

A estratégia húngara de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID): uma análise histórica

The Hungarian Strategy of International Cooperation for Development (ICP): a historical analysis

Juliana Momenti Ferreira
Roger Alves Marinho

Resumo

Esse artigo procura apresentar as diretrizes das políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) da Hungria, e como a herança histórica e o posicionamento geográfico do país impactam em suas preferências ao definir suas políticas e países parceiros de CID. Por meio de uma análise histórica, discute-se o papel das transições políticas e econômicas vivenciadas pelo país, principalmente no último século. Assim como uma abordagem do enquadramento geográfico da Hungria revela seu passado compartilhado com os países vizinhos, na região do Leste Europeu.

Palavras-chave: Hungria; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; história húngara; transição política e econômica.

Abstract

This paper aims to present the guidelines for International Cooperation policies for Development (ICD) of Hungary, and how its historical heritage and the geographic position of the county may have an impact on its preferences to determine its ICD policies and partners country. Through a historical analysis, the paper discusses the role of political and economic transitions experienced by the country, especially in the last century. By an approach of the geographical location of Hungary, it reveals its shared past with neighboring countries of Eastern Europe.

Key words: Hungary; International Cooperation for Development (ICD); Hungarian history; Political and economic transition.

Introdução

A ideia da importância do desenvolvimento dos países mais pobres passou a ser parte significativa da agenda internacional no pós-segunda guerra. Um marco importante dessa dinâmica foi o discurso de posse de Truman em 1949, então presidente dos Estados Unidos da América (EUA). Truman disse que era hora de inaugurar uma nova era de prosperidade internacional, trazendo aqueles Estados que estavam à margem do processo modernizador para dentro dessa dinâmica, com a ajuda dos países desenvolvidos. Ainda em seu discurso o ex-presidente destacou dois importantes pontos para a dinâmica das políticas de auxílio ao desenvolvimento, o primeiro foi propor a ajuda técnica e científica como medidas para promover o desenvolvimento dos países, o segundo foi a introdução, pela primeira vez, da dicotomia entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” (SANTOS FILHO, 2005).

Essa estratégia de política externa estava atrelada ao contexto da bipolaridade em que a descolonização de vários países do continente africano e asiático intensificaram a corrida por zonas de influência entre as duas superpotências, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Assim como os Estados Unidos a União Soviética, no começo da década de 1950, passou a utilizar políticas de incentivo ao desenvolvimento desses países como forma de obter influência. É importante destacar que por mais que ambas as superpotências adotassem a ideia do desenvolvimento atrelada a evolução das sociedades tradicionais para modernas, cada um adotava um método de implementação das políticas de desenvolvimento de acordo com seu padrão ideológico – capitalismo / socialismo (SANTOS FILHO, 2005) (CURADO, 2014).

Se fizermos uma análise histórica dos meados do século XX, notaremos um montante enorme de publicações, estudos, discursos e pesquisas acerca da temática desenvolvimentista. Foi nesse momento também que organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, começou a operar. Por meio de seus órgãos e agências a ONU passou a disseminar e fomentar condições técnicas, normativas, financeiras, além da ideia da cooperação e da necessidade do processo de desenvolvimento dos países mais pobres (SANTOS FILHO, 2005).

Com o passar das décadas, especialmente com o fim da Guerra Fria – final da década de 1980 – houve um esvaziamento do en-

tendimento tradicional do que viria a ser desenvolvimento, assim como do fim da utilização estratégica dessas políticas para angariar aliados. Uma das consequências desse fato foi a criação e discussão, inclusive na agenda internacional, de outras categorias de desenvolvimento, que não abarcassem apenas a esfera econômica, mas como por exemplo, a ideia de desenvolvimento humano e sustentável (SANTOS FILHO, 2005).

É justamente, nesse contexto pós-Guerra Fria, que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surge, em grande medida como um instrumento de resposta a esses novos desafios. Em um mundo cada vez mais globalizado, a necessidade de igualdade entre os países e os povos, assim como a melhoria do desenvolvimento humano, erradicação da pobreza e fome, desenvolvimento sustentável se colocam como algo fundamental. Nesse contexto a CID abrange o conjunto de ações de atores públicos e privados, de diferentes países com o intuito de impactar nessa realidade, diminuindo esses indicadores, cooperando para um equilíbrio social e econômico, contribuindo dessa forma para um cenário internacional mais estável, pacífico e seguro (AYLLÓN, 2006).

Dessa forma, a CID abarca uma quantidade grande de áreas que os países podem implementar políticas cooperativas. Segundo Ayllón (2006), os instrumentos e destinos da CID estão divididos em Cooperação Econômica, Preferências Comerciais (eliminações de barreiras), Ajuda Financeira, Assistência Técnica, Ação Humanitária e Cooperação em Ciência e Tecnologia. Desse modo, pode-se fazer políticas de cooperação que impactem em áreas como saúde, educação, indústria, segurança e administração pública, infraestrutura, entre outras.

No entanto, quanto a definição do termo “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, Ayllón (2006:9) destaca que não existe uma definição única

Como conceito, ele tem experimentado sempre mudanças, em função do pensamento, das políticas e dos valores presentes nas relações Norte-Sul, e dos acontecimentos históricos que influenciaram decisivamente na sua interpretação. Sendo assim, em termos gerais, simples e ideais, a cooperação ao desenvolvimento pode ser entendida como um conjunto de intervenções de caráter internacional orientada à troca de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul para atingir metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e responsabilidade.

