresso de Viena, os conflitos econômicos no continente europeu só cresceram, principalmente no aspecto econômico, dado o perfil imperialista e a disputa pela exploração da África e da Ásia, tendo início em 1914 e término em 1918 com a assinatura do tratado de paz em Versalhes, em junho de 1919.

É válido ressaltar que alguns autores, como Keynes²⁷, enfatizam que o Tratado de Versalhes tinha inúmeros problemas do aspecto econômico, e, conseqüentemente à deflagração da Segunda Guerra Mundial, as lacunas existentes no referido tratado também contribuíram para os movimentos que levariam à Segunda Guerra Mundial.

1.1.3 O viés histórico e o aspecto econômico da cooperação internacional

O aspecto econômico da Cooperação Internacional não é constituído apenas por uma frente, mas por diversos fatores que se associam em um cenário econômico que propulsionam os Estados a firmarem acordos de Cooperação Internacional.

O surgimento da Cooperação Internacional deu-se por meio de um movimento econômico. Leonardo Vizeu Figueiredo²⁸ ainda ressalta que o começo da Cooperação

²⁶ QUEIROZ FILHO, Antonio Sergio Malaquias. *O Concerto Europeu e a Paz do Século XIX: a Estabilidade, a Ordem, o Imperialismo e os Movimentos Nacionais Para as Grandes Potências*. 2008. 84 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. p. 34. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9813/1/20466290.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

²⁷ KEYNES, John Maynard, 1883-1946. *As conseqüências econômicas da paz*. Tradução de Sérgio Bath. Prefácio de Marcelo de Paiva Abreu. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora UnB, 2002. Clássicos IPRI, v. 3. p. 157. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/42-As_Consequencias_Economicas_da_Paz.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

²⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Direito econômico internacional: análise jurídica do projeto das Nações Unidas para desenvolvimento do milênio e da crise financeira de 2008*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 89.

Internacional, apesar de ter tido um caráter econômico, estendeu-se não somente para os atores internacionais no sentido estrito econômico, mas também para auxiliar nas relações sociais internacionais.

A partir de estruturas de organizações internacionais intergovernamentais, como o Mercosul, fica evidente o caráter cooperativo do aspecto econômico, sendo que os Estados se unem por um objetivo em comum ou por um local de aflição por todos.

Helena Aranda Barrozo, Márcia Teshima e Valerio de Oliveira Mazzuoli²⁹ ensinam que:

A criação do MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul, em 1991, veio exigir dos países-membro novos arranjos produtivos para enfrentar os desafios da globalização e encontrar o seu lugar no mercado mundial. A integração econômica passa a ter lugar central dentro da estrutura dessa nova estratégia. O Brasil e a Argentina, que são globais traders, procuraram avançar suas relações com outros países, como os EUA, com a Europa e países asiáticos, não limitando suas ações aos limites do bloco.

Nesse sentido, a Cooperação Internacional de perfil econômico engloba a promoção de acordos comerciais, injeção de capital estrangeiro nos Estados, além de ser um ponto importante de estabilização da economia. Aqui, faz-se necessário trazer a contextualização de como advém o contexto econômico da Cooperação Internacional, de modo que, após a Segunda Guerra Mundial, em vista do cenário dilacerado da economia mundial, 44 Estados, dentre eles o Brasil, reuniram-se em New Hampshire, nos Estados Unidos – reunião comumente conhecida como o encontro de Bretton Woods –, onde o intuito foi reconstruir o sistema financeiro internacional até então devastado pela crise de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial. Dentre as principais decisões acordadas neste encontro se destacava a necessidade de trazer um equilíbrio no aspecto financeiro dos Estados, com uma postura da comunidade internacional no sentido de assegurar que o sistema financeiro internacional nunca mais passasse por situações como aquela pós-guerra.³⁰

O compromisso trazido por esse acordo estabeleceu o congelamento das taxas de câmbio de cada moeda local ao dólar, incluído a indexação de 1% (um por cento),

²⁹ BARROZO, Helena Aranda; TESHIMA, Márcia; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). Novos estudos de direito internacional contemporâneo. Londrina: Eduel, 2018. *E-book*. p. 44. Disponível em: <http://www.eduel.com.br> ISBN 978-85-7216-873-1. Acesso em: 12 set. 2023.

³⁰ BARRETO, Pedro Henrique. *História – Bretton Woods*. Desafios do Desenvolvimento – IPEA, [s. l.], ano 6, ed. 50, maio 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 25 ago. 2023.

havendo uma variação das moedas na margem deste limite – seja de forma negativa, ou positiva.

Por essa decisão, o dólar acabou se tornando a moeda central para transações internacionais, com a subsequente criação de instituições financeiras globais, quais sejam: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambos sendo desenvolvidos com o ímpeto de impulsionar a evolução econômica e regulatória.³¹

Em contraponto à criação dessas instituições internacionais, Paulo Roberto de Almeida³² destaca a desvantagem trazida por esse modelo:

Já o outro conceito, relativo ao “sistema” ou “modelo de Bretton Woods”, é de ordem mais política do que monetária e refere-se à atuação prática e operacional – por vezes “ideológica” – das duas organizações criadas em 1944 para cuidar das moedas e das finanças internacionais, mas que acabam necessariamente por envolver-se na administração prática da vida econômica dos países membros, daí derivando uma série de implicações políticas (e jurídicas) que tendem a despertar, por vezes, mais paixões do que racionalidade nos debates políticos e econômicos conduzidos na esfera doméstica desses países. Esse papel, paradoxalmente, começou a ser mais realçado quando veio a termo o modelo “clássico” de Bretton Woods, no início dos anos 70, e quando também se opera a passagem do ciclo de crises financeiras predominantemente cambiais (e que envolviam igualmente países desenvolvidos) para crises de balanço de pagamentos (típicas de países em desenvolvimento), ocorrendo um refinamento das políticas de condicionalidades e o debate político em torno de sua consistência ou adequação às realidades nacionais dos países membros.

Com a explanação acima vislumbra-se um dos principais desafios que assolam a Cooperação Internacional até o cenário atual, onde denota-se que o sistema oferecido por Bretton Woods era um protótipo da cooperação internacional do aspecto financeiro e econômico. Nesse modelo via-se o intuito de determinados Estados de tomar, por uso dessas instituições financeiras, formas de interferir na política interna de cada Estado, mais uma vez trazendo os interesses individuais acima do intuito de cooperação coletiva dentro da comunidade internacional.

Logo, depreende-se que o intuito central de Bretton Woods, de promoção de um sistema de proteção internacional, era um limiar frágil, dado que o interesse

³¹ BARRETO, Pedro Henrique. *História – Bretton Woods*. Desafios do Desenvolvimento – IPEA, [s. l.], ano 6, ed. 50, maio 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 25 ago. 2023.

³² ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições e políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz Silva (coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 30-64. Disponível em: https://www.academia.edu/45587438/O_Brasil_e_o_sistema_de_Bretton_Woods_1944_2002_Paulo_R_de_Almeida. Acesso em: 30 jul. 2023.

individual dos Estados poderia se sobrepor ao real escopo de criação desse modelo idealizado.

1.2 A cooperação internacional como conceito inicial

A Cooperação Internacional advém de um contexto em que a necessidade de suporte entre os Estados se faz necessário, seja para um benefício mútuo a longo prazo ou para o benefício de um deles em um espectro de curto prazo.

Diante da comunidade internacional existe uma dificuldade de delimitação de um conceito completo do que seria a cooperação internacional, considerando que ela possui diferentes modalidades e que sua concepção tende a variar a depender da modalidade de cooperação.

É essencial refletir que a Cooperação Internacional já existe há muito tempo na seara do direito internacional – ela só não tinha o seu texto positivado até então, o que foi promulgado por meio da Carta das Nações Unidas.

Essa essência da Cooperação Internacional existia, essencialmente, no princípio de cooperação mútua entre Estados, com objetivos menos políticos e mais altruístas, de modo que um apoiava o outro em determinados momentos de fragilidade ou de necessidade, sendo que um, em teoria, teria maior arcabouço para suplantar o outro.

Esse histórico também transmite o porquê de determinados Estados possuírem vínculos e uma teia de relacionamento mais frutífera em diversos aspectos do que outros; entretanto, a força efetiva desse instituto da Cooperação Internacional tomou forma apenas após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, com o movimento frenético de globalização e da tecnologia, fazendo a cooperação deixar de ser opcional e passar a ser essencial à sobrevivência de acordos mútuos entre inúmeros Estados.³³

Apontam Robert Axelrod and Robert O. Keohane³⁴:

Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a

³³ ANJOS, Priscila Caneparo D. *Direitos humanos: evolução e cooperação internacional*. Coimbra: Grupo Almedina, 2021. p. 99.

³⁴ AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. *World Politics*, Cambridge, UK, v. 38, n. 1, p. 226-254, out. 1985. p. 226. Disponível em: https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/AXELROD-Robert-KEOHANE-Robert-O.-Achieving-cooperation-under-anarchy_-strategies-and-institutions.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

*mixture of conflicting and complementary interests. In such situations, cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others. Cooperation thus defined, is not necessarily good from a moral point of view.*³⁵

Conforme exposto acima, a Cooperação Internacional não parte de um ponto altruísta de auxílio de um Estado ao outro, mas de pontos de interesses que são adversos e que de certo modo partilham um intuito final comum aos Estados cooperantes. Assim nasce o ímpeto de cooperar para alcançar um bem final comum que não necessariamente é o mesmo objeto.

Nota-se que um Estado que busca a cooperação deseja receber o apoio de outro Estado em uma falta que existe dentro da sua soberania interna. O Estado endossador, por sua vez, também possui um interesse em contribuir, seja para estreitar um laço político, para ter uma melhor perspectiva no cenário da comunidade internacional, dentre outros motivos, que podem ser inúmeros; porém, é sempre uma reciprocidade, e dificilmente haverá um acordo de cooperação entre Estados que seja firmado pelo simples fato de cooperar, ou seja, livre de interesses.

O termo “interesse” parece uma nomenclatura por vezes pejorativa, mas não necessariamente é essa a sua aplicação; toda relação consiste em um interesse e, de outro lado, algo sendo proporcionado para atendê-lo. Quando o utilizamos nessa esfera internacional, vemos, obviamente, que os Estados possuem interesses individuais que contribuirão para o seu território exclusivo; entretanto, isso não quer dizer que adentrar em acordos específicos por interesse seja de modo algum um aspecto negativo: é apenas o fluxo de interdependência da comunidade internacional.

A Cooperação Internacional atua em diversas interfaces, sendo que os Estados, em seu caráter individual, considerado como um organismo de essência exclusiva política, não proveria de meios para evoluir senão por meio de cooperação com outros Estados.³⁶

Esse contexto transmite muito do ideal pelo qual se constitui a Liga das Nações, e, por consequência, alguns anos depois, a Carta das Nações Unidas. A organização

³⁵ “Cooperação não é o equivalente à harmonia. A Harmonia requer uma identidade completa de interesses, mas a cooperação só pode ocorrer em situações que contém uma mistura de interesses conflitantes e complementares. Em tais situações, a cooperação ocorre quando os atores ajustam os seus comportamentos às preferências reais ou antecipadas dos outros. Cooperação, assim definido, não é necessariamente bom do ponto de vista moral” (tradução nossa).

³⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A cooperação internacional. *Revista de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 3-7, 1975. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59605>. Acesso em: 12 abr. 2023.

internacional, consolidada como Organização das Nações Unidas, traz em seu cerne justamente esse preceito de promoção da paz global e a constante busca de meios para que os Estados vislumbrem um panorama abrangente do que podem proporcionar de bom uns aos outros, seja em situações de promoção de desenvolvimento tecnológico e econômico ou no subsídio básico para Estados subdesenvolvidos em condições precárias.

Priscila Caneparo dos Anjos³⁷ salienta que:

Em consonância, para consolidar um conceito, há de ser entendido que uma das condições indispensáveis para a existência da Cooperação Internacional é a presença de interesses compartilhados entre seus atores. Esta condição, apesar de indispensável, não se demonstra suficiente para caracterizar o instituto, uma vez que, para tanto, vital se revela o alinhamento entre as políticas, pois, caso contrário, estar-se-á diante desavenças, e não cooperação. Como desfecho final, a partir de todos os aportes trazidos, aqui, à tona, recorre-se à formulação proposta pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), dizendo ser a Cooperação Internacional um mecanismo pelo qual um país ou uma instituição promove o intercâmbio de experiências exitosas e de conhecimento técnico, científico, tecnológico e cultural, mediante a implementação de programas e projetos com outros países ou organismos.

Conforme transmite Eiiti Sato³⁸:

Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional.

A Cooperação internacional surge justamente com esse intuito na comunidade internacional, estritamente alinhado com os princípios trazidos pela Carta das Nações Unidas no cenário pós-guerra, de comunhão dos Estados em prol de uma evolução coletiva. Em uma visão mais simplória, é um ideal de desenvolvimento pautado no cenário histórico, de modo que os Estados que tenham uma maior capacidade no aspecto econômico, financeiro ou tecnológico possam apoiar e impulsionar aqueles que por sua trajetória de desenvolvimento estão aquém nos referidos setores.

³⁷ ANJOS, Priscila Caneparo dos. *Direitos humanos: evolução e cooperação internacional*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021. p. 102-103

³⁸ SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17399/6.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jun. 2023.

A atuação dos Estados desenvolvidos para com os Estados em desenvolvimento não deveria atingir questões de política interna de cada Estado em desenvolvimento; contudo, conforme adiante explorado, essa atuação dos Estados desenvolvidos nem sempre é uma agenda livre de interesses. Pode-se dizer que seria até uma visão ingênua acreditar que determinados Estados atuariam de forma plenamente altruísta para uma comunhão evolutiva apenas em decorrência de reparação histórica.

1.3 A cooperação internacional como *soft law*

Pode-se, ainda, identificar a Cooperação Internacional como um *soft power* ou *soft law*, sendo este a forma de poder brando, em que não há uso da força; porém, a sua aplicação é uma conduta de estímulo de comportamento, de modo que, quando um Estado promove um acordo de Cooperação, ele passa a ser um mecanismo de impulso para que outros Estados ajam no mesmo sentido, pela influência que essa ação tem.

O *soft law* guarda uma influência extremamente importante no cenário internacional, principalmente em vista das delimitações trazidas pela carta da ONU no que tange à Cooperação Internacional. Outrossim, é válido trazer a conceituação do seu significado, que será muito utilizado adiante:

De qualquer maneira, a oposição *soft law* versus *hard law* indicaria um contraste entre duas realidades coexistentes e que se auto-implicam: tanto se encontra presente o fator tempo (a *hard law* seria um produto acabado, ao final de uma evolução geracional ao longo do tempo, portanto, a norma terminada em sua inteireza, **e *soft* seria um vir a ser, um ato em potência, um ato de vontade dos Estados, que aspira a tornar-se uma norma**), quanto o fator finalidade (na *hard law*, os Estados estabelecem obrigações jurídicas fortes, para serem efetivamente cumpridas, e na *soft law* existem normas jurídicas, mas seu cumprimento é meramente recomendado aos Estados, que podem, inclusive, não cumpri-las, sem que haja sanções aplicáveis aos inadimplentes).

