Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais |
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.1, n.2, Jul-Dez 2012 | p.237-263

DESENVOLVENDO A PARTIR DO SUL: COOPERAÇÃO SUL-SUL NO JOGO DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL

Sean Burges[1]

O cenário de assistência internacional para o desenvolvimento está cada vez mais movimentado. Tradicionalmente, as linhas de divisão têm sido bem claras, com os países industrializados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) prestando assistência ao desenvolvimento do resto do mundo. Em 2010, os membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, em inglês) da OCDE estavam gastando US$ 128,5 bilhões por ano em Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA, em inglês) para o progresso social e econômico no Sul. Para garantir o uso eficiente dos fundos, os membros do DAC também organizaram e elaboraram códigos de conduta na tentativa de garantir que a ajuda fosse eficaz, além de Fóruns de Alto Nível para garantir a adesão e a entrada de informações dos países em desenvolvimento. O resultado final foi efetivamente a ascensão de um clube de países que tentaram decidir como, quando e onde a assistência ao desenvolvimento deveria ser dispensada.

Hoje, parece que a autoridade deste clube de países desenvolvidos e fornecedores de auxílio está sob ataque, inclusive a partir da opinião de figuras articuladas e carismáticas, como Dambisa Moyo (2009). O verdadeiro problema vem de países amplamente descritos como doadores emergentes, novos parceiros de desenvolvimento e novos doadores. Independente do nome, o novo objetivo é

[1] Doutor em Política e Estudos Internacionais. Professor de Relações Internacionais na Australian National University. (sean.burges@anu.edu.au)

usar a cooperação técnica Sul-Sul para alcançar as metas de desenvolvimento. A China é a fonte não-DAC mais discutida de cooperação para o desenvolvimento. Existemoutros países, porém, que estão cada vez mais ativos, como o Brasil e Índia,, eo Chile, os Estados do Golfo, a Indonésia e a África do Sul estão em uma ascensão mais discreta. O desafio que estes países apresentam à arquitetura da ajuda internacional existente é que eles operam fora dela e de uma forma que é, por vezes, estranha para as agências de desenvolvimento existentes. Enquanto os novos *players* não são necessariamente antagônicos ao DAC, eles não veem motivos para demandar uma adesão ao DAC ou aguardar a bênção do Norte para a sua agenda de cooperação técnica Sul-Sul.

O objetivo deste trabalho é dar uma noção inicial do que é a cooperação para o desenvolvimento baseada no Sul, como ela é organizada e posta em prática, e a lógica por trás da decisão de se engajar nesse tipo de atividade. A atenção será focada em um subconjunto dos principais países envolvidos na realização da cooperação Sul-Sul: Brasil, China, Índia e África do Sul. Em última análise, o argumento que será apresentado é que estes atores recém-descobertos, para o DAC, não são uma ameaça se o foco é a prestação de assistência oficial ao desenvolvimento eficaz. Ao invés disso, eles podem oferecer soluções para algumas das questões que afligem as discussões políticas de alto nível sobre a coerência da política e a efetividade da ajuda.

O que é Cooperação Sul-Sul?

Enquanto os membros do DAC continuam fornecendo a maior parte da ajuda bilateral global medida em dólares, os "doadores emergentes" estão se tornando cada vez mais importantes através da oferta de empréstimos em condições favoráveis, da assistência técnica, de investimentos estrangeiros e de maior acesso a mercados. Embora seja difícil de encontrar os dados, algumas estimativas confiáveis foram divulgadas através do sistema das Nações Unidas. Estimativas do ECOSOC consideram que os fluxos da cooperação Sul-Sul, em 2006, foram entre US$9,5 bilhões e US$12,1 bilhões (ECOSOC, 2008:11). Em 2011, o relatório do "Estado de Cooperação Sul-Sul" para a Assembleia Geral da ONU forneceu dados atualizados para o ano de 2008, com um total de gastos

estimado em US$13,9 bilhões, ou pouco menos de um décimo das despesas do DAC[2].