Cabe destacar, no entanto que, segundo Keohane (1989), nem toda cooperação envolve altruísmo entre as partes envolvidas. É certo supormos que existe uma noção internacional sobre o dever e o compromisso das nações com o desenvolvimento e a igualdade dos povos, no entanto mesmo esse critério não está livre do interesse do Estado. Essa perspectiva faz uso do pressuposto da racionalidade instrumental dos atores, ou seja, eles buscarão maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Isto demonstra que mesmo em agendas onde esses atores estão predispostos a cooperar, como por exemplo saúde, educação, infraestrutura, entre outras, sempre existirá um conflito em relação a coordenação dessas políticas (MARTIN, 1992).

É com base nesse pressuposto, de que a cooperação envolve interesse entre os atores e que esses, por sua vez, são dotados de racionalidade instrumental, que esse artigo irá se sustentar. O objetivo desse estudo é fazer uma análise do sistema húngaro de Cooperação para o Desenvolvimento. Faremos um levantamento da história recente do país, assim como de seu posicionamento político na região do Leste Europeu, desse modo pretendemos identificar como esse legado tende a impactar na formulação de suas políticas de CID.

O entendimento inicial desse artigo é o de que o passado do país importa quando se quer entender a dinâmica de suas políticas de cooperação. A Hungria prioriza países para cooperar que trarão algum retorno econômico para sua região, como a intensificação do comércio, por exemplo. Além disso o país procura propor cooperação em áreas onde possui maior *expertise*, áreas como administração pública, por exemplo, onde historicamente o país teve a necessidade de desenvolver aprendizado, fazendo uma série de reformas e adequações, sejam elas devido ao fim da União Soviética, da necessidade de inserção na dinâmica liberal capitalista na década de 1990, ou depois com a entrada na União Europeia em 2004.

Com o objetivo de organizar melhor as ideias contidas nesse artigo, o mesmo foi dividido em três partes. A primeira contém um modelo analítico sobre cooperação internacional, capaz de auxiliá-nos melhor no entendimento das políticas húngaras de cooperação. A segunda contém o levantamento histórico do país, perpassando as transições políticas e econômicas que o mesmo enfrentou, especialmente durante o século XX até sua entrada na União Europeia em 2004. A terceira parte, por sua vez, discute acerca dos

padrões de cooperação da Hungria, as áreas de cooperação, planos e estratégias do mesmo.

Cooperação internacional: um modelo de análise

Com o objetivo de construir um modelo capaz de dar embasamento teórico e analítico para os processos de transformação e as estratégias de cooperação da Hungria, essa primeira parte do artigo expõe algumas das principais contribuições teóricas da área de Cooperação Internacional. No entanto, é importante destacar que não é a intenção aqui fazer uma revisão aprofundada da literatura da área.

Um dos marcos iniciais na literatura sobre Cooperação Internacional foi o trabalho de Keohane (1984) em *After Hemony*. O autor faz uso do pressuposto da escolha racional - em que impera a lógica da maximização de ganhos em detrimento dos custos - para demonstrar que mesmo os atores Estatais agindo puramente de modo egoísta e racional, como postulam os teóricos da corrente realista das Relações Internacionais, a cooperação é possível. Por meio do Dilema do Prisioneiro Expandido os teóricos neoinstitucionalistas argumentam que a repetição dos jogos, ou seja, a interação contínua entre os atores no Sistema Internacional faz com que, com base em expectativas de ganhos futuros, os atores cooperem. Nessa dinâmica, os jogos envolvem estratégias de reciprocidade e o ajuste mútuo do posicionamento dos jogadores no sentido de viabilizar a cooperação. Snidel (1985) aponta que por mais que a cooperação não seja uma alternativa racional inicialmente, o jogo repetido várias vezes faz com essa opção se torne racional.

Stein (1982) aponta a diferença entre duas categorias de jogos, os de colaboração e de coordenação, posteriormente desenvolvidas por Martin (1992). Os jogos de colaboração seriam exemplificados pela lógica do Dilema do Prisioneiro, em que a estratégia dominante é a deserção, o que causaria a necessidade da criação de instituições fiscalizadoras¹, para viabilizar a cooperação. Áreas como a de Segurança Internacional e Economia que funcionam na lógica de jogos de soma-zero - onde apenas um jogador ganha tudo - funcionam nessa perspectiva.

1. Para os neoinstitucionalistas os principais obstáculos para a cooperação seriam a deserção e a fraude dos atores, nesse sentido a criação de instituições fiscalizadoras seriam capazes de viabilizar a cooperação dando maior segurança, confiança e estabilidade para a relação cooperativa entre os atores (KEOHANE, 1984).

Já os jogos de coordenação, segundo Martin (1993), são ilustrados pelo jogo da Batalha dos Sexos. Na lógica desse jogo, os atores estariam pré-dispostos a cooperar, o que não quer dizer que não existam problemas distributivos e de conflito. Mas os atores não estariam propensos a fraude, e estabelecido o ponto de coordenação nenhum ator estaria disposto a desertar, o que, portanto, não requeria instituições de *enforcement* para viabilizar a cooperação. Nesse sentido, tendo em vista a natureza das modalidades da CID, áreas como saúde, educação, meio ambiente, entre outras, em que a lógica não é de um jogo de soma-zero, esse estudo adotara a lógica dos jogos de coordenação ao analisar a cooperação realizada pela Hungria.