O conceito de *soft law* emergiu a partir da relevância e da atuação crescente da diplomacia multilateral, seja nos foros diplomáticos de negociações, seja a partir de interpretações dadas aos tratados multilaterais elaborados sob a égide das organizações intergovernamentais, seja dos próprios atos unilaterais destas, seja nas organizações intergovernamentais, seja em congressos e conferências. A idéia subjacente a sua adoção e a sua aceitação generalizada parece-nos, conforme já nos expressamos, repousar num sentimento de que as normas jurídicas deveriam estar mais perto das necessidades humanas, as quais nem sempre encontrariam respaldo nas

ações governamentais (fenômeno decorrente da participação mais eficaz de toda a sociedade, na formulação da política internacional).³⁹

Em relação ao histórico do *soft law*, faz-se relevante mencionar o seu histórico acerca das normas *jus cogens*, sendo estas as que independem das vontades dos Estados, assentadas na comunidade internacional como imutáveis. Guido Soares⁴⁰ delineou este conceito:

No século XX, duas tendências emergiram no Direito Internacional Público relativas a uma reformulação do entendimento tradicional sobre suas fontes e papel de uma gradação da força vinculante, para os Estados, das normas jurídicas por eles produzidas ou destinadas a eles. De um lado, o reconhecimento de existir um núcleo duro e relativamente inflexível de normas jurídicas, que, como as cláusulas pétreas das Constituições dos Estados, condicionam a legitimidade e a validade de todas as outras normas por eles elaboradas. Trata-se da afirmação de haver no Direito Internacional normas que constituiriam um *jus cogens*, que se sobrepõem à vontade dos Estados, e não podem ser modificadas por dispositivos oriundos, seja nos tratados e convenções internacionais, seja nas normas consuetudinárias internacionais, seja, ainda, por estarem definidas como princípios gerais de direito;

(...) De outro lado, o reconhecimento de existirem normas muito flexíveis, que constituiriam conjunto de regras jurídicas de conduta dos Estados, cuja inadimplência seria governada por um sistema de sanções distintas das previstas nas normas tradicionais, possivelmente assimiláveis às obrigações morais versadas nos sistemas obrigacionais internos dos Estados; trata-se da discussão sobre a existência do que se tem denominado de *soft law*, por oposição às normas tradicionais, então qualificadas de *hard law*.

Segundo Andrew T. Guzman e Timothy L. Meyer⁴¹, há um desconforto por parte dos juristas ante o caráter ambíguo que o *soft law* apresenta, pois, para muitos estudiosos do direito, esta ferramenta acaba não sendo considerada um instrumento legal vinculante, eis que se encontra em uma zona cinzenta entre um instituto legal ou não legal. Para tanto, teria um caráter residual.

Diferentemente de outras ferramentas e institutos jurídicos, com suas características bem definidas, o *soft law* poderia ser tido como uma obrigação singular, com suas únicas peculiaridades, estando fora do padrão para ser enquadrado dentro dos espectros das normas positivadas, pois a identificação do *soft law* está justamente em situações em que parece existir um condão jurídico; todavia, não há um caráter

³⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1. p. 137.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁴¹ GUZMAN, Andrew T.; MEYER, Timothy L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, Cambridge, USA, v. 2, n. 1, p. 171-225, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jla/article/2/1/171/846831>. Acesso em: 25 set. 2023.

vinculante. Os autores ainda salientam que, para sua análise, o *soft law* estaria em um fluxo entre acordos vinculativos e posições políticas.⁴²

Sobre este ponto, o *soft law* realmente é um artifício que em sua essência possui um viés político, porque está disposto a ser um conectivo de acordos entre Estados para promoção de interesses mútuos. Mas, se analisado isoladamente, este instituto não tem o perfil jurídico coercitivo de uma norma *jus cogens*, e por isso é tido como um estímulo de conduta trazendo um efeito dominó. Logo, a atuação por meio de uma ação de *soft law* contamina a comunidade internacional para que outros Estados também atuem da mesma forma.

1.4 Modalidades de cooperação internacional

A Cooperação Internacional possui uma gama de modalidades, que têm em sua diferenciação a área de atuação. Por ser um tema de constante evolução, deparamo-nos a todo momento com novas categorias de Cooperação Internacional, mas, a fim de delimitar o escopo de análise, há de se explorar as tipificações e o formato da Cooperação Internacional.

Em linhas gerais de estudo, a Cooperação Internacional tem diferentes abrangências, podendo ser de caráter humanitário, Militar, Científico, Tecnológico, Técnico, entre outros que podem vir a ser identificados e criados no âmbito internacional. Entretanto, a cooperação vem sendo denominada comumente como Cooperação Internacional ao desenvolvimento (CID), uma vez que o cerne é o desenvolvimento de outros Estados por diferentes aspectos, que podem se enquadrar nas modalidades indicadas acima conforme as respectivas necessidades individuais ou projetos dos Estados em desenvolvimento.

A Cooperação Internacional é um instrumento que pode ser utilizado de diferentes formas a depender da sua modalidade aplicada, mas, em suma, consiste na expansão de desenvolvimento de diversas formas pelo Estado endossante ao endossado ou via intermediação de organizações internacionais.

Esse intercâmbio pode ocorrer por meio de aporte financeiro para o desenvolvimento, troca de tecnologia ou de informações técnicas, qualificação de

⁴² GUZMAN, Andrew T.; MEYER, Timothy L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, Cambridge, USA, v. 2, n. 1, p. 171-225, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jla/article/2/1/171/846831>. Acesso em: 25 set. 2023.

indivíduos indicados para essas atividades, envio de pessoas tecnicamente qualificadas para desenvolver ou ensinar as atividades que sejam objeto da cooperação para a equipe local, consultorias, entre outras muitas formas que podem se equalizar para atingir um objetivo comum.

Dentre o escopo da Cooperação Internacional há modelos de cooperação a serem estudados, em que é possível identificar as estruturas políticas de apoio de um Estado a outro. Nessa primeira definição é interessante delimitar duas bases de divisão: a Cooperação Internacional Vertical, e a Horizontal.

A **Cooperação Internacional Vertical** pressupõe o apoio de um Estado desenvolvido para com um Estado em desenvolvimento, sendo que o Estado que endossa esse apoio possui uma maior capacidade em determinada área, que é uma lacuna de desenvolvimento do Estado em desenvolvimento, que atua de maneira passiva neste cenário, recebendo o apoio.

Segundo Marcelo Fernandes de Oliveira e Caroline Klaus Luvizotto⁴³, o viés da Cooperação Internacional Vertical está diretamente relacionado ao movimento pós Segunda Guerra, sendo que, na tentativa de reconstruir os Estados após a devastação ocasionada, havia um perfil assistencial; porém, a promoção dessa ação vertical é de longe um movimento altruísta, de modo que a atuação dos Estados desenvolvidos ocorre com a promoção de uma entrada passiva nos Estados em desenvolvimento.

Nesse aspecto, os resultados dessa modalidade de Cooperação Internacional são questionáveis, pois os Estados endossadores não têm interesse em capacitar os Estados passivos para que, após o período de Cooperação Internacional, possam atuar de forma autônoma naquele setor que foi objeto da cooperação.

Além da denominação de **Cooperação Internacional Vertical**, essa modalidade de cooperação é também conhecida como Cooperação Norte-Sul. Salienta Didriksson⁴⁴ que esse modelo vertical acaba sendo a modalidade de

⁴³ LUVIZOTTO, Caroline Klaus; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. cooperação técnica internacional: aportes teóricos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011. p. 13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/sLBJkvwv9nmTgtkcWqmH9Zf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2023.

⁴⁴ DIDRIKSSON, Axel. Reformulation of international cooperation in Latin American and Caribbean higher education. In: UNESCO; REGIONAL CENTRE FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (org.). *Higher education in the XXI Century: view of the Latin America and the Caribbean*. Caracas: Collection Responses Cresalc/Unesco Editions, 1998. v. I, p. 1055-1245. p. 1072. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113571/PDF/113343eng.pdf.multi.nameddest=113571>. Acesso em: 10 jul. 2023.

cooperação com maior recorrência na América Latina, principalmente no que tange a questões de desenvolvimento tecnológico e científico, pelo apoio quanto às áreas de ciência serem de maior amplitude nos Estados desenvolvidos em comparação aos Estados em desenvolvimento.

A **Cooperação Internacional Horizontal**, por sua vez, tem se tornado um modelo popular de CID, que consiste no apoio entre dois Estados em desenvolvimento, sendo que, apesar desses Estados estarem na mesma classificação como “em desenvolvimento”, aquele que é o endossante do apoio possui maior capacidade na área em que apoia o outro Estado, que se encontra no polo passivo dessa relação.

Susana Camargo Vieira⁴⁵ relata que a publicação de um livro denominado “O desafio do Sul” trouxe a consolidação de um relatório formulado pela comissão do Sul estabelecida em 1987.

A referida comissão tinha como intuito avaliar os pontos de carência sofridos pelos Estados em desenvolvimento. Tal relatório trazia à luz o fato de que os Estados do Sul tinham uma dimensão de conhecimento escassa uns dos outros, e que, pela constituição da comissão ser financiada tanto pelo governo como por instituições privadas, era nítido o desejo dos Estados em desenvolvimento de estimular esse diálogo. Salientando ainda, a autora menciona o quanto abaixo:

Para a South Commission, todavia, nem tudo era má notícia - seu Relatório considerava que a própria existência de grandes diferenças em níveis de desenvolvimento, recursos e tamanhos de economia entre os países do Sul (que exigiriam abordagens diferentes para se chegar ao desenvolvimento) abria boas oportunidades de cooperação Sul/Sul - o que poderia levar a oportunidades novas e importantes de crescimento econômico, fundadas em proximidade geográfica, em similaridade de demanda e gostos e na disponibilidade de recursos naturais e financeiros. Mais importante: a cooperação Sul/Sul ofereceria aos países em desenvolvimento meios estratégicos para optar por caminhos autônomos para o desenvolvimento, que melhor traduzissem os anseios de suas populações.⁴⁶

Com essa proposta de cooperação entre Estados em desenvolvimento havia um vislumbre de independência em relação à Cooperação Internacional Vertical ou Cooperação Norte Sul, e, para tanto, uma contribuição entres Estados em desenvolvimento que partilhavam de problemas similares. Logicamente, suas

⁴⁵ VIEIRA, Susana Camargo. O fórum IBAS/IBSA no contexto da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável. In: CASELLA, Paulo Borba; CARVALHO RAMOS, André de (org.). *Direito Internacional: homenagem a Adherbal Meira Mattos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 907-919.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 909- 910.

agendas internas teriam princípios mais alinhados, diferentemente do que havia no modelo vertical, de modo que, apesar do caráter benéfico, poderia sempre haver um viés intervencionista ou exploratório nessas ações.

Além da ênfase apresentada acima, sobre a Cooperação Internacional Vertical e Horizontal, há outras classificações que são tão quão importantes, quais sejam: Cooperação Bilateral; Cooperação Multilateral; Cooperação Trilateral ou Triangular; e Cooperação Descentralizada.

A **Cooperação Bilateral** é o formato mais simples da Cooperação Internacional, pela qual há a figura de dois Estados firmando um acordo padrão de Cooperação Internacional. Nota-se que, nesta modalidade, podem ser enquadradas tanto a modalidade vertical quanto a horizontal, dado que aqui a premissa é apenas caracterizada pela bilateralidade da cooperação.⁴⁷

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação – ABC⁴⁸, essa modalidade de cooperação preconiza a mútua evolução dos Estados que o celebram por meio do intercâmbio de experiências, vivências, conhecimentos técnicos e o que mais for necessário neste contexto para que o objeto do acordo seja alcançado.

Essa troca de experiências pode se dar por meio do envio de informações de um Estado a outro ou até mesmo por meio de envio de profissionais capacitados que possuam *know-how* sobre o tema em questão. As delimitações específicas de como a cooperação irá ocorrer dependerá de cada acordo.

A **Cooperação Multilateral**, por sua vez, perfaz-se quando há a presença de mais de dois Estados nos acordos de cooperação, não obstante o fato de que neste formato o acordo conta, também, com alguma organização internacional para amparar a ação de cooperação dentro daquele acordo.⁴⁹

A **Cooperação Trilateral ou Triangular** consiste no formato em que encontram presentes dois Estados em desenvolvimento, com um ou mais Estados na condição de Endossador; ou seja, a estrutura seria um Estado em desenvolvimento em conjunto com um Estado desenvolvido ou uma organização internacional como endossantes em favor de um terceiro Estado em desenvolvimento, que será o polo passivo a

⁴⁷ ANJOS, 2021. p. 102-104.

⁴⁸ MODALIDADES de Cooperação Técnica. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, c2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/ModalidadesCooperacaoTecnica>. Acesso em: 30 abr. 2023.

⁴⁹ COOPERAÇÃO Multilateral. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, [atualizado em] 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-do-exterior-para-o-brasil/cooperacao-multilateral>. Acesso em: 30 abr. 2023.

receber a cooperação.⁵⁰ Também é visto como um acordo em complemento à cooperação Sul – Sul.⁵¹

A **Cooperação Descentralizada** consiste no sistema composto por dois ou mais entes subnacionais gerando apoio, ou seja, um Estado e um município de determinado Estado em desenvolvimento cooperam um com o outro, no formato que venha a ser estabelecido no acordo.⁵²

Por fim, existe a modalidade mais generalista, especialmente utilizada no Brasil, que é a **Cooperação de Grupos de Estados**. Esta, por sua vez, consiste no aglomerado de organizações, bem como arranjos regionais e sub-regionais consolidados por Estados em desenvolvimento. Dentre as quais o Brasil faz parte, destacam-se o MERCOSUL⁵³ e a CPLP⁵⁴.

Dentre os diversos tipos de Cooperação Internacional acima é válido salientar que os acordos de Cooperação Internacional não têm o condão obrigatório, ou seja, os Estados não são obrigados a firmá-los; é, entretanto, por um viés de promoção e desenvolvimento global, do interesse de muitos Estados promover esse tipo de parceria com Estados menos desenvolvidos em determinados aspectos, até mesmo pelo fato de que esse movimento impulsiona o desenvolvimento tecnológico, econômico e cultural dos que se encontram como os Estados endossados, nos acordos de Cooperação Internacional.

Não obstante o fato de que a própria carta das Nações Unidas, em um de seus capítulos, traz o estímulo entre Estados para a Cooperação Internacional, é do interesse comum da sociedade internacional (apesar da não obrigação) que os Estados tenham meios e oportunidades de galgar novos patamares de desenvolvimento, essencialmente se isso ocorrer por meio de uma impulsão através da Cooperação Internacional com outro Estado. Isso se torna um meio de abertura para que outros Estados promulguem estratégias do mesmo tipo.

⁵⁰ MODALIDADES de Cooperação Técnica, *op cit.*

⁵¹ ANJOS, *op cit.*, p. 104.

⁵² MODALIDADES de Cooperação Técnica, *op cit.*

⁵³ Mercado Comum do Sul, qual seja o processo de integração regional constituído pelos países O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e até então Venezuela (O QUE é o MERCOSUL. *Mercosul*, [s. l.], c2023. Disponível em: mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/. Acesso em: 14 maio 2023.).

⁵⁴ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, teve como intuito a junção de países e povos falantes da língua portuguesa, para promoção da mútua cooperação (OBJECTIVOS. *CPLP*, [s. l.], c2023. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.).

Adiante serão analisadas a correlação desse contexto da Cooperação Internacional com os propósitos da ONU e a interdisciplinaridade que a Cooperação transmite diante de todos os seus desdobramentos.