A disparidade relativa entre as despesas do Norte e do Sul em cooperação para o desenvolvimento é enganosa e subestima o impacto dos gastos do Sul por duas razões. Em primeiro lugar, a estabilização econômica interna e a emergência internacional do Brasil, Índia e China - três dos países membros do BRIC da Goldman Sachs - provocou um renascimento da abordagem solidária do Sul para o desenvolvimento, com raízes no Plano de Ação para Cooperação Sul-Sul da UNCTAD, elaborado em Buenos Aires, no ano de 1978[3]. Por sua natureza, a cooperação técnica Sul-Sul apresenta potencial para um tipo diferente de desenvolvimento daquele apresentado pela assistência tradicional do DAC, já que se baseia na premissa de que "os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, competências e recursos para atender suas metas de desenvolvimento através de esforços conjuntos" (UNITED NATIONS, 2012). A concepção é sutil, mas profundamente diferente, começando pelo pressuposto de que o desenvolvimento é um processo conjunto, e não algo que um Estado possa dar a outro. Dessa forma, os projetos assumem um caráter dialético, com o país prestando assistência para ganhar experiências que podem ajudar com o desenvolvimento interno. De forma semelhante, são as ligações resultantes entre pessoas e entre instituições que aceleram o crescimento da sociedade civil, da burocracia e das redes de negócios que impulsionam o crescimento no Norte.

A maioria das agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC reconhece que a cooperação Sul-Sul oferece grandes contribuições para o desenvolvimento, já que transfere diretamente o conhecimento e a experiência que foram gerados e implementados com sucesso em um país em desenvolvimento, não sendo formulados em um país industrializado e depois testado em outro país. Há também uma maior receptividade intercultural à cooperação Sul-Sul porque ela é explicitamente formulada baseada em solidariedade e opera, em grande parte, livre de um legado histórico do

[2] Assembleia Geral das Nações Unidas. **Operational Activities for Development**: South-South Cooperation for Development. The State of South-South Cooperation Report of the Secretary-General.
[3] United Nations Special Unit for South-South Cooperation, "Buenos Aires Plan of Action," (1978): http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html.

colonialismo. Somado a isso há o menor custo-base da cooperação Sul-Sul. Em termos de burocracia, as estruturas de governança são muito mais simples, criando uma ligação mais direta entre os tomadores de decisão e o sucesso ou fracasso de um programa. Países envolvidos em cooperação Sul-Sul utilizam regras contábeis que não necessariamente incluem itens que o DAC classifica como ODA, ou seja, custos de reassentamento de refugiados em seu primeiro ano, contribuições em espécie de outros departamentos governamentais, ou pessoal necessário para satisfazer o cumprimento dos requisitos de relatoria do DAC[4].

O custo real de realizar cooperação técnica Sul-Sul pode ser significativamente menor do que um programa similar de um membro do DAC. Países como Brasil e China evitam a contratação de consultores externos para seus projetos. Ao invés disso, equipes governamentais são enviadas para o país parceiro para acompanhar o projeto. Isto não só reduz o custo de entrega de programação, evitando os custos mais altos de consultores externos e ONGs, mas também reduz as despesas gerais, pois elimina a necessidade de complexos concursos, contabilidade e sistemas de monitoramento. A economia é amplificada pelos salários mais baixos dos funcionários públicos em mercados emergentes. Finalmente, a despesa total necessária para realizar um programa de cooperação Sul-Sul pode não ser evidente nos números divulgados pela agência de execução, porque os técnicos enviados para fazer o trabalho podem ser pagos pelo seu departamento de origem, e não pela agência de "desenvolvimento" que coordena o projeto.

O segundo conjunto de fatores que dificultam uma comparação de despesas de cooperação para o desenvolvimento está nos elementos explícitos de contratação externa encontrados em muitos países de mercados emergentes, com o avanço coletivo sendo pelo menos retoricamente um elemento importante do crescimento doméstico sustentável (PREBISCH, 1988; SUNKEL; ZULETA, 1990). No caso brasileiro isso era claramente anunciado como parte da visão de Lula de uma geografia econômica internacional (SILVA, 2004). Embora em um tom menos triunfalista, os governos chinês e indiano têm sido muito ativos ao longo das mesmas linhas, com alguns estudiosos apontando para uma tendência