É importante ponderar que mesmo em agendas onde os atores estão predispostos a cooperar sempre existirá interesse dos atores envolvidos, levando em conta o pressuposto da racionalidade. Com base no interesse os atores, portanto, racionalizariam ao definirem e escolherem suas preferências e estratégias de ação para alcançá-lo. O interesse do Estado pode variar de acordo com a abordagem teórica que é utilizada, mas de modo geral ele diz respeito a um fim em si mesmo e seria menos passível de mudança, como por exemplo, o interesse em preservação da soberania, enriquecimento e aumento do poder econômico e segurança. Já as preferências estariam ligadas a escolha de alguns resultados em detrimentos de outros, com base no interesse do ator. As preferências de um Estado seriam contingentes, envolvendo desde o padrão de interação com outros Estados, a sua estrutura, barganhas domésticas, e ideologias e crenças dos *policy makers*. Por fim, as estratégias, segundo Snidel (1985), seriam um plano de ação adotado pelo Estado, que levaria em consideração desde comportamento de outros atores, eventos randômicos exógenos e todas as contingências, nesse sentido estratégias seriam um meio para conseguir um fim (FRIEDEN, 1999) (SNIDAL, 1985).

No entanto, segundo Frieden (1999), é extremamente complicado fazer uma análise do comportamento de um Estado separando perfeitamente essas três dimensões, justamente porque elas estão interconectadas. Porém no caso das políticas de cooperação húngara, conforme demonstraremos, fica evidente o interesse do país em obter ganhos econômicos e a estabilidade política da região dos Balcãs. Resta, portanto, analisar, com base nesse modelo de análise, como as preferências e estratégias de cooperação do país mudaram ao longo dos anos, com base principalmente na conjun-

tura política doméstica e internacional, impactando no tipo de cooperação que a Hungria opta em fazer.

Hungria: inserção histórica na dinâmica de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Antes de expormos os desafios contemporâneos das políticas de cooperação da Hungria, analisaremos a inserção do país dentro da dinâmica da Cooperação Internacional. Faremos um recorte temporal a partir da metade do século XX, já que, conforme supracitado, foi nessa época que a CID ganhou destaque na agenda internacional. A partir desse ponto analisaremos os principais processos históricos, transições de regimes políticos e seus impactos causados nos padrões contemporâneos de cooperação do país.

As Transições Político-econômicas da Hungria a partir da pós-Segunda Guerra Mundial

A CID começou a ser difundida e ganhou espaço na agenda internacional no pós-guerra, na metade do século XX. Essa modalidade de cooperação era utilizada como forma estratégica pelas duas superpotências durante a Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética, como forma de angariar aliados e zonas de influência – o incentivo e ajuda ao desenvolvimento era usado como “moeda de troca”, principalmente aos países “não-alinhados”. Com o objetivo de identificar o papel da Hungria nesse primeiro momento da CID, iremos fazer uma análise do país no contexto da Guerra Fria, tentando pontuar possíveis padrões da cooperação do país nessa época (CURADO, 2014).

A Hungria saiu da Segunda Guerra Mundial, em 1945, como um país derrotado, já que era aliado da Alemanha nazista. Dessa forma os países vencedores dividiram o território do país em zonas de influência. Por sua proximidade territorial com a União Soviética, região dos Bálcãs no Leste Europeu, essa superpotência ficou com a maior área do país. Com a intensificação da Guerra Fria, em 1949, a União Soviética passou a impor o regime comunista aos países que possuía influência, estabelecendo e mantendo no poder os partidos comunistas de cada país (BÚR, 2010). Nesse sentido

O regime húngaro possuía pouca liberdade para definir sua própria política externa devido a sua ligação estrutural com a União

Soviética. Durante esses anos, praticamente nenhuma política exterior independente foi feita ou posição foi tomada. Isso era um alinhamento com a União Soviética, adotado sobre força das circunstâncias² (BÚR, 2010, tradução nossa, p. 362).

A Hungria passou a ser uma espécie de Estado satélite da URSS, fornecendo matéria prima, recursos naturais, armas, dentre outros, o que prejudicou bastante a economia húngara. De 1949 até 1956 a Hungria havia estabelecido poucas relações diplomáticas, mas principalmente com os países da América do Sul, devido ao número de húngaros que fugiram da guerra para esses países, alguns da África, como o Egito, e Ásia, como por exemplo a Coreia do Norte e Índia. Mas na prática essas relações não foram usadas de maneira estratégica em relação as políticas de cooperação da Hungria. A URSS detinha o aparato e a última palavra sobre a estratégia de cooperação do bloco, nesse contexto a Hungria, assim como os demais países sob a influência soviética, mais forneciam recursos para a cooperação do que necessariamente as implementava (BÚR, 2010) (BORHI, 2004).

A relação e o grau de autonomia do país com a URSS pioraram ainda mais em 1956, com a Revolução Húngara – movimento contra as políticas da URSS. Como forma de represália e de conter a revolução a URSS intensificou a ocupação militar no país e restringiu ainda mais a autonomia do país em estabelecer relações com outros países, por exemplo, cabendo agora apenas aos Estados com regime comunista e aos países não alinhados, do “Terceiro Mundo”. O país só voltaria a ter autonomia absoluta em 1989, com o declínio da URSS (BÚR, 2010) (BORHI, 2004).