1.5 Princípios da cooperação internacional

A partir deste tópico é válido trazer os princípios que circundam a Cooperação Internacional que se correlacionarão com as relações institucionais entre os Estados, que, segundo Priscila Caneparo Anjos⁵⁵, seriam: o princípio democrático; o princípio voluntário; o princípio de autonomia; o princípio da equidade; o princípio da mutabilidade; o princípio de universalidade; e o princípio de evolução.

Essencialmente, o **princípio democrático** pode trazer uma comparação com os princípios instituídos pelo Direito Administrativo no artigo 37 da Constituição Federal, de modo que a administração pública só deverá atuar se estiver em consonância com as premissas deste artigo, bem como se estiver pautada no bem comum, ou seja, em virtude da sociedade como um todo.

Aqui, o princípio democrático transmite o exato ideal de que os Estados, em virtude de um objetivo de propulsionar a evolução em determinada seara daqueles que ainda não têm condições de o fazer de forma independente, unem-se em favor do desenvolvimento coletivo.

É fatídico que, apesar da previsão de auxílio, conforme previsto nos princípios da Carta das Nações Unidas, não há obrigatoriedade de os Estados desenvolvidos, ou o denominado eixo Norte, adentrarem em acordos de Cooperação Internacional pelo fato de um Estado pleitear auxílio às organizações internacionais que intermediam a cooperação.

Seguindo, o **princípio da voluntariedade** implica no fato de que os Estados não são obrigados ou compelidos, de qualquer forma, a aderir a um acordo de Cooperação Internacional, de modo que cada ator internacional possui plena autonomia para decidir se quer ou não cooperar; *a priori*, poderiam inclusive decidir sobre o período de tempo em que ficariam nos acordos de cooperação, mas há algumas divergências nesse ponto eis que já que existem determinados tratados que

⁵⁵ ANJOS, 2021, p. 111.

sinalizam um período necessário de permanência – logo, poderá haver uma mitigação do princípio voluntário.⁵⁶

Por seu turno, o **princípio da autonomia** preconiza justamente a ação arbitrária dos Estados sem vinculação de qualquer contrapartida para fazê-lo. Esta ação não depende de algo imperativo para sua execução implícita. Priscilla Caneparo Anjos⁵⁷ ainda transmite sobre esse princípio:

Ademais, o princípio da autonomia não garante total liberdade: deve fundamentalmente ser contido por normas de vigência nacional e internacional. Interligando-o à cooperação internacional, a autonomia deve ser restringida em prol dos direitos humanos e do imperativo da paz (temas centrais do jus cogens internacional). Como é sabido, o princípio aqui tratado advém, diretamente, daquele aplicado às cooperativas. Como, neste patamar, aplica-se o devido controle, por intermédio de leis internas e internacionais, há de ser, analogamente, limitado quando aplicado à cooperação internacional.

O terceiro, **princípio da equidade**, tem um viés social, com o intuito de minimizar as diferenças sociais; nesse sentido, a cooperação está intrinsecamente ligada a este princípio, pois seu objetivo principal está conectado ao objetivo essencial da Cooperação Internacional.

Cooperação vincula-se, a partir do princípio da equidade e de concepções justas, a uma distribuição equitativa de meios, valores e condições que propiciem a melhor estruturação e prosperidade de qualquer sociedade a ser considerada. Estabelece-se, em consequência, o papel primordial de acordos, no seio de uma sociedade internacional, para que a justiça prevaleça. Estes instrumentos só se mostram capazes de frutificarem se houver uma colaboração, uma cooperação dos Estados e atores internacionais em prol da equidade.⁵⁸

Nesse contexto ainda, Adriano Moreira⁵⁹ traz um pensamento muito profundo sobre a conceituação da comunidade internacional que pode fazer um paralelo com o princípio em questão. Ele transmite o quanto abaixo:

A imperfeição da estrutura em desenvolvimento da comunidade mundial, que não criou um poder político federador dos vários poderes políticos que não admitem superior na Ordem internacional, tem como consequência que o estado de natureza ainda é um conceito que corresponde a muitos aspectos da vida dessa comunidade, e que esta aparenta sinais frequentes de disfunção e quebra de paz, reconduzíveis pelo menos a duas circunstâncias: 1) não existe igualdade entre os membros dessa comunidade, mesmo que o direito internacional o proclame, porque a regra continua a ser a de uma hierarquia real baseada na força disponível; b) não existe uma arbitragem

⁵⁶ ANJOS, 2021, p. 115.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 115.

⁵⁸ ANJOS, 2021, p. 117.

⁵⁹ MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. 6. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2010. p. 46.

acatada para os conflitos entre o interesse geral da Humanidade e o interesse supremo de cada agente da comunidade internacional, os mais importantes deles sendo os Estados.

Aqui, fala-se do conceito de igualdade, que, apesar de no seu sentido literal não ter o mesmo significado de equidade, ao analisar a seara internacional acaba alinhando-se à mesma vertente principiológica. Na análise da citação supra fica evidente que não há o que se dizer sobre igualdade entre os Estados em linhas gerais, seja pelo contexto histórico de sua colonização ou de eventos que tomaram a sua capacidade de desenvolvimento de alguma forma.

Cabe ressaltar a diferença existente aqui, segundo a qual a equidade pressupõe suprir a necessidade existente pela desigualdade, e oferecer o tratamento equânime seria dar a oportunidade para que aquela situação em que há um desequilíbrio efetivo tenha meios de superá-lo.⁶⁰

Insta analisar, neste contexto, que cada Estado tem o seu cerne de constituição específico, seja de caráter econômico, cultural, tecnológico ou qualquer outro que aqui possa ser englobado. Logo, o princípio vem com o condão de trazer, por meio da Cooperação Internacional, a possibilidade de prover aos Estados em desigualdade, ou em desenvolvimento, conforme seja denominada oportunidade de impulso ao seu desenvolvimento por meio de Estados que já possuem tal capacidade desenvolvida.

Importante ressaltar que, apesar de o texto acima indicar que não haveria igualdade baseada na força disponível, esse contexto advém de um espectro maior de poder, eis que a força efetiva utilizada por um Estado é o último recurso quando em situação de conflito onde é engendrado esse tipo de ação – essencialmente constituição por uma força de *hard-law*. Entretanto, com o arsenal de controle diversificado pela modernização, e no aspecto econômico, a desigualdade torna-se muito mais evidente.

Hoje, não somente a força para defender seu território é um limiar de poder, como também se contempla a capacidade econômica, de desenvolvimento de seus nacionais, tecnologia, ainda que se observe que não haveria uma completa autossuficiência de qualquer Estado. De alguma forma, seja em determinado fator ou em determinado momento, um Estado precisará de algo que somente outro poderá oferecer.

⁶⁰ MORAGAS, Vicente Junqueira. *Diferença entre Igualdade e Equidade*. TJDF, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/acessibilidade/publicacoes/sementes-da-equidade/diferenca-entre-igualdade-e-equidade>. Acesso em: 12 jul. 2023.

O **princípio da mutualidade**, por seu turno, é a proposta trazida pela Cooperação Internacional de prover, por meio de um Estado benfeitor, cooperação com outro que, devido ao seu histórico ou por diversos fatores, não possui condições de prosperar independentemente.

Adriano Moreira⁶¹ ensina:

Em realidade, o princípio da mutualidade quer encerrar com algumas questões fundadas única e exclusivamente em interesses individuais. Aspira-se o progresso coletivo das pessoas, justamente para o alcance do bem comum, em um sentido horizontal. Não se quer aludir a movimentos verticais, ou seja, de um indivíduo sobreposto ao outro, mas sim que caminhem lado a lado, segundo preceitos de cooperação, atingindo o progresso da sociedade como um todo.

Dai, Snidal e Sampson⁶² indicam o aspecto da reciprocidade, que é inerente à cooperação internacional e que tem o mesmo significado que a mutualidade aqui apresentada. Os Estados avaliam a situação como um viés do que pode ser ganho dentro dessa cooperação. Basicamente, os Estados ponderam sobre o ingresso em um acordo cooperativo se outros Estados decidem participar, ou seja, é um mecanismo de influência, de modo que, se um coopera, o outro por consequência acaba cooperando também.

Em sequência, sobre o **princípio da universalidade** salienta Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira⁶³:

A universalidade é o reconhecimento que a dignidade e a capacidade para o exercício de direitos são inerentes a todos que compõem a família humana, sem distinções que possam convergir em discriminações, limitações, reducionismos ou perseguições por elementos como sexo, raça, origem nacional, procedência ética, religiosa ou qualquer outra condição. Em síntese, significa que toda pessoa humana é sujeito desses direitos. A universalidade está proclamada no próprio título e no conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Além do título da Declaração, aparece nas palavras e termos que utiliza, como “toda pessoa”, “ninguém”, “todos”, “homens e mulheres”, revelando o caráter inerente à pessoa humana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama a sua validade sem fronteiras e apela não somente aos Estados, mas a todos os indivíduos para a sua observância e respeito, em cooperação integral.

A universalidade acaba por ser um princípio de capacidade indistinta, ou seja, atinge os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, dado que a universalidade ultrapassa os limites de fronteiras e ideologias porque são uma

⁶¹ MOREIRA, 2010, p. 119.

⁶² DAI; SNIDAL; SAMPSON, 2017 *apud* KEMER, Thaíse. *Cooperação Internacional*. 1. ed. Curitiba: Contentus, 2020. *E-book*. p. 8-9.

⁶³ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direitos Humanos*. São Paulo: Grupo GEN, 2016. *E-book*. p. 8.

garantia universal de aplicação e respeito independentemente do local em que se determina.

Quando este princípio é trazido para dentro da Cooperação Internacional, segundo Emory Bogardus⁶⁴, a construção da universalidade começa de um núcleo individual e vai se expandindo conforme a cooperação vai acontecendo, havendo uma união de Estados, depois dos indivíduos que se unem em prol do acontecimento dessa harmonização para efetivar a cooperação, estimulados pelo único fim de fazer acontecer o objeto da Cooperação Internacional.

Por fim, o princípio da evolução consiste no desenvolvimento histórico até calhar na criação do instituto da Cooperação Internacional. Os movimentos das grandes guerras e diversos outros conflitos geraram patamares de desigualdade que não possuem meios de recomposição senão por maneiras gerenciadas pela comunidade internacional. Diante dessa acepção, a forma concreta para que os Estados possam se desenvolver nas áreas em que estão defasados garante a efetiva necessidade da cooperação e da interdependência da comunidade internacional⁶⁵.

Fábio Portela Lopes de Almeida⁶⁶ ainda pontua que:

O reconhecimento de que as normas sociais são compartilhadas por toda a comunidade e de que seu descumprimento deve implicar uma sanção, são característicos da definição de direito proposta pelo positivismo jurídico. A aplicação de sanções (punição moral) e a tendência de imitar o comportamento adotado pela maioria do grupo (viés conformista) e de cooperar com aqueles que compartilham os marcadores simbólicos são justamente os elementos invocados pelos juspositivistas para descrever o *modus operandi* do direito. Nesse esquema conceitual, o viés conformista propicia justamente as condições psicológicas para que os indivíduos consigam identificar a norma fundamental (ou a regra de reconhecimento) vigente. **Ao imitar o comportamento da maioria, cada indivíduo aprende o que vale e o que não é válido como direito em sua própria comunidade** (grifo nosso).

Apesar de a Cooperação Internacional não possuir o caráter coercitivo de uma norma *jus-cogens*, é uma prática de influência, segundo a qual, pelo cenário internacional de apoio recíproco, os Estados adentram os acordos principalmente pelo sugestionamento de outros Estados fazerem o mesmo – ainda que existam interesses individuais.

⁶⁴ BOGARDUS, 1960 *apud* ANJOS, 2021, p. 124.

⁶⁵ ANJOS, 2021, p. 125.

⁶⁶ ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. As origens evolutivas da cooperação humana e suas implicações para a teoria do direito. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 243-268, jan./jun. 2003. p. 265. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000100009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/g4RhfpDzsySQtd6Crm6VhnR/?lang=pt..> Acesso em: 12 maio 2023.

1.6 A correlação da cooperação internacional com a ONU

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, dentre as primeiras ações de correlação do tema com a Organização das Nações Unidas pode-se demonstrar que:

A expressão "assistência técnica" foi instituída, em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que a definiu como a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas.

Em 1959, a Assembleia Geral da ONU decidiu rever o conceito de "assistência técnica", substituindo a expressão por "cooperação técnica", termo que era propício para definir uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes.⁶⁷

Hoje, no contexto fático da Carta da ONU há um capítulo exclusivamente dedicado à Cooperação Internacional. Nota-se que, mais uma vez, indica-se que a Cooperação Internacional não tem o condão obrigacional e baseia-se na arbitrariedade de cada Estado em adentrar acordos de Cooperação Internacional; ou seja, pelo aspecto individual, cada Estado optará em quais tipos de cooperação fará parte, como fará parte e qual será o nível de seu envolvimento nessa cooperação.⁶⁸

CAPÍTULO IX COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ECONÔMICA E SOCIAL
Artigo 55 Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. padrões de vida mais elevados, trabalho pleno e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a Cooperação Internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião.

Artigo 56 Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.⁶⁹

⁶⁷ HISTÓRICO da Cooperação Técnica Brasileira. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília-DF, c2012. Disponível em: abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico. Acesso em: 30 abr. 2023.

⁶⁸ CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 340.

⁶⁹ ONU. *Carta das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: UNIC, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

Alberto do Amaral Júnior⁷⁰ ressalta que com a consequente carta da ONU foi criado o Conselho Econômico e Social que seria o agente intercessor da cooperação, bem como das agências especializadas instituídas a partir dos pactos firmados pelos atores internacionais.

Conforme ensina a José Cretella Neto há uma segregação entre três frentes da Cooperação Internacional. A **primeira** é o apoio promovido pelos Estados desenvolvidos aos Estados em desenvolvimento, sendo que, neste cenário, o referido destaca duas assembleias gerais da ONU que tiveram grande relevância neste tema: (i) A Assembleia Geral nº 1.515, que trouxe as primeiras diretrizes em relação à Cooperação Internacional; e (ii) A Assembleia Geral nº 1710, que preconizava a taxa de crescimento dos Estados em desenvolvimento em 5%.⁷¹

Em uma **segunda** esfera estaria o apoio por meio da assistência técnica e operacional, essencialmente indicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, sendo hoje a agência líder de desenvolvimento global da ONU. Foi criado em 1965 e formalizado por meio da Resolução nº 2.029 da Assembleia Geral.⁷²

A **terceira** e última esfera, agora transmitida por meio das mudanças que ocorrem em relação ao comércio internacional, em especial pelo UNCTAD, auxilia Estados em desenvolvimento a terem acesso aos benefícios econômicos globais. Conforme segue:

A terceira frente está ligada às modificações que se realizam, em nível mundial, *nas estruturas e na dinâmica do comércio internacional*. Nesse novo desenho econômico, desponta a UNCTAD, que deve reunir-se, no máximo, a cada três anos. A Conferência tem como órgão máximo a Junta de Comércio e Desenvolvimento, de caráter intergovernamental, composta por 55 Membros; desempenha as funções da Conferência quando esta não se encontra reunida.