[4] OECD-DAC (2008), "Is it ODA?" Fact Sheet: www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf

crescente de mover a planta de produção para a África e desenvolver cadeias produtivas regionais e inter-regionais (BRAUTIGAM, 2009). O resultado é uma verdadeira reformulação do comércio global. O comércio Sul-Sul passou de 10% do comércio mundial de trinta anos atrás, para 20% hoje, superando um nível anual de US$2 trilhões em 2007 (LAMY, 2012). Este padrão é confirmado em dados comerciais nas tabelas 1 e 2, que demonstram uma rápida aceleração no comércio bilateral entre as principais fontes de mercado emergentes da cooperação técnica Sul-Sul, da África Subsariana e da Ásia em desenvolvimento.

Tabela 1: Exportações para regiões em desenvolvimento (US$ milhões)

País	Área dos parceiros	2003	2005	2007	2009	2011	2003-2011 alteração (%)
Brasil	Ásia em desenvolvimento	6.356,3	10.566,6	15.037,5	26.610,2	55.277,2	869,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	29.766,7	55.660,2	76.808,5	82.519,8	144.280,9	484,7
	África Subsaariana	1.848,2	3.824,3	5.614,1	5.420,7	6.535,4	353,6
China	Ásia em desenvolvimento	30.755,0	56.798,7	103.304,0	122.250,7	211.482,5	687,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	81.281,7	152.783,8	308.171,9	340.323,4	590.713,5	726,7
	África Subsaariana	6.887,2	11.913,6	24.652,4	31.206,8	53.317,1	774,1
Índia	Ásia em desenvolvimento	10.251,4	16.690,3	27.526,5	28.364,5	51.881,8	506,1
	Países emergentes e em desenvolvimento	25.126,7	42.163,4	75.101,7	81.399,4	154.857,2	616,3
	África Subsaariana	2.796,7	4.813,1	10.252,7	9.380,6	17.875,6	639,2
África do Sul	Ásia em desenvolvimento	2.125,3	3.705,2	6.974,5	9.335,4	25.583,1	1203,8
	Países emergentes e em desenvolvimento	8.591,1	12.859,9	20.423,6	23.403,2	45.376,7	528,2
	África Subsaariana	4.835,0	6.795,0	8.921,9	10.098,1	13.030,8	269,5

Fonte: Direção de Estatísticas do Comércio do FMI.

Tabela 2: Importações para regiões em desenvolvimento (US$ milhões)

País	Área dos parceiros	2003	2005	2007	2009	2011	2003-2011 alteração %)
Brasil	Ásia em desenvolvimento	4.342,9	9.399,1	21.454,6	24.499,8	51.396,7	1183,5
	Países emergentes e em desenvolvimento	20.026,8	33.782,7	63.641,2	82.519,8	123.556,1	617,0
	África Subsaariana	2.017,6	3.732,5	8.131,4	6.282,2	11.717,8	580,8
China	Ásia em desenvolvimento	42.191,1	69.982,3	108.122,1	104.735,0	192.298,6	455,8
	Países emergentes e em desenvolvimento	94.274,0	170.769,6	273.848,9	303.220,4	595.874.1	632,1
	África Subsaariana	6.433,8	16.655,2	28.183,2	32.345,1	59.944,0	931;7
Índia	Ásia em desenvolvimento	9.383,8	18.750,0	40.990,6	48.400,4	87.327,5	930,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	18.749,5	37.983,6	132.872,6	150.041,2	272.599,4	1453,9
	África Subsaariana	2.757,5	3.852,4	14.027,8	16.892,7	32.057,6	1162,5
África do Sul	Ásia em desenvolvimento	4.254,1	9.117,6	15.876,5	18.642,8	25.213,9	592,7
	Países emergentes e em desenvolvimento	10.999,7	18.439,9	38.283,2	36.745,6	54.326,1	493,9
	África Subsaariana	1.136,6	2.214,8	5.828,1	5.162,4	8.981,2	790,2

Fonte: Direção de Estatísticas do Comércio do FMI.