Já na década de 1970 a Hungria havia estabelecido relações diplomáticas com 55 países em desenvolvimento (19 na Ásia, 27 na África e 9 na América Latina). Essas relações eram mantidas por duas razões: a primeira era cumprir com os objetivos políticos da União Soviética, auxiliando países socialistas, ou com orientação socialista, em desenvolvimento. A segunda era estabelecer relações econômicas que pudessem beneficiar de alguma forma a Hungria. No entanto o segundo objetivo nunca foi concretizado plenamente, tendo em vista que o comércio com os países em desenvolvimento representava ape-

2. The Hungarian regime had little freedom to define its own foreign policy interests owing to its structural links with the Soviet Union. During these years, practically no independent foreign policy initiative or position was taken. This was an alignment with the Soviet Union, adopted under the force of circumstances.

nas 1,5% da receita de comércio exterior do país. A Hungria também mantinha, nessa época, programas de intercâmbio com esses países, na década de 1970 havia 750 estudantes de 21 países em desenvolvimento estudando na Hungria, como forma de adquirir conhecimento técnico. No entanto, com a intensificação dos problemas econômicos do país, especialmente durante a década de 1980, um fim foi colocado na estratégia de cooperação econômica e intercâmbios. Em 1989, a Hungria já havia diminuído bastante as relações com os países em desenvolvimento (BÚR, 2010).

A União Soviética entrou em colapso no final da década de 1980, o que acabou gerando um novo reordenamento político, não apenas na região dos Bálcãs no Leste Europeu, mas também no mundo com o fim da Guerra Fria. Com a dessecuritização da agenda internacional, a estratégia de cooperação em prol do desenvolvimento dos países mais pobres, utilizada pelas duas superpotências, como forma de angariar aliados perdeu seu sentido estratégico. No entanto, a noção da importância da cooperação internacional continuou sendo vista como uma política importante para gerar melhores padrões de vida para o homem. (SANTOS FILHO, 2005).

Nessa nova dinâmica política, a Hungria, assim como os países que estiveram sob a influência do bloco soviético se viram com novos desafios a serem enfrentados, como o de se inserirem na dinâmica global como países independentes e soberanos, por exemplo. Durante a primeira metade da década de 1990, o foco dos países da Europa Central e Oriental foi na transformação do sistema doméstico, o que auferiu a maioria dos recursos internos dos Estados, fazendo com que o nível de pobreza consistentemente subisse. Como resultado deste período de transição, todos os Estados da região incluindo a Hungria, viram o seu compromisso com o mundo em desenvolvimento e quaisquer programas de auxílio/assistência drasticamente reduzidos (PARAGI, 2010). No caso da Hungria, por exemplo, não houve nenhuma cooperação bilateral para o desenvolvimento durante a década de 1990, apenas pequenas contribuições a organizações multilaterais e suporte a países vizinhos, como forma de auxiliar os húngaros na região (SZENT-IVÁNYI, 2015).

Como parte do processo de inserção do país na dinâmica capitalista e nas reformas política, jurídica e econômica a Hungria adotou três pilares que guiaram a política externa do país naquele momento. O primeiro era a integração total do país com instituições europeias

e do Atlântico Norte. O segundo ponto era o estreitamento e desenvolvimento de boas relações com os países vizinhos. E o terceiro, a melhoria da vida dos húngaros que estavam em países próximos, especialmente Romênia e Eslováquia (PODRAZA, 2000).

Sem as amarras ideológicas do bloco socialista, a Hungria pôde utilizar as políticas de cooperação para melhorar suas chances em alcançar esses objetivos, ainda que seus recursos fossem poucos e as relações com os países em desenvolvimento tivessem permanecido em segundo plano, nesse momento. A criação do Grupo Visegrad (V4) em 1991, foi um reflexo dessa estratégia. O grupo foi fundado por três países vizinhos e que estiveram sob o domínio soviético, a saber, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia – a partir de 1993, com a separação da Tchecoslováquia, República Tcheca e Eslováquia ingressaram no grupo. O grupo foi estabelecido com base em interesses comuns desses países, que incluíam a eliminação total dos resquícios do bloco comunista, superar o histórico de conflitos na região, facilitar a transformação política, econômica e social desses países e ingresso às instituições europeias e atlânticas (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014).

É importante dizer que o grupo não apresenta um caráter institucionalizado de cooperação, o mais próximo desse critério foi a criação do Fundo Internacional Visegrad em 2000, com o objetivo de facilitar e promover o desenvolvimento e cooperação entre os cidadãos e instituições da região do Visegrad. No entanto o Fundo não dispõe de muitos recursos, tendo em 2014 registrado seu maior orçamento histórico de 8 milhões de euros (VISEGRAD GROUP, 2016) (PARAGI, 2010). Segundo Minárik (2014), a falta de institucionalização era justamente para facilitar a flexibilidade da cooperação e o escopo de ação. Além disso, o grupo sempre deixou claro que não é seu objetivo se opor como uma instituição alternativa a União Europeia, por exemplo. Mas sim facilitar o acesso de seus países membros a ela.

A principal medida de cooperação entre esses países foi o estabelecimento do Acordo Centro-Europeu de Livre Comércio (CEFTA), em dezembro de 1992. O objetivo do acordo era iniciar o processo de liberalização dos mercados entre esses países, com o fim de barreiras em determinados setores – barreiras de produtos agrícolas permaneciam (ICDT, 2010). O grupo ainda promovia o estreitamento em áreas como cultura, meio ambiente, ciência e educação, por meio de reuniões regulares entre seto-

res dos governos. No entanto, segundo o ICDT (2010), além da CEFTA, não havia iniciativa para integração mais aprofundada em outras áreas.