Quanto à assistência técnica, um quesito que recebe atenção especial da UNCTAD é a *tecnologia*, pois, em regra, seus detentores são os países industrializados e os subdesenvolvidos dependem de contratos de licença para ter acesso a ela. Na reunião de Nairobi, de 1976, a Conferência esteve na origem de um Código Internacional de Conduta para a Transferência de Tecnologia, que levou em consideração as necessidades específicas dos países em desenvolvimento. Outra importante atividade da UNCTAD nesse campo é a de revisão de diversos instrumentos interacionais que regulam marcas comerciais e patentes, de modo que se favoreça a transferência de

⁷⁰ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Editora Manole, 2005. p. 56.

⁷¹ CRETELLA NETO, 2012, p. 341.

⁷² *Ibid.*, p. 341.

tecnologia entre os dois grupos de países, bem como sejam revisadas normas e usos nacionais sobre os Direitos da Propriedade Intelectual.⁷³

Dentro de todo esse espectro, depreende-se que a ONU consolidou a Cooperação Internacional por meio de ações afirmativas através dos órgãos e organizações internacionais, considerando que ela é a entidade internacional competente para promulgação e fomento dos acordos de Cooperação Internacional.

1.6.1 O caráter intergovernamental da ONU

A criação das organizações internacionais surge em meio ao cenário de Cooperação Internacional, fazendo-se necessária a constituição desses regimes específicos para que os interesses da comunidade internacional frente a diversos temas fossem pleiteados e tomados como uma tutela de direito internacional, ultrapassando as barreiras internas de cada Estado e sedimentando um direito comum que deveria ser aplicável a todos.

Segundo Mazzuoli⁷⁴, o Direito Internacional passa a ter uma nova forma, não atuando como um ente das relações internacionais multilateral ou bilateral, mas, sim, compondo agora uma forma de direito que integra as organizações internacionais. Ainda indica que as organizações internacionais também são habitualmente denominadas de “intergovernamentais”.

Na visão de Norberto Luiz de França *et al.*⁷⁵, as organizações internacionais podem ter quanto à natureza de sua atuação o caráter de intergovernamental ou de supranacional. O primeiro compreende uma atuação ativa dos Estados, na qual eles compõem um coletivo. Desse núcleo formam-se órgãos que contam com pessoas delegadas, representando cada Estado individualmente, e suas decisões são tomadas pela totalidade dos votos a favor de uma mesma matéria, maioria simples ou *quórum* qualificado.

Salienta Clarisse Laupman⁷⁶ sobre o caráter intergovernamental, natureza intergovernamental nada mais é do que a estrutura onde as organizações não

⁷³ CRETELLA NETO, 2012, p. 342.

⁷⁴ MAZZUOLI, 2011, p. 597.

⁷⁵ PAUL, Norberto Luiz de França *et al.* Organizações Internacionais. *Revista Don Domênico*, São Paulo, ed. 6, jun. 2014.

⁷⁶ LIMA, Clarisse Laupman Ferraz. Organizações Internacionais: teoria geral. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, São Paulo, ed. 1, t. Direito Internacional, fev. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/498/edicao-1/organizacoes-internacionais:-teoria-geral>. Acesso em: 30 jul. 2023.

possuem autonomia para a sua tomada de decisão, ou seja, as determinações de coordenação e decisões são feitas diretamente pelos Estados que compõem as organizações, de modo que qualquer atuação efetiva depende da execução sendo exclusivamente performada e decidida pelo Estado, logo, o poder permanece nas mãos do Estado e não das Organizações Internacionais.

José Cretella Neto⁷⁷ ainda ensina:

Concentrar-nos-emos sobretudo na análise jurídica da organização internacional intergovernamental (ou interestatal, como preferem alguns), aqui entendida como uma associação de Estados estabelecida por meio de uma convenção internacional, que persegue objetivos comuns aos membros e específicos da organização, dispondo de órgãos próprios permanentes e dotada de personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros.

Nesse contexto é possível denotar que a ONU toma um perfil intermediador, que contribui em inúmeros cenários de conflitos internacionais e cooperação, mas que depende da mão do Estado para ter sua força executiva; logo, não há o que se falar em uma atuação completamente independente da ONU diante da interdependência que esta organização possui com os Estados-membros principalmente.

Trazendo mais um aspecto de relevância, Guilherme A. Silva e Williams Gonçalves⁷⁸ clarificam que as organizações intergovernamentais ainda têm o condão de serem meios de condução para ações diplomáticas, envolvendo temas de alta sensibilidade e sofisticação para os Estados por se tratar de uma via oficializada justamente para esse tipo de tratativa que envolva a discussão econômica, de desenvolvimento, comércio e até de segurança internacional.

Em segundo, o caráter supranacional Clarisse Laupman⁷⁹ utiliza a colocação de *cessão da soberania*; logo, quando se fala do caráter supranacional, depreende-se que os Estados-membros abrem mão, parcialmente, de sua soberania, vertendo essa soberania à Organização Internacional, que passa a ter um poder decisório e vinculante inclusive para os Estados-membros.

Hoje, apesar da discussão controversa, classifica-se a União Europeia como uma organização supranacional, por sua estrutura robusta, trazendo uma legislação em comum, bem como uma política a ser seguida por todos os Estados-membros,

⁷⁷ CRETELLA NETO, José. *Teoria geral das organizações internacionais*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. p. 40.

⁷⁸ SILVA, Guilherme A. *Dicionário de relações internacionais*. 2. ed. rev. e ampl. Barueri: Manole, 2010. p. 179.

⁷⁹ LIMA, 2022.

dispondo assim de uma gestão sobre os assuntos que são delegados pelos Estados a ela, gozando de pleno poder para tal porque os Estados estão vinculados a aderir ao que for decidido por essa organização.

Moravcsik⁸⁰ aponta que:

Os estados escolhem o arranjo institucional que facilita a ação coletiva, reduzindo os custos e aumentando os benefícios mútuos, ao passo que garantem que os compromissos sejam honrados pelos parceiros. A integração europeia é vista como uma estratégia para que esses agentes maximizem seus ganhos, que não possuem autonomia inerente ou inércia.

Este caráter supranacional pode ter como pauta trazer um benefício em comum aos Estados que fazem sua adesão, pois, apesar de haver a necessidade de abertura do controle da Soberania, a composição trazida por tal organização internacional pode suprir alguma necessidade individual de determinado Estado. A estrutura de conversão de vários Estados implica no apoio individual de cada Estado de determinada ação ou potencial que seja de interesse coletivo no arranjo dessa organização.

⁸⁰ MORAVCSIK, 1993 *apud* COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília, DF: FUNAG, 2017. p. 65.

2 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Neste capítulo será abordada a posição brasileira dentro do cenário de Cooperação Internacional, bem como seus objetivos e segregações internas.

O Brasil é um Estado que possui grande repercussão na Cooperação Internacional, principalmente na modalidade Sul-Sul, por ser dentro os Estados em desenvolvimento um Estado que possui em certos aspectos capacidade de apoiar efetivamente outros Estados.

Entretanto, esse ato de cooperação possui uma estrutura consolidada pela Agência Brasileira de Cooperação, órgão que funciona como o intermediador dos projetos de cooperação no Brasil, que será elucidado adiante.

2.1 A origem da cooperação internacional no Brasil

A Cooperação Internacional foi de extrema relevância para a evolução do Brasil, principalmente, no aspecto econômico e tecnológico. Essa atuação já existe há alguns anos e com ela foi possível impulsionar inúmeros setores, desde agricultura e saúde até gestão pública e meio ambiente.

É válido trazer, dentro deste conceito, que o fomento inicial da efetivação da Cooperação Internacional do Brasil ocorreu em 1950, quando da constituição da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT).⁸¹

Até então, a cooperação entre Estados desenvolvidos eram aqueles que empregavam a contribuição aos Estados em desenvolvimento. Ocorre que, a partir do ponto em que os interesses individuais foram comerciais econômicos ou de relevância para suas agendas individuais, surgiram ruídos na esteira de contribuição dos conhecimentos técnicos, objeto da Cooperação Internacional.

Nesse sentido, a Cooperação passou a ser impulsionada não pelo apoio dos Estados desenvolvidos, mas, principalmente, pelos organismos internacionais, como

⁸¹ LOPES, Luara Landulpho Alves. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: *quoi de neuf?* In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300008&script=sci_arttext. Acesso em: 1 maio 2023.

o PNUD (anteriormente mencionado) e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI).⁸²

Segundo Georges D. Landau⁸³, é válido ressaltar que, no cenário pós-guerra, em 1958, uma das primeiras tentativas do Brasil ao firmar um modelo de Cooperação Internacional foi engendrado pelo Presidente à época, Juscelino Kubitschek. A ideia era implementar a Operação Pan Americana (OPA), cujo intuito era essencialmente alavancar a evolução do continente a fim de evitar conflagração do movimento socialista influenciado pelo cenário apresentado na Rússia. Ainda assim, Georges complementa:

Apesar de exaustivamente debatida nos foros da OEA, a Operação PanAmericana não teria sido concretizada – isto é, como tantas outras iniciativas regionais, não teria passado do plano retórico, em que pesem os esforços da diplomacia brasileira – não fosse o advento da revolução marxista que eclodira em Cuba, e que sinalizou às autoridades norte-americanas o perigo de uma contaminação hemisférica, favorecida pelo caldo de cultura da miséria, do desemprego e da desesperança que grassava na região. Esta era então governada em boa parte por tiranos militares que ostensivamente professavam um violento anticomunismo, e que por isso mesmo eram apoiados pelos EUA. Assim, a administração republicana do presidente Eisenhower vislumbrou o potencial reformista da OPA, e lhe deu seguimento mediante a criação, em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o primeiro dos bancos regionais (a ele seguiram-se outros, na África, na Ásia e, mais recentemente, na Europa e no mundo islâmico). O BID foi constituído inicialmente para financiar sobretudo projetos sociais (o primeiro deles, em 1960, foi um sistema de água potável em Arequipa, no Peru), quando o Banco Mundial, então já em funcionamento havia 15 anos, se limitava a financiar obras de infraestrutura econômica, sem maior apelo popular, e este era politicamente necessário na América Latina.⁸⁴

Em 1987 houve a criação da Agência Brasileira de Cooperação - ABC, desenvolvida para ser o órgão responsável de fomento e recepção da Cooperação técnica oferecida por Estados desenvolvidos. Com a sua expansão, a ABC passou a ser órgão de intermediação para que o Brasil viesse a prover à Cooperação técnica para outros Estados em desenvolvimento.⁸⁵

⁸² HISTÓRICO da Cooperação Técnica Brasileira, c2012.

⁸³ LANDAU, Georges D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 6, n. 12, p. 103-116, jan. 2008. p. 107. Disponível em:

http://mirror.fiap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_12.pdf#page=103. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁸⁴ LANDAU, 2008, p. 108.

⁸⁵ GUIA de fontes em ajuda humanitária. *Médicos sem Fronteiras*, [s. l.], [201-?]. Disponível em: <https://guiadefontes.msf.org.br/organizacao/agencia-brasileira-de-cooperacao-abc/>. Acesso em: 10 maio 2023.

A ABC, até os anos 2000, atuava tão somente como o órgão responsável para coordenar e manejar a ajuda recebida de outros Estados, ou seja, essa atuação acontecia apenas de forma passiva a fim de coordenar os acordos de Cooperação Internacional de que o Brasil usufruía. Apenas a partir dos anos 2000, com a criação da Cooperação Sul-Sul, foi que a ABC deixou de ser somente a gerenciadora dos acordos de recebimento da ajuda, mas também a de fornecimento de apoio internacional, atuando como mediadora dos acordos de Cooperação Internacional.⁸⁶

Hoje, o Brasil atua com duas das modalidades de Cooperação Internacional: a cooperação do Exterior para o Brasil; e com a ação advinda do Brasil para o exterior, conhecida como Cooperação Sul – Sul.

O Brasil preocupou-se, desde sua redemocratização, com o papel da cooperação em seu direito interno e, equitativamente, em seus relacionamentos externos. Corrobora-se este entendimento com sua própria lei fundamental, prevendo-se no art. 4.º de sua Constituição, a necessidade de suas relações internacionais serem regidas, entre outros, pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Sabe-se que a Cooperação Internacional é aplicada em muitos âmbitos e em diferentes entornos em solos nacionais: em tratados bi ou multilaterais; em acordos Sul-Sul ou com países desenvolvidos; nos campos tecnológicos, educacionais, econômicos, entre outros. Em outras palavras: O Brasil não tem apenas uma, mas sim várias políticas de Cooperação Internacional. Nesta temática, o Brasil adota, como norte de sua cooperação, o princípio da não indiferença, contribuindo de maneira enérgica para que os aspectos colaborativos tragam benefícios nas mais diversas áreas.⁸⁷

O quanto exposto acima não visa exaurir toda a dimensão que o instituto da Cooperação Internacional preconiza; entretanto, pode proporcionar uma visão mais ampla de como o Brasil tem se portado frente ao cenário internacional nesse aspecto.

Ao analisar as informações disponíveis na ABC, identificam-se inúmeros acordos bilaterais e multilaterais dos quais o Brasil participa ativamente no cenário de Cooperação Internacional.

Conforme se trouxe à baila, a expressão “não indiferença” é compreendida como remissão ao princípio da não intervenção previsto no artigo 4º, IV da Constituição Federal de 1988, princípio este que transmite a premissa de que o Brasil não poderá interferir em assuntos de matéria interna ou de relações externas de outros

⁸⁶ COOPERAÇÃO Internacional: diplomacia e desenvolvimento – Fernanda Cimini e Tanguy Baghdali. Belo Horizonte: Clipping CACD, 2021. 1 vídeo (55 min). Publicado pelo canal Clipping CACD. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mPgh85a3lpY&t=963s>. Acesso em: 25 set. 2023.

⁸⁷ ANJOS, 2021.

Estados. Ademais, tampouco outros Estados poderão aqui interferir, de modo que tal princípio funciona como “mão dupla”.

Com esse entendimento sobre a proposição da Cooperação Internacional, principalmente quanto à atuação do Brasil no modelo Sul-Sul (ou seja, a cooperação do Brasil para o exterior), seu funcionamento limitar-se-á à especificidade do acordo de cooperação conforme sua natureza, seja técnica, econômica, de desenvolvimento, comercial ou humanitária.

Há de se destacar aqui que a modalidade de Cooperação Internacional difere dos modelos de assistência para o desenvolvimento, que é a CAD (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento). Essa organização foi integrada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

O CAD funciona como um comitê para os Estados que atuam como endossadores das doações, assim como outras organizações internacionais, o CAD atua como um intermediador desse apoio internacional, de modo a alinhar que a doação recebida seja provida de acordo com os princípios de sustentabilidade da comunidade internacional, ainda tem uma atuação no sentido de promover sugestões de políticas institucionais para a efetivação desse formato de assistência.⁸⁸

Quanto aos países do Norte, industrializados e com indicadores elevados de desenvolvimento humano, foi no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (mormente no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD, composto por apenas 28 países) que os principais doadores ou os doadores tradicionais no sistema da CID construíram suas regras e critérios, como a definição estatística do que é considerado Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Ou seja, o que foi construído no CAD da OCDE nunca teve caráter político de universalidade. Ademais, mesmo para esses países o CAD tem formulado recomendações e visa a definir padrões que podem ser seguidos pelos Estados, mas o poder discricionário permanece no plano das decisões de política externa e de políticas de cooperação de cada doador tradicional.

(...) Aspecto importante a ser ressaltado: paradoxalmente, também como consequência dessas lacunas, há espaço para alguma criatividade política pelos Estados, principalmente por aqueles que não fazem parte do CAD da OCDE, como o Brasil.