O Visegrad desempenhou um papel fundamental no processo de reestruturação, não apenas da Hungria, como também dos demais membros. Além da cooperação promovida internamente ao grupo, o mesmo serviu como porta voz ao estabelecer diálogo com instituições como a Comunidade Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que segundo Podraza (2000) foram fortes apoiadoras do processo de reforma da estrutura desses países. No entanto, com os objetivos de integração com as instituições ocidentais sendo cumpridos o Grupo Visegrad perdeu, de certa forma, o sentido. Em determinado ponto, por exemplo, esses Estados passaram a voltar esforços apenas para reestruturação doméstica, afim de se adequarem para integrar a União Europeia (PODRAZA, 2000).

Em 1996 a Hungria passou a integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e passou a atuar de forma mais participativa no Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, aos quais já era membro desde 1982 (OECD, 2016)³ (IMF, 2016) (WORLD BANK, 2016). Outra adesão importante foi à OTAN em 1999, o país foi convidado em 1997 pela Organização para fazer parte da mesma, especialmente com base no interesse da estabilidade da segurança na região devido a fragmentação da Iugoslávia (1991) e a Guerra da Bósnia (1992-1995) (PODRAZA, 2000).

De forma paralela a participação no Visegrad, a Hungria foi o primeiro país da região a estabelecer um acordo econômico bilateral com a Comunidade Europeia, em 1991. E em 1994, foi também o primeiro a submeter uma aplicação formal à União Europeia para fazer parte do bloco. Os interesses para essa adesão eram variados, mas dois eram principais, a esfera econômica – já que o país estava aumentando as relações comerciais com o bloco, integrar seria o próximo passo – e a segurança regional, especialmente com os conflitos recentes na região (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014).

3. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **List of OECD member countries – Ratification of the Convention on the OECD**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

A Hungria passou a integrar a União apenas em 2004, mas até chegar a esse ponto o país teve que passar por uma série de outras reformas e adequações para que seus sistemas político, judiciário, econômico e administrativo estivessem em harmonia com os já estabelecidos pelos países da União. Foi justamente a partir da metade da década de 1990 que a cooperação ente os países do Visegrad começou a perder força, já que não apenas a Hungria, mas os demais países do grupo passaram a concentrar seus esforços na adequação e reestruturação doméstica para conseguirem acesso à União (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014) (ICDT, 2010).

Durante as negociações de acesso, Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foram incluídas nas exigências. Porém a única demanda explícita da União era que a Hungria começasse a desenvolver e implementar políticas de cooperação internacional com os princípios e normas da Comunidade – democracia e liberalismo econômico. O compromisso foi rapidamente posto em prática pelo governo húngaro com o primeiro documento de estratégia de cooperação para desenvolvimento sendo aprovado em julho de 2001 pelo Parlamento. Um departamento responsável pela cooperação internacional também foi criado, fazendo parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do país, em novembro de 2002. Nessa dinâmica, o primeiro projeto de cooperação bilateral da Hungria foi posto em prática em 2003, fazendo com que a Hungria retornasse ao posto de um país doador de CID (SZENT-IVÁNYI, 2015).

Inserção na região e o perfil da cooperação contemporânea húngara para o desenvolvimento

Segundo a OCDE, a Hungria, de 2005 a 2013, acumulou cerca de US\$ 1 bilhão de dólares em Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), com uma média anual de US\$ 119,5 milhões de dólares. Grande parte desse valor, cerca de 70%, vem da alocação de recursos e doações do país a organizações multilaterais como a União Europeia⁴, por exemplo. Ainda segundo a Organização, o país

4. Os países membros da OCDE possuem uma meta de dólares destinados a CID. Essa meta é revisada de tempos em tempos pela cúpula da organização, com base no Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos membros. Caso o país faça parte de alguma organização, como a União Europeia, por exemplo, que possui reservas e fundos destinados a cooperação internacional, os valores repassados pelo país a esses fundos são contabilizados para sua meta na OCDE (OECD, 2010, 2014, 2016).

coopera em áreas com foco na transformação política e econômica, boa governança, saúde e migração. As principais formas de implementação da cooperação do país são por meio de projetos técnicos, bolsas de estudo e intercâmbio, além de ajuda a refugiados. Dentre os principais parceiros da Hungria para essas políticas estão os países ocidentais dos Balcãs, Ucrânia, Sérvia, Montenegro, Moldávia e Bósnia, além de países de outras regiões como, Camboja, Palestina, Iraque e Afeganistão (OECD, 2010, 2014, 2016⁵).

Os dados acima nos dão um panorama a respeito do perfil de cooperação adotado pela Hungria. De certo modo, eles nos evidenciam que a Hungria ainda dispõe de preferências bastante parecidas com as adotadas durante a década de 1990, ao priorizar países vizinhos como parceiros. Além disso, com a *expertise* adquirida com as reformas políticas e econômicas providas do fim da Guerra Fria, o país a têm utilizado como principal moeda de troca, promovendo o desenvolvimento do aparato burocrático dos Estados recipiendários de cooperação.

As próximas partes desse artigo tratarão a respeito das estratégias e preferências recentes adotadas pelo governo húngaro. Cabe dizer que as próximas partes foram feitas com base em documentos e falas de órgãos oficiais do governo do país, que compreendem o entendimento oficial de cooperação adotado pelo mesmo. Ao final, esperamos conseguir verificar se o perfil e o desenho das políticas de cooperação da Hungria sofrem, ou sofreram, impacto do passado do país.

Perfil e padrões da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)

Segundo o MRE da Hungria, o país procura priorizar seus vizinhos quando o assunto é cooperação, em parte por possuir recursos em menor escala e também por ter pouca experiência e *expertise* em problemas de desenvolvimento de áreas geograficamente mais distantes (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015). Segundo o governo húngaro

Através de cooperação para o desenvolvimento, podemos reduzir

5. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hungary's Official Development Assistance (ODA)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016

o risco de conflitos locais e internacionais, a instabilidade, a propagação de doenças infecciosas, os efeitos adversos das alterações climáticas e migrações forçadas. Apoiar os esforços de desenvolvimento econômico e social dos países parceiros também vai levar a um aumento do poder de compra, o que terá um efeito positivo sobre o prestígio do país doador, ao fornecer acesso ao mercado para o setor empresarial⁶ (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015, p.6, tradução nossa).

De maneira geral nota-se que o país tende a implementar projetos que trarão algum tipo de ganho econômico, principalmente que fomenta e intensifique as relações comerciais e financeiras na região. Pois apesar de o país oficialmente apontar uma série de áreas onde a ajuda aparece de forma altruísta, fica perceptível o interesse por trás da iniciativa de cooperar.

O país tende a favorecer e alocar recursos em projetos de cooperação nas seguintes áreas:

- Desenvolvimento Institucional: busca consolidar estruturas democráticas e normas do Direito. O país tende a cooperar nessa área compartilhando experiência das transições de regimes políticos e econômicos, presenciados ao longo dos séculos. Além da experiência de integração com a União Europeia. Dentro dessa área maior de cooperação podemos destacar as subáreas de governança, administração pública e social (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).
- Desenvolvimento verde: projetos que buscam ajudar na proteção do meio ambiente e do clima. Contribui para o desenvolvimento rural e urbano, segurança alimentar, agricultura sustentável, gerenciamento da água, saneamento e adaptação a mudanças climáticas (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).
- Desenvolvimento Humano: projetos na área de saúde, educação, equidade de oportunidades, proteção de minorias e grupos vulneráveis, desenvolvimento institucional social (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

6. Through Development Cooperation, we can reduce the risk of Local and International Conflicts, instability, the spread of infectious diseases, the adverse effects of climate change and forced migration. Supporting the economic and social development efforts of partner countries will lead to an Increase Also in the purchasing power, which will have a positive effect on the donor country's prestige, while providing market access for the business sector.

Dessas três áreas em que a Hungria tende a favorecer projetos de cooperação, duas delas estão diretamente ligadas a herança histórica do país, são elas o Desenvolvimento Institucional e Desenvolvimento Humano. A primeira está vinculada majoritariamente a administração pública, *expertise* adquirida devido a série de transições políticas e econômicas que o país sofreu ao longo de sua trajetória, tendo, portanto, que se adequar e fazer reformas em sua estrutura.

Já a segunda está ligada ao fato de existirem muitos húngaros em países próximos as fronteiras da Hungria⁷. Na medida em que o país prioriza fazer projetos com vizinhos, ou países próximos, a Hungria pode contribuir em políticas que afetam diretamente a qualidade de vida humana, como saúde, educação e até proteção de minorias, impactando, dessa forma, a vida dos húngaros fora do país.

A área do Desenvolvimento verde talvez seja a que menos se adequa a nossa análise, acreditamos que esse pilar não tem diretamente a ver com o passado da Hungria, mas sim de um entendimento internacional da responsabilidade e importância das políticas que priorizam o desenvolvimento sustentável, com o objetivo da melhoria de vida no planeta.

Na fala oficial, no que tange os objetivos húngaros para a cooperação, o governo salienta que

O principal objetivo da cooperação internacional para o desenvolvimento é erradicar a pobreza nos países em desenvolvimento, para promover a criação de emprego e da produtividade, e para promover a estabilidade, a paz, segurança e democracia através de capacidades institucionais, administrativas e humanas. Além disso, a cooperação para o desenvolvimento tem como objetivo promover a gestão sustentável dos recursos naturais, reduzir as desigualdades sociais, gerenciar a dinâmica da população, capacitar as mulheres, promover os direitos humanos, responder às necessidades dos grupos desfavorecidos e vulneráveis, mitigar os impactos negativos do rápido crescimento populacional, ambiental a poluição e as alterações climáticas, e para promover o desenvolvimento sustentável. Um benefício importante da cooperação para o desenvolvimento é que ele pode fornecer acesso ao mercado para determinados segmentos dos setores público e privado da Hungria (por exem-

7. A preocupação com a qualidade de vida dos húngaros que moram fora das fronteiras do país é, inclusive, um dos pilares da política externa da Hungria, que trataremos na próxima subseção do artigo.

plo, educação, saúde), bem como promover o desenvolvimento científico e tecnológico⁸ (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015, p.7, tradução nossa).