Em comparação à Cooperação na modalidade Sul- Sul, no cerne de apoio a outros Estados não há tanta diferença da cooperação oferecidas pelos Estados no eixo Sul-Sul; entretanto, há de se destacar também que a assistência oferecida pelo CAD

⁸⁸ LOPES, Luara L.; MILANI, Carlos; SUYAMA Bianca. *Políticas de Cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2013. p. 4-5. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>. Acesso em: 8 set. 2023.

também ocorre via recursos financeiros, o que, pelo menos na atuação do Brasil como Estado benfeitor, não é uma prática dos acordos de Cooperação Internacional.

André de Mello e Souza⁸⁹ ainda preconiza que os Estados benfeitores da OCDE, para atuar nesse formato, possuem um arsenal de regras estabelecidas pelo CAD a serem seguidas quando prestam a assistência, o que, em contraponto aos países como Brasil, Índia e China, não estabelece fatores econômicos, humanitários, ambientais para a concessão da Cooperação Internacional para o desenvolvimento, bem como uma gama menor de questões burocráticas para operacionalização dos acordos.

Essa forma de atuar dos Estados em desenvolvimento vêm do contexto histórico no curso do qual tiveram muitas intervenções em sua soberania; dessarte, quando oferecem esse modelo de cooperação, priorizam essencialmente uma política de não intervenção na Soberania dos Estados que recebem o apoio.

2.2 A Constituição Federal e a cooperação internacional

A Constituição Federal de 1988 conta, em seu escopo, desde a sua criação por meio da Assembleia Constituinte, com a previsão do artigo 4º (dos princípios que regem as relações internacionais). Dentre eles encontra-se o inciso IX, “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Tal previsão garante a fundamentalidade deste princípio, de modo que o Brasil se compromete a envidar os melhores esforços para cooperar com outros Estados para a evolução da comunidade internacional como um todo.

Amado Luiz Cervo⁹⁰ ensina que essa conceituação da cooperação internacional tomou forma no Brasil como uma forma política, pois, de uma forma subsidiária, o ato de cooperar tinha como objetivo suprir as lacunas da política exterior

⁸⁹ SOUZA, André de Mello. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, [s. l.], n. 9, p. 89-99, jan./mar. 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4560/1/BEPI_n09_coopera%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

⁹⁰ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994. Disponível em: http://www.academia.edu/4778231/Socializando_o_developimento_uma_hist%C3%B3ria_da_cooper%C3%A7%C3%A3o_t%C3%A9cnica_internacional_do_Brasil. Acesso em: 1 set. 2023.

no que não era possível atuar de forma independente dentro de cada soberania individual dos Estados.

Marcos Augusto Maliska⁹¹ salienta que, quando se analisa a consequência da Cooperação Internacional no âmbito constitucional, há duas posições distintas:

Sob o ponto de vista normativo, as implicações da cooperação internacional para o direito constitucional se resumem na necessidade de distinção entre (i) produção normativa exclusiva, no plano interno e (ii) produção normativa compartilhada (ou cooperativa), no plano externo (internacional). Enquanto, na primeira, a vontade soberana do país é exclusiva ou, ao menos, o é formalmente, na segunda se tem um conjunto de vontades soberanas motivadas pela cooperação normativa. A cooperação internacional no âmbito normativo relativiza o princípio da supremacia da Constituição, não o subordinando as normas internacionais, mas o compreendendo como uma estrutura aberta. Isso implica em dizer, sob o ponto de vista do controle de constitucionalidade, que se faz necessário demonstrar as condições de abertura do texto constitucional à cooperação internacional, em especial nas hipóteses de possível incompatibilidade entre o texto da Constituição e a redação de um ato normativo internacional.

Dentro dessa explicação é possível vislumbrar o início do panorama dos desafios da Cooperação Internacional, considerando que temos positivado dentro da Constituição Federal o comprometimento do Brasil em cooperar; entretanto, os acordos de cooperação não possuem um formato específico, e cada acordo há de ser formalizado por meio do instrumento legal que os atores internacionais que o pactuam entenderem necessário.

Quando os acordos de cooperação são formalizados por meio de tratados internacionais, os tratados passam a ser ratificados pelo Brasil e tornam-se parte da legislação brasileira, por ter força normativa, conforme preconiza o artigo 5º, parágrafo segundo e terceiro da Constituição Federal. Os direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição Federal não excluem aqueles que venham a ser pactuados em tratados internacionais que o Brasil ratifique.

Sendo assim, além do compromisso de cooperar, quando se traz um acordo de cooperação formalizado por meio de um tratado para a legislação doméstica há de se falar da necessidade de um processo de harmonização desse acordo para que ele esteja em consonância com as premissas da Constituição Federal, razão pela qual

⁹¹ MALISKA, Marcos Augusto. A Cooperação internacional para os direitos humanos entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional: desafios ao Estado constitucional cooperativo. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 7016-7030. p. 7026. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marcos_augusto_maliska.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

temos a ABC como agente intermediador de todos os processos de Cooperação Internacional.

Além disso, o artigo 4º da Constituição Federal contém outras premissas que se correlacionam com a Cooperação Internacional:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.⁹²

Nesse sentido, a cooperação internacional, principalmente na modalidade Sul-Sul e com acordos de cooperação como o do Mercosul, segundo Vivianny Kelly Galvão⁹³, sinaliza diretamente esse compromisso assumido pelo Brasil, de trazer os povos da América Latina para um progresso coletivo, dado o panorama de fragilidades em comum onde a composição de uma aliança representa um alicerce de desenvolvimento com vistas a fornecer aos Estados que a compõem um fortalecimento de questões internas que antes eram deficitárias.

Ressalta-se, ainda, que todo acordo de Cooperação Internacional assumido pelo Brasil parte da premissa de manutenção da neutralidade e não intervenção da soberania dos demais Estados que integram os acordos.

2.3 Objetivos e divisões da cooperação internacional brasileira

Outrossim, pelos dados disponíveis nos registros eletrônicos da ABC, hoje é possível identificar o quanto segue sobre as divisões da Cooperação Internacional,

⁹² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

⁹³ GALVÃO, Vivianny Kelly. Breves Reflexões sobre o artigo 4º da Constituição Federal. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, Curitiba, n. 15, p. 272-292, 2011. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2928/2498>. Acesso em: 28 ago. 2023.

começando pela Cooperação vinda do exterior para o Brasil, podendo esta ser classificada como multilateral ou bilateral (classificação já apresentada na presente dissertação). Essa modalidade tem como principais alavancagens: “(a) a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (b) o fornecimento de expertise, conhecimento e técnicas que não sejam de proficiência do Brasil”.⁹⁴

Nessa divisão de Cooperação vinda do exterior para o Brasil os acordos não contemplam o envio de ativos financeiros, mas, sim, o suporte por meio de instalações, pessoal capacitado e materiais necessários para o desenvolvimento a ser promovido.

Em sequência a cooperação do Brasil para o exterior ou a cooperação Sul-Sul, é um formato de cooperação, que ocorre a partir das solicitações de apoio nas embaixadas brasileiras ou nas estrangeiras situadas no Distrito Federal. Nessa modalidade, o formato da cooperação pode se dar de forma bilateral, trilateral ou composta por um grupo de Estados.⁹⁵

Sobre a Cooperação Sul-Sul, faz-se necessária a compreensão do que abrange a constituição desse termo. Essa modalidade de cooperação é realizada por um Estado em desenvolvimento proporcionando apoio para outro Estado em desenvolvimento, ao passo que a “Cooperação Norte-Sul” se dá quando há ajuda de um Estado desenvolvido para um Estado em desenvolvimento.

Essa necessidade do desenvolvimento, de uma cooperação contando com Estados em desenvolvimento, deu-se no panorama internacional a partir dos anos 2000, com o Projeto do Milênio promulgado pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁹⁶, mas de alcance global, que tinha oito metas essenciais para que a comunidade internacional, em conjunto, pudesse superar os desafios de caráter econômico, social e de desenvolvimento que se apresentavam no século XXI.

Essas metas consistiam-se em: (i) erradicar a pobreza; (ii) alcance da educação primária de forma universal; (iii) a igualdade de gêneros e autonomia das mulheres; (iv) redução da mortalidade infantil; (v) aprimoramento da saúde materna; (vi) o

⁹⁴ VERTENTES da Cooperação Técnica Internacional. *Agência Brasileira de Cooperação*. Brasília, DF, c2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes>. Acesso em: 12 ago. 2023.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ FIGUEIREDO, 2011, p. 167.

combate à AIDS/HIV, malária, entre outras doenças; (vii) sustentabilidade ambiental; (viii) a implementação de parceria global para o desenvolvimento⁹⁷.

Amado Luiz Cervo⁹⁸ defende que:

A cooperação adensou-se no Brasil, como conceito e como prática política. Na linguagem diplomática e política, o termo "cooperação" manterá seu significado polivalente com que traduziria a filosofia desenvolvimentista que carregava. A cooperação haveria de preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento. Fazia-se constantemente uma avaliação das modalidades hierarquizadas da cooperação, conforme assinalou-se anteriormente, com o fim de medir a capacidade desenvolvimentista de cada uma delas, levando-se em conta os conceitos em voga internacionalmente e as chances de cada uma das modalidades.

Neste contexto, com ênfase no âmbito de auxiliar a maior quantidade de Estados, principalmente pautados na promoção dos objetivos acima, a Cooperação Internacional se tornou uma ferramenta de alta necessidade para que os Estados assumissem o compromisso internacional de evolução coletiva. Nessa seara, como a cooperação vinda do Norte se tornava um cenário cada vez mais dificultoso e pela quantidade de Estados em desenvolvimento que necessitavam de apoio, não era possível a supressão da demanda de necessidade de apoio apenas com os Estados desenvolvidos.

Pautados nos interesses do Projeto Milênio surge a necessidade de os Estados em desenvolvimento propulsionarem a forma de apoio em uma base horizontal, entre si, naquelas áreas que tinham mais desenvolvimento do que outros Estados em desenvolvimento.

Maria Lucia Maciel e Sarita Albagli⁹⁹ frisam que:

Nesse contexto, além da clássica cooperação vertical, ganham maior densidade as relações sul-sul. Os países latino-americanos, em particular, ensejam maior proatividade e autonomia relativamente à potência tradicionalmente hegemônica no continente, movendo esforços para fortalecer a integração e a cooperação regional e diversificando parcerias,

⁹⁷ OS OBJETIVOS de desenvolvimento do Milênio. *Nações Unidas Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁹⁸ CERVO, 1994.

⁹⁹ MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: desafios contemporâneos. In: GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (ed.). *C397 Cooperação Internacional na Era do Conhecimento*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. p. 9-22. p. 10-11. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/11009696/1Livro_Coopera%C3%A7%C3%A3o+Internacional_2010_6403.pdf/35eeaf83-9e1c-4099-80b8-1c9ce8b73aed?version=1.3. Acesso em 14 set. 2023.

especialmente com países e regiões emergentes ou periféricos no sistema de poder mundial.

Essa modalidade, por sua vez, tem como principais alavancagens: (a) atender e auxiliar quando possível a necessidade dos Estados em desenvolvimento; (b) o aceite da cooperação por parte do Brasil leva em consideração os interesses particulares dos organismos cooperantes nacionais; (c) a concentração é essencialmente foco na capacitação de pessoas, bem como na estruturação e na parte operacional de execução do objeto da cooperação; (d) novamente, nessa modalidade não há a remessa de ativos financeiros, mas, sim, de expertise, conhecimento e práticas.¹⁰⁰

Ante toda a exposição, é possível observar que a Cooperação Internacional se trata não apenas de um mecanismo propulsor dos aspectos econômico e comercial, mas, também, um meio para que os Estados em desenvolvimento possam ter subsídios por meio desses acordos para impulsionar o seu desenvolvimento em diversos setores – como saúde, agricultura, tecnologia, entre muitos outros que podem ser explorados.

¹⁰⁰ VERTENTES da Cooperação Técnica Internacional, c2012.

3 DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Para o presente capítulo serão abordados os desafios comuns aos Estados em desenvolvimento dentro da Cooperação Internacional, sobre a análise desses Estados, bem como os desdobramentos dos apoios de Cooperação Internacional.

Não obstante do fato de análise sobre o viés velado de cooperar de alguns Estado benfeitores, onde há uma agenda de interesses interna que vai de encontro aos princípios que são basilares para a Cooperação Internacional. Para tanto faz-se necessário pensar sobre a forma de cooperar e se em algum nível o princípio altruísta permeia essa atuação dos Estados dentro dos projetos que se desenvolvem ou se apenas há o ímpeto por desenvolvimento propulsionado por motivações de política interna de cada Estado.

3.1 Limitação da atuação dos estados benfeitores

A seguir, passar-se-á a analisar as dificuldades e os pontos que fragilizam as relações institucionais dentro da Cooperação Internacional, seja entre Estados ou por meio da intermediação de organizações internacionais, que por diversas vezes acabam sendo o meio de balanço para que tais acordos funcionem, a fim de evitar que motivos individuais dos Estados venham a desestabilizar o fluxo de apoio promovido pela Cooperação Internacional.

Em determinados casos se fez necessário, para a propulsão efetiva da cooperação, o intermédio das organizações internacionais. Contudo, vista a proposição da presente dissertação, seria essa a única dificuldade efetiva da Cooperação Internacional? Não haveria barreiras em nenhum aspecto (evidentemente que não), mas, dentro deste tópico, delimitar-se-á o que essas barreiras representam.

Em primazia, até mesmo o surgimento do modelo Sul-Sul, que engloba Estados em desenvolvimento apoiando Estados em desenvolvimento, denota-se o primeiro ruído do estabelecimento de apoio dos Estados desenvolvidos.

Quando um potencial conflito de interesses permeia o cenário de cooperação, há uma tendência à interrupção do fluxo de compartilhamento de informações ou experiências, pois a partir daquele momento o ato de cooperar esbarra no interesse

individual do Estado endossante, pode-se dizer que aqui é a delimitação de onde a Cooperação deixa de caminhar junto aos seus princípios estruturais.

Traz-se um aspecto muito interessante, até mesmo pela constituição da Cooperação Internacional ser considerada um mecanismo de *soft law*, ou seja: uma vez que não há uma obrigação dos Estados em contribuir com acordos de Cooperação Internacional, e é evidente que esta ação não deverá inferir em seu desenvolvimento interno; logo, o Estado está no seu direito ao não adentrar um acordo ou de não querer compartilhar determinada tecnologia, experiência, etc. (obviamente, desde que isso esteja previamente acordado entre os signatários). Porém, paira sobre o tema: qual seria, então, o objetivo de um Estado ao adentrar esse tipo de Cooperação? Quais os benefícios que um Estado benfeitor teria nesse contexto?

Nota-se que esses acordos não possuem uma contrapartida imediata ao Estado benfeitor; tal ação preconiza um ato de propulsionar o desenvolvimento mútuo, de um Estado que pode mais, em determinado aspecto, contribuir para um Estado que pode menos – e isto, frente ao aspecto internacional, faz pleno sentido, uma vez que nenhum Estado é totalmente independente em todas as suas funcionalidades.

Nesse espectro, o âmbito internacional vive uma teia emaranhada, onde um Estado está potencialmente ligado a outro seja para o fornecimento de *commodities*, para o balanço econômico, apoio ou propulsão ao desenvolvimento tecnológico; diz-se, então, que, apesar da motivação ulterior que faça estreitar laços em seara internacional, trata-se de um mecanismo inerente à atuação de qualquer Estado que deseje promover a evolução individual do seu território e o progresso daqueles que os apoiam.

A Cooperação Internacional conta com uma estrutura robusta de intermediadores, como organizações internacionais, para amparar os Estados benfeitores em todo o processo de oferecimento ao desenvolvimento. Entretanto, há de se dizer que a atuação do Estado benfeitor, principalmente no que tange à Cooperação Norte-Sul, é um ponto de extrema delicadeza, dado que por diversas vezes esses Estados atuam de forma limítrofe à soberania e não intervenção no Estado em desenvolvimento.

Um dos principais motivos que levam a essa atuação acima, da linha interventiva que delineia Cooperação Internacional, deve-se ao fato de que os Estados benfeitores ficam responsáveis pela gestão dos acordos de Cooperação, havendo repercussão em diversas esferas de direito interno, desde a falta de harmonização

das premissas do acordo de Cooperação com a legislação doméstica e até mesmo com questões de políticas públicas e desenvolvimento interno do Estado endossado pelo apoio.¹⁰¹

Para tanto, a atuação de um Estado benfeitor deve ser limitada pelos princípios que sinalizam a Cooperação Internacional, essencialmente a neutralidade, a não intervenção e o respeito à soberania. Como este seria o cenário ideal e não efetivamente o que ocorre, serão analisados adiante os desafios propostos por essa atuação.

3.2 Divergências políticas, ideológicas e burocráticas

Para abrir este tópico é válido ressaltar que ele foi construído de forma a elencar os desafios identificados em acordos de Cooperação Internacional de diferentes modalidades e áreas de atuação, mas que convergem em um ponto final de dificuldades equivalentes.

Os desafios aqui apresentados se desdobram tanto no modelo de Cooperação Norte-Sul como no modelo Sul-Sul. Obviamente que, em cada qual, em decorrência do seu perfil individual há a incidência maior de uma questão do que de outras; entretanto, são dificuldades estruturais que permeiam basicamente todo acordo de Cooperação Internacional.

Inicialmente, um dos problemas de maior recorrência é a questão burocrática que permeia os acordos de Cooperação Internacional. Sato Eiiti¹⁰² defende que com a disseminação da Cooperação Internacional houve o fracionamento das organizações de desenvolvimento de Cooperação Internacional, que nada mais são do que organizações especializadas que apoiam o desenvolvimento das mais diversas formas. Como exemplo temos o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

¹⁰¹ TORRENTGUY, Marco Aurélio Antas. O papel da cooperação internacional para efetivação de direitos humanos: o Brasil, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o direito à saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 58-67, 2010. p. 62. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/699>. Acesso em: 12 set. 2023.

¹⁰² SATO, 2010, p. 55.

Essa fragmentação implica no estabelecimento de burocracias e regras individuais dessas organizações, que acabam gerando impasses quando há acordos de Cooperação Internacional que possuem um perfil integrativo que não estaria limitado, portanto, a apenas um tema, constituindo uma face em que diversas organizações de cooperação especializadas teriam atuação.

Nesses casos, torna-se delicada a integração do acordo de Cooperação Internacional por haver dificuldade em se concentrar no que seria primordial na questão burocrática, bem como quanto às divergências sobre o que deveria vir a ser prioritário na amplitude de acordos interdisciplinares.

Não somente na esfera administrativa, há impasses de caráter jurídico e regulatório. Como exemplo, um dos maiores projetos de cooperação brasileira, qual seja: o da fábrica de medicamentos da Fiocruz em Moçambique.

Conforme defende Eduardo Mazzaroppi Barao Pereira¹⁰³:

O Brasil estimulou projetos de grande porte em Moçambique, mas não criou um sistema de cooperação internacional que o subsidiasse, inexistindo um corpo técnico, uma estrutura logística e um aparato burocrático adequado a sua execução, nem sistemas de monitoramento e avaliação efetivos dos projetos. Dificuldades técnicas, legais, jurídicas, administrativas, econômicas, logísticas, socioculturais e relativos às relações internacionais prejudicam a viabilidade, a eficácia e a efetividade de muitos projetos, além de desestimular muitos outros.

Além desse cenário, por questões burocráticas de harmonização da Cooperação Internacional dentro da legislação doméstica esse acordo em epígrafe sofreu vários impasses jurídicos, por falta de um processo legislativo claro e específico, de modo que faltava um decreto presidencial para a instalação de um escritório da Fiocruz em Moçambique.

Há de se destacar, aqui, a falta de um marco regulatório no cenário brasileiro que regule a questão da Cooperação Internacional, pois a falta de um instrumento vinculante normativo dispondo das premissas básicas e operacionais da Cooperação Internacional torna a implementação da Cooperação Internacional inacessível.

¹⁰³ PEREIRA, Eduardo Mazzaroppi Barao. Análise dos principais desafios e entraves para a cooperação técnica internacional em saúde Brasil-Moçambique. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 22, n. 7, p. 2267-2276, 2017. p. 2269. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.03502017>. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/v22n7/1413-8123-csc-22-07-2267.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

Sobre a questão da insegurança jurídica, traz Carlos Roberto Husek¹⁰⁴ uma relevante consideração:

Ainda assim, entendemos que em relação a outras matérias - que não Direitos Humanos - o Brasil carece de melhor definição, porque com essa falta de clareza poderemos deixar os nossos parceiros internacionais, aqueles com quem negociamos, inseguros se iremos ou não obedecer efetivamente ao tratado assinado e ratificado (o tratado é uma das expressões da norma internacional), ainda mais com a possibilidade de uma lei interna posterior ao tratado e que regre sobre idêntica matéria ser votada pelo Congresso e sancionada, suspendendo o tratado internamente, embora na órbita internacional ele possa continuar em vigor. Busca-se aos acordos de cooperação internacional em matéria criminal e civil, grau hierárquico de emenda à Constituição. Tal é a realidade atual em que os Tratados Internacionais, produto da normatização entre os Estados, deveria entrar no Brasil, não só em matéria de cooperação internacional, mas em todas as matérias, acima da lei infraconstitucional.

Dentro desse contexto importa falar da questão de infraestrutura para a implementação dos projetos de Cooperação Internacional. Nota-se que, quando se fala de cooperação para Estados em desenvolvimento, há um fato de precariedade em muitos casos que precisa ser levado em conta. Nesse sentido, o Estado benfeitor precisa estar preparado e ciente das dificuldades que poderão aparecer ao longo do processo de implementação.

Há uma questão política por trás desse cenário, com as mudanças de governo, em Estados onde não há regras específicas que determinam e delimitam a atuação da Cooperação Internacional. Isso pode ser um tema deixado de fora da agenda desses governantes, ainda que haja um compromisso com a comunidade internacional, pelo caráter voluntário da Cooperação Internacional; não é um mecanismo coercitivo por via legal, mas por um mecanismo de *soft law* influenciando a atitude de outros Estados para cooperar. Assim sendo, este pode vir a ser um tema prejudicado quando da troca de governos por agendas diferentes possuírem premissas de compromissos diferentes de gestão pública.

Esse foi um dos solavancos de outra ação de Cooperação Internacional preconizada em Timor Leste pelo Brasil, na frente educacional. Todo esse movimento começou a ser consolidado após a independência de Timor Leste da Indonésia. Nessa atuação, conforme preconiza Maria Denise Guedes e Vicente Paulino¹⁰⁵, houve a

¹⁰⁴ HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: LTR, 2023. p. 63.

¹⁰⁵ GUEDES, Maria Denise; PAULINO, Vicente. Cooperação Internacional para o desenvolvimento e educação: um estudo preliminar sobre os desafios e possibilidades a partir da experiência compartilhada entre Brasil e Timor-Leste. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 34, n. 2, p. 365-389, maio/ago. 2016. p. 383. Disponível em:

suspensão das atividades em determinados momentos por matéria de ordem política e econômica, dando vez a mais um desafio da Cooperação Internacional: superar as instabilidades políticas para a garantia de que o objeto da cooperação se manterá.

Esse ponto é de extrema delicadeza, pois a interrupção de uma cooperação internacional pode representar, para o Estado endossado, um prejuízo de grande escala, principalmente quando essa ajuda estiver vinculada à matéria essencial para manutenção daquele Estado.

Nesse cenário, é válido destacar que determinados eventos também representam uma ameaça ao desenvolvimento pleno da Cooperação Internacional, e temos aqui um ponto focal na Cooperação Norte-Sul. Com os atentados de 11 de setembro de 2001, algumas mudanças tomaram um rumo diferente do que se esperava em termos de Cooperação Internacional, pois os Estados, principalmente os desenvolvidos, passaram a ter uma preocupação com questões de segurança nacional. Segundo Carlos Milani:¹⁰⁶

A política da segurança ganhou terreno diante de ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, ameaçando o próprio ideal do multilateralismo. Com a implementação de uma agenda mais repressiva e de controle, algumas questões correlatas à CID, por exemplo com respeito às remessas de migrantes a suas comunidades de origem, passaram a ser interpretadas e reguladas não sob a ótica da cooperação e do desenvolvimento, mas na perspectiva bastante realista da segurança das fronteiras nacionais.

Adiante, passamos para o ponto das questões ideológicas, que são na realidade um desdobramento das diferenças políticas entre Estados, e nesse ponto Marco Aurelio¹⁰⁷ salienta uma interessante visão sobre a questão de seletividade que acompanha esse aspecto. Basicamente, o oferecimento da cooperação fica vinculado a um cenário político ideal do Estado beneficiário, sendo que as premissas básicas de direitos humanos e ambientais, entre outros, tenham um patamar aceitável de atuação.

Por outro lado, em função da discricionariedade característica ao sistema internacional de cooperação, os países cooperantes do norte podem

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2016v34n2p365/32763>. Acesso em: 14 set. 2023.

¹⁰⁶ MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago., 2012. p. 215. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/y7g7pH4L735RydsPSRJW9rM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2023.

¹⁰⁷ TORRENTGUY, 2010, p. 62.

estabelecer padrões de seletividade que atendam a seus próprios interesses - por exemplo, a adoção de "ajustes" econômicos de cunho liberal ou a adoção de políticas públicas de combate ao tráfico internacional de entorpecentes. Essas são algumas das contradições entre o discurso e a realidade da cooperação internacional. Elas permitem um enfrentamento crítico das relações norte-sul e prospectivo das relações Sul-Sul. Então, o direito escrito, mas ainda inefetivo, deve ser lido não como um dever-ser abstrato que satisfaz a racionalidade formal, mas como um direito ausente, inaceitavelmente alheio à própria realidade a que se dirige.

Pelo caráter voluntário da Cooperação Internacional há aqui uma dicotomia, de modo que os Estados beneficiários por muito tempo dependiam exclusivamente da modalidade de Cooperação Norte Sul, o que representava estar sujeito ao perfil discricionário nessa forma de cooperação. Essa seletividade deve-se a vários fatores, como o interesse do Estado benfeitor naquele acordo, questões de política tanto interna quanto externa e a harmonização dos princípios de uma nação com outra – bem como os recursos.

A Cooperação Internacional, conforme indicado pelo caso de Moçambique, perde sua força quando há extrema dificuldade para o Estado benfeitor em conseguir estruturar a operação desse projeto. Os valores destinados para a Cooperação são provenientes do recurso interno de cada Estado; logo, se é de interesse que esse acordo seja efetivado, por uma questão de lógica o Estado benfeitor irá prover o máximo possível de infraestrutura para que o projeto se sustente, ou tentará apoiar um Estado que conseguirá minimamente desenvolver essa estrutura, contribuindo somente com a parte de capacitação da cooperação.

Essa seletividade variará também conforme o tipo de acordo de Cooperação, objeto do acordo e Estados envolvidos.

Essa questão política e ideológica vai de encontro ao princípio de direito internacional, qual seja de autodeterminação dos povos. Segundo Carlos Roberto Husek¹⁰⁸ sobre este tema:

Representa esse princípio um prestígio aos princípios da soberania e da independência nacional e que, de certa forma, poderia contrariar a existência de uma ordem internacional superior, continuando os Estados como sujeitos principais e primários do sistema internacional. Também vem inserta a ideia de que cada nação deve corresponder a um Estado soberano.

¹⁰⁸ HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: LTR, 2023. p. 193.

Logo, pelo entendimento acima, a autodeterminação está inserida dentro do conceito macro da soberania, pois garante ao povo e/ou nação o direito de organizar-se como bem entenderem e determinarem as regras que fazem sentido para o contexto cultural e histórico daquela determinação territorial.

Alberto do Amaral Júnior¹⁰⁹ ensina que:

Ou seja, é responsabilidade de cada povo e, principalmente, de cada Estado, que o movimentará através de políticas públicas. Em verdade, a cooperação internacional não exclui nem contradiz a busca interna pelo desenvolvimento. Ao contrário, elas se complementam. Outra não é a intenção da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento ao colocar o Estado, individual ou coletivamente considerado, como o principal promotor do desenvolvimento. Além do mais, é garantida a cada Estado a adoção do modelo de desenvolvimento que mais se adequar à realidade de seu povo. E a cooperação internacional nisto não poderá intervir, em razão de um princípio fundante da ordem internacional: a **autodeterminação dos povos**. Obviamente, o modelo adotado deverá buscar obrigatoriamente a plena e progressiva efetivação dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), bem como a sustentabilidade ambiental. Isso não se configura como desrespeito ao princípio supracitado, pois, como foi visto no artigo anterior, tal efetivação dos direitos humanos foi incorporada ao próprio conceito jurídico de desenvolvimento.

Nota-se que a partir disso, há a construção de que a cooperação deve buscar um modelo de desenvolvimento, almejando o progresso efetivo, de caráter político, civil, econômico, dentre outros, mas que de nenhuma forma esse impulso para a construção desses direitos deve ser tomado como uma permissão para a violação da autodeterminação dos povos.

Humberto Alves de Vasconcelos Lima e Leonel Eustáquio Mendes Lisboa¹¹⁰ ensinam que o princípio da autodeterminação dos povos abrange dois desdobramentos, quais sejam, a **autodeterminação territorial**, onde o povo dentro de determinado espaço delimitado detém a liberdade para optar por qual modelo e forma política lhe parece adequado, sem a intervenção à sua Soberania para tal; o segundo desdobramento seria a **autodeterminação pautada na identidade**, que transmite o direito de uma determinada comunidade dentro do Estado ter o direito de ter sua própria vertente cultural, étnica, religiosa.

¹⁰⁹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. E-book. p. 77.

¹¹⁰ LIMA, Humberto Alves de Vasconcelos; LISBOA, Leonel Eustáquio Mendes. As origens dos direitos das minorias e os limites do direito à autodeterminação dos povos. In: POLIDO, Fabrício Bertini P.; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de (coord.). *Filosofia do Direito Internacional*. São Paulo: Grupo Almedina, 2018. p. 231-263. E-book. p. 231-232.

Quando verificamos que as ações de Cooperação Internacional, promovidas principalmente pelos Estados desenvolvidos, por muitas vezes possuem um interesse singular desses Estados em adentrar determinados acordos de cooperação, ainda que em algum momento tenha ocorrido a boa-fé o intuito de cooperar, eles acabam por violar ainda que indiretamente o princípio de autodeterminação.

Isso ocorre quando os Estados impõem regras, incluindo a questão da seletividade em graus mais extremos, demandando a adesão de determinadas políticas institucionais ou formas de conduta para a implementação do projeto de cooperação e principalmente deixam de observar condições específicas que tornam o ambiente de um Estado em desenvolvimento completamente diferente do Estado desenvolvido.