Dessa forma, o modelo de cooperação húngaro é pautado nos princípios, declarações e padrões das Nações Unidas, OCDE DAC (Development Assistance Committee) e União Europeia. Além desses principais pilares o país usa como base alguns documentos e declarações importantes de fóruns e encontros multilaterais, tais como o documento final da Rio +20, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, Agenda de Ação de Acra, Consenso Europeu para o Desenvolvimento e as conclusões do Conselho para o Financiamento ao Desenvolvimento (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

Novos pilares da política externa húngara

Em 2014, o governo húngaro inaugurou uma nova diretriz de política externa. Na prática essa nova diretriz não altera de forma substantiva o que já havia sendo feito, pelo contrário, reforça princípios já existentes e tenta refiná-los e adequá-los a nova realidade e contexto. A nova política externa tem como propósito funcionar até 2020 e está assentada em três pilares. São eles:

Hungria competitiva na União Europeia: esse pilar diz respeito as relações do país com a União, mantendo a integração, a solidariedade, mantendo a integração aberta para novos membros e crescer a competitividade e influência da União Europeia no plano internacional (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Húngaros bem sucedidos na região: procura conciliar a contradição de se manter uma boa relação com os países vizinhos e manter o bem estar e interesse das minorias húngaras. Além disso enfatiza a cooperação com benefícios mútuos com destaque para a estabilidade dos Balcãs e países do Leste. No âmbito regional des-

8. The main objective of international development cooperation is to eradicate poverty in developing countries, to foster job creation and productivity, and to promote stability, peace, security and democracy through enhanced institutional, administrative and human capacities. In addition, development cooperation aims to promote the sustainable management of natural resources, reduce social inequalities, manage population dynamics, empower women, promote human rights, respond to the needs of disadvantaged and vulnerable groups, mitigate the negative impacts of rapid population growth, environmental pollution and climate change, and to promote sustainable development. An important benefit of development cooperation is that it can provides market access for certain segments of the Hungarian private and public sector (e.g. education, health), while promoting scientific and technological development.

taca a importância da Hungria desempenhar um papel maior como investidor e parceiro comercial na região (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Hungria responsável no mundo: Contribuir com paz global, espalhar os valores democráticos e direitos humanos, promover a governança global, combater as mudanças no clima, reduzir a pobreza e aumentar a segurança global (SZENT-IVÁNYI, 2012),

A CID é uma parte integrante da política externa húngara e para as relações externas com outros países. O país possui documentado de forma bem clara os objetivos dessa cooperação em relação aos novos pilares da política externa. Na prática os objetivos e entendimento do que vem a ser a cooperação para o desenvolvimento não foram alteradas de forma significativa, mais para frente apresentaremos os principais novos pontos tocados pelo país. Como parte integrante da política externa húngara, o padrão de cooperação para o desenvolvimento também tem vigência até 2020, tendo entrado em vigor em 2014 (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

O objetivo do documento intitulado “*Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Estratégia e Conceito Estratégico para a Ajuda Humanitária Internacional da Hungria*”⁹ é o de dar princípios e orientações gerais da cooperação desenvolvida pela Hungria. O documento é o primeiro desde 2001 com esse objetivo norteador das políticas, levando em conta a entrada do país na União Europeia e o atual contexto internacional (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

Assim como as diretrizes anteriores o grande objetivo da política de CID é em relação a redução da pobreza e das inequidades, promover a segurança e estabilidade internacional, desenvolvimento sustentável, democracia, direitos humanos e princípios do Direito. A estratégia é no sentido de identificar as tarefas que podem fortalecer o perfil da Hungria como doadora, aumentando a eficácia da ajuda e satisfazendo os compromissos internacionais assumidos. Como consequência a credibilidade do país aumentaria ao demonstrar ações efetivas da vontade e dedicação de enfrentar os desafios globais atuais (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

As novidades trazidas pelo documento são feitas em alguns pontos do texto. O primeiro deles é uma referência sobre os Ob-

9. Tradução livre do nome “*International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary*”

jetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e como a Hungria apoia os esforços da comunidade internacional em alcançá-los. O segundo diz respeito ao compromisso do país em aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento fixados pelo Conselho da União Europeia para 2010 e 2015. O terceiro e último ponto discute em uma perspectiva geográfica o foco da ajuda húngara, que agora aponta a importância da África e enfatiza manter relações mais próximas com o sul da Europa e no extremo oriente (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Conclusão

A combinação entre o levantamento histórico, político, e do padrão de cooperação da Hungria, nos permitiu levantar algumas considerações. A primeira delas está no fato de ter ficado em destaque a ligação entre os processos de transição de regimes que o país sofreu com o perfil da cooperação para o desenvolvimento que o mesmo faz. Como apresentamos existe uma pré-disposição para a cooperação em áreas voltadas a administração pública, reflexo da experiência e *expertise* que a estrutura burocrática húngara desenvolveu através das necessidades históricas, políticas e econômicas ao longo do tempo.

Para além do perfil de cooperação, o passado do país também influencia na escolha dos parceiros que receberão essas políticas. A preferência é por aqueles que possuem um vínculo histórico e político com a Hungria, na medida em que a existência de húngaros em países próximos, é inclusive um dos pilares da política externa do país. Portanto, é certo supor que existe uma motivação, graças a esse fator, em priorizar países próximos, inclusive com políticas de cooperação que visem a qualidade de vida humana. Além disso, o país tende a escolher por critério de proximidade para evitar gastos e despesas excessivas com essas políticas.