Em outras palavras, não basta a intenção de cooperar e a exigência de que isso seja feito de uma certa maneira, o Estado beneficiário possui um outro contexto político, cultural e econômico que não consegue receber a cooperação da mesma forma que o Estado benfeitor quer oferecer, por isso adequações nesses procedimentos são sempre necessárias às condições precedentes que são a realidade efetiva que está inserido o Estado beneficiário.

Isso não é uma exclusividade da Cooperação Norte-Sul, apesar de ser uma ocorrência em um nível muito mais aprofundado, a modalidade Sul-Sul há o que de se atentar para que os Estados benfeitores nessa vertente não ajam da mesma forma em menores proporções, sobre esse ponto Eduardo Mazzaroppi¹¹¹ ressalta no caso de Moçambique que:

O discurso oficial brasileiro justificador da cooperação técnica prestada ao continente africano enfatiza, além da “dívida histórica”, advinda da escravidão, e da solidariedade como princípio da política externa brasileira, um suposto “passado comum”, promotor de afinidades histórico-culturais e de “problemas comuns”. De fato, há semelhanças e afinidades entre os brasileiros e muitos africanos, o que é bastante relatado pelos moçambicanos. Todavia, não se deve negligenciar as diferenças culturais existentes entre os países africanos e entre eles e o Brasil. O discurso da África como uma unidade monolítica é deveras criticado, em nada correspondendo à realidade sociocultural e política do continente, absolutamente plural. As diferenças culturais e o desconhecimento recíproco, mas, enquanto provedor de cooperação, principalmente do Brasil em relação às diversas realidades sociais nacionais do continente africano, são claros dificultadores da cooperação técnica. O reconhecimento dessas diferenças, a despeito de representarem entraves ao aprofundamento da cooperação, revela-se essencial à proposta mesma de cooperação horizontal ou Sul-Sul, confundindo-se com a própria noção desse instituto.

¹¹¹ PEREIRA, 2017, p. 2269.

Depreende-se que respeitar e analisar os contextos econômicos, políticos e culturais do Estado beneficiário faz parte do processo de cooperar, e é essencial para o respeito ao princípio de autodeterminação, bem como para a concretização do projeto de Cooperação e sua efetividade para os atores internacionais envolvidos.

3.3 A contrapartida velada dos estados benfeitores

Nota-se que essa é uma questão que paira sobre a Cooperação Internacional em todo momento e prioritariamente quando fala-se em Cooperação Internacional no sentido Norte Sul.

Luara L. Lopes, Carlos Milani e Bianca Suyama¹¹² defendem que a motivação dos Estados não está sempre alinhada, o que leva a conflitos especialmente quando não existem medidas institucionais dos governos, seja por meio de planos de ação ou de deliberação legislativa sobre o tema de Cooperação Internacional.

José Roberto Ferreira e Paulo Marchiori Buss¹¹³ salientam que, ainda que os Estados desenvolvidos tenham como impulso envidar os melhores esforços para auxiliar os Estados em desenvolvimento, principalmente aqueles em situação de pobreza, por diversas vezes a sua atuação acaba se perdendo, com uma posição imperativa de como entendem ser a melhor maneira de exercer aquela cooperação dentro do Estado beneficiário, além da confusão que se gera quando os Estados benfeitores possuem uma agenda política ou econômica com aquela cooperação. Não obstante o fato de que para os Estados beneficiários não é uma tarefa simples organizar o recebimento do apoio junto aos seus órgãos de governança interna.

Sem a estrutura apoiada pelo poder institucional para garantir força vinculante, os acordos de Cooperação Internacional e principalmente sua operacionalização tornam-se dificultosos e com muitos entraves que obstaculizam o objeto central dos acordos.

A inclusão do respeito à soberania como uma premissa da Cooperação Internacional não foi feita de forma leviana. No cenário internacional há diversas

¹¹² LOPES; MILANI; SUYAMA, 2013.

¹¹³ BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Ensaio critico sobre a cooperação internacional em saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 93-105, mar. 2010. p. 94. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17386/11.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2023.

situações de intervenção no território de outro sob o pretexto de potencial ameaça à segurança daquela nação ou das que a cercam; entretanto, quando estamos no âmbito da Cooperação, a violação da soberania é sutil, pois o Estado benfeitor toma de sua posição de gerenciamento dos acordos para intervir em questões de ordem política no Estado endossado pelo apoio. Esse é um dos principais motivos que levam os Estados em desenvolvimento a formar as alianças Sul-Sul.

Marco Aurélio¹¹⁴ ainda defende que:

Assim, os processos de descolonização engendraram um tipo de cooperação internacional norte-sul cujo discurso é a promoção do desenvolvimento sócio-econômico, mas cuja realidade é contraditória em razão dos interesses das grandes potências econômicas.

Importa dizer que a ação de executar algum tipo de cooperação tem um interesse, pois, veja-se: como anteriormente mencionado, por ser um emaranhado de interdependências, possivelmente haverá algum tipo de interesse ao Estado que adentra um acordo de Cooperação Internacional, sendo importante delimitar que não haveria razão de ser de um Estado adentrar esse tipo de acordo sem uma contrapartida, ainda que essa não seja material, mas, sim, por um corpo de influências.

A Cooperação Internacional transita sobre diversos temas, e, conforme dito anteriormente nessa dissertação, quando intermediada por uma organização internacional, assuntos mais delicados podem ser abordados. Um desses temas, que desencadeiam a propulsão da Cooperação Internacional, é o tema de segurança. Note-se que um Estado benfeitor, ao apoiar outro, está colaborando com a manutenção da paz em um cenário mundial, como na prevenção de ataques de grande escala ou cenários de guerra.

Ainda sustenta André de Paiva Toledo¹¹⁵ que:

O primeiro desvio em relação ao formato da cooperação Sul-Sul refere-se ao aspecto subjetivo. Segundo a concepção formal dos acordos horizontais de cooperação, devem as partes do acordo internacional ser apenas Estados em desenvolvimento. Tal determinação subjetiva teria o propósito de blindar as partes economicamente mais frágeis de pretensões e imposições dos Estados do Norte, dissonantes dos desafios comuns aos Estados do Sul.

¹¹⁴ TORRENTGUY, 2010, p. 61.

¹¹⁵ TOLEDO, André de Paiva. Prosavana: instrumento de cooperação internacional (Norte) – Sul-Sul. *CONPEDI Law Review*, Madrid, v. 1, n. 16, p. 181-210, 2015. p. 201. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3556>. Acesso em: 25 set. 2023.

Também é interessante ressaltar as duas fortes pontes que a Cooperação Internacional propulsiona para este contexto. Pode-se elencar a imagem do Estado benfeitor que, ao atuar na Cooperação Internacional, credibiliza a sua atuação perante a comunidade internacional; da mesma forma que, se a cooperação se tornar um objeto de intervenção à soberania, isso também refletirá na imagem desse Estado.

Suhayla Mohamed Khalil Viana¹¹⁶ salienta que:

Ademais, em primeiro lugar, é possível questionar o próprio argumento de que os atores privados envolvido na cooperação internacional para o desenvolvimento sejam genuinamente humanitários e defendam sempre o interesse coletivo – baseado única e exclusivamente em valores e princípios humanitários – e não o auto-interesse organizacional e/ou interesse próprio de determinado grupo. Em segundo, para além da lógica estritamente financeira de manutenção dos financiamentos, é preciso atentar para os interesses organizacionais mais amplos das instituições executoras da CID e/ou grupos a elas vinculados e questionar a própria ideia de que haja um interesse coletivo, já que distintos grupos normatizam de diferentes formas a concepção de bem comum.

Denota-se que a Cooperação Internacional, de certa forma, é considerada um mecanismo político dentro do âmbito internacional, eis que através dela os Estados conseguem estreitar relações uns com os outros, possuir maior influência dependendo do meio de cooperação, conforme mostra a estrutura dos blocos econômicos. Porém, apesar da constituição desse conceito circundar princípios como equidade, igualdade e solidariedade, será que os Estados possuem interesse no caráter puramente altruísta e humanitário dessa ação?

3.4 É possível uma Cooperação Internacional livre de interesses?

Frederick Schauer¹¹⁷, em sua obra “A força do direito”, faz uma construção paradigmática sobre uma sociedade de anjos, onde os indivíduos atuariam de forma altruísta, tomando as melhores decisões para o bem coletivo daquela comunidade.

Ele ressalta que o direito existiria neste contexto para a governança dessa comunidade no sentido de como se daria a cooperação coletiva; entretanto, não

¹¹⁶ VIANA, Suhayla Mohamed Khalil. *Cooperação Internacional para o desenvolvimento e interesses organizados*: os atores na cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira. 2015. 165 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 34. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-20072015-120420/en.php>. Acesso em: 14 set. 2023.

¹¹⁷ SCHAUER, Frederick. *A força do Direito*. Tradução de André Luiz Freire. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022. p. 144-145.

haveria necessidade da coerção uma vez que a comunidade estaria comprometida com o bem coletivo e em seguir as regras. Não haveria o que se dizer em uma violação ao direito puro e simples.

A ponte com a obra de Schauer unifica muito bem o ponto de interesse. É inerente à condição humana agir por interesse. Pouquíssimas são as ações emergentes de puro altruísmo, e inclusive o direito utiliza mecanismos de caráter obrigatório para que o indivíduo receba alguma forma de benefício por adimplir determinada ação e/ou obrigação.

Nesse sentido, por que nas relações internacionais haveria de ser diferente? O ambiente internacional não conta com atores no modelo anjo de uma sociedade utópica idealizada, mas, sim, com nações que carregam sua história individual com tudo a que isso agrega.

O mecanismo de Cooperação Internacional surge inicialmente como um princípio equitativo para a balança internacional, com o ímpeto de harmonizar a economia e diminuir a desigualdade derradeira dos eventos históricos de cada Estado.

Ocorre que cada Estado, além de ter como princípio impulsionar o progresso global, há sempre o interesse individual em primeiro lugar. Isso não é algo necessariamente ruim, mas apenas um fato de como se estruturam as relações internacionais.

O interesse dos Estados propulsiona que movimentos benéficos ocorram para a comunidade internacional como um todo; então, não seria possível falar de Cooperação Internacional sem interesses porque nada mais é do que uma relação de troca, ainda que a contrapartida para os Estados benfeitores não seja efetivamente algo material – possuem um valor tal qual importante do que os Estados beneficiários usufruem.

Entretanto, por se tratar de um tema que não possui uma regulação específica, fica aqui a ponderação: se não estamos em uma realidade ideal onde todos agem por altruísmo, uma das soluções para a Cooperação Internacional de forma mais efetiva seria uma normatização específica para esse fim. Obviamente que, para cada Estado, deverá haver uma disposição de direitos específicos, mas que se harmonizem com premissas trazidas pelas organizações internacionais que desempenham um papel tão relevante neste contexto.

A falta de regulação da Cooperação Internacional leva a projetos inacabados, sem efetividade e com pouquíssima capacitação de indivíduos dos Estados

beneficiários, de modo que por vezes as operações estruturadas tão graciosamente pelos Estados benfeitores não se mantêm e tampouco no mesmo nível de qualidade de quando implementadas.

Seria a resposta da Cooperação Internacional estabelecer limites aos Estados e suas agendas particulares? Talvez essa fosse a resposta para evitar conflitos dos interesses por eles apresentados, bem como prevenir a atuação de Estados com perfil interventivo para aqueles que se encontram no estado de desenvolvimento, já arraigados por uma cultura tolerante de abusos.

Wolfrum¹¹⁸ indica que ao harmonizarmos com o fato de que a ação de cooperar teria a natureza de obrigação legal no cenário internacional, teríamos três desdobramentos iniciais: o **primeiro** seria a hipótese de tomar em conta que apenas a obrigação de cooperação com uma finalidade específica traria uma mutação para o direito internacional, fazendo com que este passasse a ser uma ferramenta para alcançar finalidades específicas e para tanto promover a justiça internacional; em um **segundo** apontamento, essa mudança traria um reflexo nos direitos e deveres dos Estados no âmbito de comunidade internacional, pois abarcaria o desenvolvimento como um consenso a ser percebido e aderido pelos Estados; no **terceira** e final entendimento, depreende-se que reconhecer a cooperação como uma obrigação, forçaria a comunidade internacional a promover uma busca pela igualdade material, aquela onde se tratam os iguais como iguais e os desiguais como desiguais, entre os Estados.

Entretanto, por ser um mecanismo de *soft law*, a Cooperação não dispõe de um condão legal de efetivar sua ação como uma obrigação aos atores de direito internacional. Se observarmos o aspecto jurídico intrínseco do conceito da cooperação, ela foi instituída com bases da igualdade material, para recomposição do viés histórico que deixou um lastro de desigualdade entre os Estados.

Nesse sentido, Marcelo Dias Varella¹¹⁹ ressalta que:

O princípio da cooperação internacional significa que os Estados devem agir em conjunto, colaborando para a busca de objetivos comuns. Justifica a ação em harmonia de forma a evitar conflitos e a buscar soluções compartilhadas para os problemas comuns.

¹¹⁸ WOLFRUM, 1986, *apud* POZZATTI JUNIOR, Ademar. Cooperação Internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita. 2015. 529 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/158907?show=full>. Acesso em: 10 set. 2023.

¹¹⁹ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 11.

Portanto, respondendo ao questionamento que embasa este tópico, não há Cooperação Internacional sem uma contrapartida, independente da forma que tenha essa compensação, que por vezes será em um caráter abstrato, o que deve ser o enredo em comum dos Estados que atuam na posição de benfeitor é ter o princípio da igualdade material em pauta, apesar do interesse individual, tomando por conta que o ato de cooperar é uma ação de comunhão harmoniosa entre os Estados para evolução conjunta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cooperação Internacional é uma construção realizada dentro do Direito Internacional para denominar o processo pelo qual os Estados desenvolvidos inicialmente ofereciam apoio aos Estados em desenvolvimento.

O surgimento desse instituto traz um viés histórico desde o marco da Era Napoleônica, mas sua ênfase se deu logo após a Segunda Guerra Mundial, diante dos estados catastróficos em caráter humanitário e econômico sofridos principalmente na Europa. Através desse regime de cooperar, viu-se uma forma de balancear a economia e elaborar mecanismos para que um cenário econômico como o que se deu após a Segunda Guerra nunca mais se repetisse.

Com a égide dessa decisão, formalizada pela conferência de Bretton Woods, houve a consequente criação do FMI e do Banco Mundial.

A partir desse evento surgiu a cooperação internacional, onde os Estados empenhados a não repetir os mesmos erros começaram a trabalhar em prol de um objetivo em comum. Com o memorável discurso do Presidente Truman nos Estados Unidos, através da ideia de comunhão dos Estados para contenção do comunismo, falou-se de forma clara sobre a política externa e a participação ativa da comunidade internacional como um processo cooperativo.

Desde então, a Cooperação Internacional vem sendo um mecanismo de extrema relevância no âmbito internacional, apoiando o desenvolvimento de Estados em desenvolvimento; porém, isso não garante que seja um processo livre de falhas ou erros.

Há o que se dizer dos muitos entraves existentes nesse mecanismo, que variam desde interesses políticos, agendas econômicas, influência internacional e, principalmente, a falta de um marco jurídico para delimitar essa atuação em cada Estado.

Os Estados não estão preparados para receber a cooperação, e em sua maioria sofrem com os processos de implementação dos programas, seja na questão burocrática e jurídica por não haver uma orientação específica normativa de como esse processo deve ocorrer, ou simplesmente pela dificuldade de comunicação entre órgãos que intermediam essas operações.

As organizações internacionais desempenham um papel fundamental como intermediadores; porém, sua atuação de caráter intergovernamental fica limitada à

execução e decisão dos Estados-membros – logo, atuam de forma necessária, porém não decisiva dentro desses panoramas.

Dentre os principais pontos de fragilidade dos processos de Cooperação Internacional se encontram a questão da não intervenção e respeito à soberania, o interesse velado dos Estados e os pontos conflitantes de interesse, que acabam fazendo com que os Estados endossadores imponham sua perspectiva de mundo, ideologias e formas de atuação para com os Estados beneficiários, ignorando, muitas vezes, a construção histórica desses Estados e toda uma construção étnica.

A partir desse cenário surgiu uma nova forma de Cooperação: a Cooperação Sul-Sul, pela qual Estados em desenvolvimento se ajudam, partindo do pressuposto de que entre esses Estados em um patamar de maior correspondência em termos de graus de desenvolvimento em comparação aos Estados do eixo Norte.

Porém, essa operação também não é livre de entraves, e aqui se encontram principalmente os entraves institucionais tanto do Estado endossante quanto do Estado beneficiário, que muitas vezes são deficitários na governança e coordenação desses projetos de grande escala.

Em consonância, analisamos que entre os maiores desafios dos projetos de Cooperação, além da governança, está a consequente falha na forma de implementação, deixando de capacitar indivíduos na troca de experiências que possam levar adiante esses projetos; bem como o fato desses projetos serem, em sua maioria, voltados ao setor governamental, deixando de fora uma rica experiência que poderia ser trazida ao segmento privado.

Adiante, como outros aspectos dos desafios apresentados há a questão de instabilidade política, como um mecanismo político e constituído no conceito de *soft law*. A Cooperação Internacional gera um aspecto de influência no âmbito internacional para impulsionar outros Estados a também cooperar; entretanto, cada governo tem uma proposta, e, pelo caráter voluntário da cooperação, não há aqui o que se falar na obrigatoriedade dessa adesão, de modo que a promulgação desses programas fica a cargo da agenda dos governantes, que podem ou não fazer disso um ponto de interesse em seu governo. Essa instabilidade política gera um risco inclusive para os programas de cooperação em curso, pois a sua interrupção pode vir a ocorrer dependendo do acordo firmado e da estrutura em que ele foi baseado.

Dentre os desafios da Cooperação, o que merece um ponto de destaque é o desequilíbrio de poder entre os Estados endossantes e os beneficiários, que jaz no

princípio da igualdade, norteador da cooperação; porém, é possível trazer a uma situação de igualdade quando existem diferenças exorbitantes de desenvolvimento de um Estado ao outro, o que reflete em uma balança de poder inevitável, onde o Estado mais desenvolvido propulsiona mais conflitos por impor aquilo que entende ser melhor à situação concreta do Estado beneficiário.

A Cooperação Internacional é um mecanismo de extrema importância, vem com a missão trazida pela Carta das Nações Unidas e o objetivo do milênio, mas é, de certa forma, precária em muitos aspectos institucionais e organizacionais dentro de cada Estado e, acima de tudo, trata-se de uma ferramenta de interesses. Não há de se falar em uma cooperação singularmente altruísta, ainda que não haja uma contrapartida em algo material ou recurso financeiro; sempre há fruição de ambos os lados dessa balança, e o ponto em questão é não prejudicar nenhum lado para que esse processo ocorra.

Esse é um exercício de maturidade que cada Estado deverá trazer para o seu direito interno; formas de tornar o processo mais fluido, seja por meio de ações normativas domésticas para a integração como um pilar da política externa com outros Estados, ou como um mecanismo de propulsão e desenvolvimento de pontos escassos de cada Estado.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. As origens evolutivas da cooperação humana e suas implicações para a teoria do direito. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 243-268, jan./jun. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000100009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/g4RhfpDzsySQtd6Crm6VhnR/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições e políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz Silva (coord.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 30-64. Disponível em: https://www.academia.edu/45587438/O_Brasil_e_o_sistema_de_Bretton_Woods_1944_2002_Paulo_R_de_Almeida. Acesso em: 30 jul. 2023.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. *E-book*.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2008.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Editora Manole, 2005. *E-book*.

ANJOS, Priscila Caneparo D. *Direitos humanos: evolução e cooperação internacional*. São Paulo: Grupo Almedina, 2021.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Cambridge, UK, v. 38, n. 1, p. 226-254, out. 1985. Disponível em: https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/AXELROD-Robert-KEOHANE-Robert-O.-Achieving-cooperation-under-anarchy_-strategies-and-institutions.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

BARRETO, Pedro Henrique. *História – Bretton Woods*. Desafios do Desenvolvimento – IPEA, [s. l.], ano 6, ed. 50, maio 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 25 ago. 2023.

BARROZO, Helena Aranda; TESHIMA, Márcia; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). *Novos estudos de direito internacional contemporâneo*. Londrina: Eduel, 2018. *E-book*. Disponível em: <http://www.eduel.com.br> ISBN 978-85-7216-873-1. Acesso em: 12 set. 2023.

BEAULAC, Stéphane. The Westphalian Legal Orthodoxy – Myth or Reality? 2 *Journal of the History of International Law*, [s. l.], v. 2, p. 148-177, 2000. Disponível

em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2963316. Acesso em: 25 set. 2023.

BOEL, Jens. A Liga das Nações: um sonho universal que resistiu ao teste do tempo. *Unesco*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/2020-1/liga-das-nacoes-um-sonho-universal-que-resistiu-ao-teste-do-tempo>. Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 19.941, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. O congresso de Viena de 1815 e suas contribuições para o direito internacional público. *Anuário hispano-luso-americano de derecho internacional*, [s. l.], v. 24, 2019. Disponível em: <https://ihladi.net/wp-content/uploads/2020/01/19.-Articulo-O-Congreso-de-Viena-de-1815-e-suas-contribucoes-para-o-direito-internacional-publico-Elen-de-Paula-Bueno-y-Victor-Arruda-Pereira-de-Oliveira.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Ensaio critico sobre a cooperação internacional em saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 93-105, mar. 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17386/11.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2023.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A cooperação internacional. *Revista de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 3-7, 1975. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59605>. Acesso em: 12 abr. 2023.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994. Disponível em: http://www.academia.edu/4778231/Socializando_o_desenvolvimento_uma_hist%C3%B3ria_da_coopera%C3%A7%C3%A3o_t%C3%A9cnica_internacional_do_Brasil. Acesso em: 1 set. 2023.

COOPERAÇÃO Internacional: diplomacia e desenvolvimento – Fernanda Cimini e Tanguy Baghdali. Belo Horizonte: Clipping CACD, 2021. 1 vídeo (55 min). Publicado pelo canal Clipping CACD. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mPgh85a3lpY&t=963s>. Acesso em: 25 set. 2023.

COOPERAÇÃO Multilateral. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, [atualizado em] 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-do-exterior-para-o-brasil/cooperacao-multilateral>. Acesso em: 30 abr. 2023.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília, DF: FUNAG, 2017.

CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRETELLA NETO, José. *Teoria geral das organizações internacionais*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

DIDRIKSSON, Axel. Reformulation of international cooperation in Latin American and Caribbean higher education. In: UNESCO; REGIONAL CENTRE FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (org.). *Higher education in the XXI Century: view of the Latin America and the Caribbean*. Caracas: Collection Responses Cresalc/Unesco Editions, 1998. v. I, p. 1055-1245. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113571/PDF/113343engo.pdf.multi.na.meddest=113571>. Acesso em: 10 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Direito econômico internacional: análise jurídica do projeto das Nações Unidas para desenvolvimento do milênio e da crise financeira de 2008*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FINKELSTEIN, Cláudio; LIMA, Clarisse Laupman Ferraz (org.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP: Direito Internacional*. 11. ed. São Paulo: PUC-SP, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/historia-do-direito-internacional-publico_6218e493d887d.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

GALVÃO, Vivian Kelly. Breves Reflexões sobre o artigo 4º da Constituição Federal. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, Curitiba, n. 15, p. 272-292, 2011. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2928/2498>. Acesso em: 28 ago. 2023.

GUEDES, Maria Denise; PAULINO, Vicente. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Educação: um estudo preliminar sobre os desafios e possibilidades a partir da experiência compartilhada entre Brasil e Timor-Leste. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 34, n. 2, p. 365-389, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2016v34n2p365/32763>. Acesso em: 14 set. 2023.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

GUIA de fontes em ajuda humanitária. *Médicos sem Fronteiras*, [s. l.], [201-?]. Disponível em: <https://guiadefontes.msf.org.br/organizacao/agencia-brasileira-de-cooperacao-abc/>. Acesso em: 10 maio 2023.

GUZMAN, Andrew T.; MEYER, Timothy L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, Cambridge, USA, v. 2, n. 1, p. 171-225, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>. Disponível em: <https://academic.oup.com/jla/article/2/1/171/846831>. Acesso em: 25 set. 2023.

HISTÓRICO da Cooperação Técnica Brasileira. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília-DF, c2012. Disponível em: abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico. Acesso em: 30 abr. 2023.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 17. ed. São Paulo: LTR, 2023.

INSIGHT HISTÓRICO: episódio 3: O Congresso de Viena. [Locução de]: João Brendo. [S. l.]: Insight Histórico, 22 set. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/show/7bRG5FnwqS9PxhgAPo3Fk>. Acesso em: 10 jul. 2023.

KEMER, Thaíse. *Cooperação Internacional*. 1. ed. Curitiba: Contentus, 2020. *E-book*.

KEYNES, John Maynard, 1883-1946. *As consequências econômicas da paz*. Tradução de Sérgio Bath. Prefácio de Marcelo de Paiva Abreu. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora UnB, 2002. Clássicos IPRI, v. 3. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/42-As_Consequencias_Economicas_da_Paz.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

LANDAU, Georges D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 6, n. 12, p. 103-116, jan. 2008. Disponível em: http://mirror.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_12.pdf#page=103. Acesso em: 11 jul. 2023.

LIMA, Clarisse Laupman Ferraz. Organizações Internacionais: teoria geral. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, São Paulo, ed. 1, t. Direito Internacional, fev. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/498/edicao-1/organizacoes-internacionais:-teoria-geral>. Acesso em: 30 jul. 2023.

LIMA, Humberto Alves de Vasconcelos; LISBOA, Leonel Eustáquio Mendes. As origens dos direitos das minorias e os limites do direito à autodeterminação dos povos. In: POLIDO, Fabrício Bertini P.; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de (coord.). *Filosofia do Direito Internacional*. São Paulo: Grupo Almedina, 2018. p. 231-263. *E-book*.

LOPES, Luara L.; MILANI, Carlos; SUYAMA Bianca. *Políticas de Cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2013. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>. Acesso em: 8 set. 2023.

LOPES, Luara Landulpho Alves. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: quoi de neuf? In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2011. Disponível em:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300008&script=sci_arttext. Acesso em: 1 maio 2023.

LUVIZOTTO, Caroline Klaus; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. cooperação técnica internacional: aportes teóricos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/sLBJkvwv9nmTgtkcWqmH9Zf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita. Cooperação Internacional em ciência e tecnologia: desafios contemporâneos. In: GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (ed.). *C397 Cooperação Internacional na Era do Conhecimento*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/11009696/1Livro_Coopera%C3%A7%C3%A3o+Internacional_2010_6403.pdf/35eeaf83-9e1c-4099-80b8-1c9ce8b73aed?version=1.3. Acesso em 14 set. 2023.

MAGALHÃES, Juliana N. *Formação do conceito de soberania: história de um paradoxo*. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*.

MALISKA, Marcos Augusto. A Cooperação internacional para os direitos humanos entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional: desafios ao Estado constitucional cooperativo. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 7016-7030. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marcos_augusto_maliska.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/y7g7pH4L735RydsPSRJW9rM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2023.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. Portugal: Princípia, 2006.

MODALIDADES de Cooperação Técnica. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, c2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/ModalidadesCooperacaoTecnica>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MORAGAS, Vicente Junqueira. *Diferença entre Igualdade e Equidade*. TJDF, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/acessibilidade/publicacoes/sementes-da-equidade/diferenca-entre-igualdade-e-equidade>. Acesso em: 12 jul. 2023.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. 6. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. Tradução de Henrique Amar Rego Monteiro. Revisão técnica de Janina Onuki. Preparação de Tereza Gouveia. São Paulo: Gente, 2009. Título original: Understanding international conflicts.

O QUE é o MERCOSUL. *Mercosul*, [s. l.], c2023. Disponível em: mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/. Acesso em: 14 maio 2023.

OBJECTIVOS. *CPLP*, [s. l.], c2023. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direitos Humanos*. São Paulo: Grupo GEN, 2016. *E-book*.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: UNIC, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

OS OBJETIVOS de desenvolvimento do Milênio. *Nações Unidas Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>. Acesso em: 25 ago. 2023.

PAUL, Norberto Luiz de França et al. Organizações Internacionais. *Revista Don Domênico*, São Paulo, ed. 6, jun. 2014.

PEREIRA, Eduardo Mazzaroppi Barao. Análise dos principais desafios e entraves para a cooperação técnica internacional em saúde Brasil-Moçambique. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 22, n. 7, p. 2267-2276, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.03502017>. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/v22n7/1413-8123-csc-22-07-2267.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. Cooperação Internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita. 2015. 529 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/158907?show=full>. Acesso em: 10 set. 2023.

QUEIROZ FILHO, Antonio Sergio Malaquias. *O Concerto Europeu e a Paz do Século XIX: a Estabilidade, a Ordem, o Imperialismo e os Movimentos Nacionais Para as Grandes Potências*. 2008. 84 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9813/1/20466290.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em*

Saúde, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17399/6.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SCHAUER, Frederick. *A força do Direito*. Tradução de André Luiz Freire. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

SILVA, Guilherme A. *Dicionário de relações internacionais*. 2. ed. rev. e ampl. Barueri: Manole, 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1.

SOUZA, André de Mello. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, [s. l.], n. 9, p. 89-99, jan./mar. 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4560/1/BEPI_n09_coopera%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

TOLEDO, André de Paiva. Prosavana: instrumento de cooperação internacional (Norte) – Sul-Sul. *CONPEDI Law Review*, Madrid, v. 1, n. 16, p. 181-210, 2015. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3556>. Acesso em: 25 set. 2023.

TORRENTGUY, Marco Aurélio Antas. O papel da cooperação internacional para efetivação de direitos humanos: o Brasil, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o direito à saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 58-67, 2010. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/699>. Acesso em: 12 set. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2019.

VERTENTES da Cooperação Técnica Internacional. *Agência Brasileira de Cooperação*. Brasília, DF, c2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes>. Acesso em: 12 ago. 2023.

VIANA, Suhayla Mohamed Khalil. *Cooperação Internacional para o desenvolvimento e interesses organizados: os atores na cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira*. 2015. 165 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-20072015-120420/en.php>. Acesso em: 14 set. 2023.

VIEIRA, Susana Camargo. O fórum IBAS/IBSA no contexto da cooperação Sul- Sul para o desenvolvimento sustentável. In: CASELLA, Paulo Borba; CARVALHO RAMOS, André de (org.). *Direito Internacional: homenagem a Adherbal Meira Mattos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 908-910.