Já levando em conta o critério da reciprocidade ao cooperar, a Hungria demonstra interesse em ganhos econômicos, tanto para o país quanto para a região em si. Ou seja, o país tende a escolher parceiros e áreas para a cooperação que de alguma maneira trarão ganhos na economia. Nesse sentido, após apresentarmos essas três considerações, acreditamos que o pressuposto inicial do artigo é corroborável, em que o passado do país importa quando se quer entender a dinâmica de suas políticas de cooperação.

Entendemos também que o país demonstra de maneira clara, organizada e satisfatória suas intenções para com a CID. Existe uma variedade muito boa quanto as informações disponíveis para pesquisa, e além disso o país deixa bem claro qual é seu entendimento de cooperação, e a partir daí quais seriam seus deveres, direitos e interesses.

Referências

AYLLÓN, Bruno. **O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. - Vol. 5, n. 8 - São Paulo: FEC-FAAP, 2006.

BARBANTINE JUNIOR, Olympio. **Desenvolvimento e relações internacionais**. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 141-169.

BÚR, Gábor. **Hungarian Diplomacy and the non-aligned movement in the Cold War**. Wien University: Budapest, 2010, p. 353 – 372.

BORHI, László. **Hungary in the Cold War, 1945-1956: Between the United States and Soviet Union**. Central European University Press: 1 ed., p. 371, 2004.

CURADO, Pedro Rocha Fleury. **A Guerra Fria e a “cooperação ao desenvolvimento” com os países não-alinhados: um estudo de caso sobre o Egito nasserista (1955-1967)**. 2014. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Rio de Janeiro.

FRIEDEN, Jeffry. **Actors and Preferences in International Relations**. In: **Strategic Choice and International Relations**. Ed. David A Lake & Robert Powell. Princeton University Press, p. 39-76 1999.

GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo**. Madri: Cideal, 1999.

HAGEDOORN, Paulien; BEETS C. N. Gijs. **New donor countries**. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institut (2011).

INTERNATIONAL CENTRE OF DEMOCRATIC TRANSITION (ICDT). **Sharing the Experiences of Visegrad Cooperation in the Western Balkans and the Eastern Neighborhood Countries**: project preparatory study. Budapest, 2010, p. 9 – 43.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **List of members**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions: Two Approaches.** In: **International Institutions and State Power: Essays in International Relations.** Boulder: Westview Press, 1989. Cap. 7, p. 158-179

LIGHTFOOT, Simon; ZUBIZARRETA, Irene. **Emergence of International Development policies in Central and Eastern European states.** In Hoebink, Paul. (ed) **European Development Cooperation. In Between the Local and the Global** (Amsterdam: Amsterdam University Press), pp. 175-193. 2008

MAGYARICS, Tomás. **A Hungria e o Sudeste da Europa.** **International Relations Quarterly.** Délkelet Európa - South-East Europe. vol. 1, n 1. 2010.

MARTIN, Lisa. **Interests, Power, and Multilateralism.** The MIT Press: vol. 46, n. 4, 1992, p.765-792.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. **International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary 2014-2020.** Disponível em: <<http://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%C3%A9gleges.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MINÁRIK, Martin. **Energy Cooperation in Central Europe: interconnecting the Visegrad Region.** Energy Charter Secretariat: Brussels, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Development aid: Net Official Development Assistance (ODA) – 2014.** 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Development Co-operation Report 2010.** 2010, p. 132. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4310031e.pdf?expires=1461630263&id=id&accname=guest&checksum=0CE23809F01D1D-919C3BB4BE2CDB243B>>. Acesso em: 5 abr. 2016

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hungary's Official Development Assistance (ODA).** Disponível em: <<http://www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **List of OECD member counties – Ratification of the Convention on the OECD.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

PARAGI, Beata. **'Hungarian Development Policy.'** In Hoebink, Paul. (ed) **European Development Cooperation. In Between the Local and the Global** (Amsterdam: Amsterdam University Press), pp. 195-222. 2010

PODRAZA, Andrzej. **Central Europe in the Process of European Integration. A comparative study of strategy of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia towards deepening and widening of the European Union.** Research Support Scheme, 2000, p. 28-48.

SANTOS FILHO, Onofre dos. **O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social.** In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais.** Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 13-75.

SALVADOR, Regina. **Países do Leste Europeu: as reformas para uma economia de Mercado – o caso da Hungria.** GEOUSP – Espaço e tempo. n° 16, pp 193 – 209, São Paulo. 2004.

SNIDAL, Duncan. **The Game Theory of International Politics.** Cambridge University Press: vol. 38, n. 1, 1985, p. 25-57.

STEIN, Arthur. **Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.** The MIT Press: vol. 36, n. 2, 1982, p. 299-324.

SZENT-IVÁNYI, Balázs. **Hungarian international development co-operation: context, stakeholders and performance.** 2012.

SZENT-IVÁNYI, Balázs. Hungary: understanding the mentality of a premature donor. In: **Development Cooperation of the “New” EU Member States.** Palgrave Macmillan: 1ed, 2015, p. 130 -151.

ULLRICH, Danielle Regina. ; CARRION, Rosinha Da Silva Machado. **A atuação do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes.** Desenvolvimento em Questão , v. 10, p. 4-27, 2012.

VISEGRAD GROUP. **Aims and Structure.** Disponível em: <<http://www.visegrad-group.eu/about/aims-and-structure>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

WORLD BANK (WB). **Member countries.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>>. Acesso em: 2 abr. 2016