Em parte, este aumento no comércio é impulsionado pela necessidade chinesa e indiana de obter *commodities* para sustentar o crescimento interno e o da atividade econômica orientada para a exportação. A outra parte da história é aquela dos novos mercados para os produtos de menor tecnologia que são produzidos não apenas nas principais economias emergentes, mas também cada vez mais nos países em desenvolvimento. Fluxos globalizados de comércio e investimento estão sendo usados para conduzir internacionalmente estratégias integradas de desenvolvimento industrial para trazer transformações socioeconômicas aos principais mercados emergentes.

O volume de crescimento da musculatura econômica do Sul também é evidente nas mudanças de fluxos de investimento direto estrangeiro, necessário para criar as cadeias globais de valor que impulsionam o crescimento econômico contemporâneo (MARKUSEN; VENABLES, 1999). Isto é evidente no número de empresas multinacionais no Sul, que saltaram de 2.700, em 1993, para mais de 18.000, em 2005. Essas empresas eram, por sua vez, responsáveis por mais de US$ 253 bilhões do FDI do sul, em 2007, dos quais 40% foram destinados para outros países (UNGA, 2009). Para os observadores do Norte, o aspecto confuso é a tendência de agrupar os aumentos do comércio bilateral, dos fluxos de FDI e das operações de financiamento EXIM com a prestação de assistência ao desenvolvimento. Em alguns aspectos, isso não é necessariamente um problema, mas aponta para algo mais próximo de uma abordagem política coerente com o desenvolvimento[5].

Parte dessas mudanças vem de uma reformulação dos sistemas de produção globais. Em seu trabalho sobre o papel da China na África, Deborah Bräutigam (2008) ressuscita o modelo de desenvolvimento japonês dos "gansos voadores", visto no século XX no Sudeste Asiático (AKAMATSU, 1962), que assistiu às indústrias de menor valor agregado enquanto elas eram transferidas dos principais países emergentes para outros países em desenvolvimento com as mudanças de custos base. A rapidez disto pode ser vista hoje na reavivação das exportações mexicanas para o mercado norte-americano, com o aumento do custo do trabalho aumentando o preço das exportações chinesas (SHARMA, 2012). Outra pesquisa aponta para a "destruição criativa" de setores industriais

[5] Para mais informações, ver www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

domésticos na China, e sua transferência para partes da África Subsaariana (BLAISE, 2005). Eventos semelhantes estão ocorrendo no Brasil, com funcionários de comércio exterior buscando ativamente construir vínculos entre as elites industriais paulistas e as fábricas têxteis de pequena escala na Bolívia. Indústrias maquiladoras no Paraguai, voltadas para os mercados brasileiro e argentino, têm aparecido à medida que aumentam as ligações regionais de infraestrutura[6]. Como destacado nas tabelas 1 e 2, o resultado é um aumento nas importações e exportações que circulam entre os países em desenvolvimento e os BRICS. Embora uma parte substancial dos fluxos originários dos países mais pobres toma a forma de materiais primários destinados aos mercados emergentes, existe um crescimento do tráfego de produtos de trabalho intensivo e semi-processados.

Isso está criando um pouco de confusão para os analistas das agências de desenvolvimento do Norte que tentam discernir onde termina a assistência ao desenvolvimento e onde o investimento começa. Muitos dos investimentos de capital de risco financiados pelo Estado e provenientes de países como Brasil, China e Índia parecem arriscados aos governos do Norte, que tendem a vê-los como uma ajuda mascarada ou como tentativas de dominação econômica. Pouca atenção é dada aos diferentes perfis de risco em jogo, demonstrando os investidores do Sul e as instituições que se dedicam à expansão externa das economias de mercado emergentes, em geral, uma tolerância de risco muito maior do que seus colegas do Norte. Pode-se argumentar que os novos parceiros de desenvolvimento estão trabalhando com estruturas de governança mais próximas daquelas da América do Norte da década de 1920 do que das da Europa do século XXI. A hipótese principal é que o capital no Sul pode agora ser mais pioneiro e aventureiro do que no Norte, fato que é reforçado pelo financiamento Estatal, que permite às empresas trabalhar com horizontes de lucro decenais, ao invés das metas trimestrais de Wall Street.

Padrões de Cooperação Sul-Sul

Muitos dos líderes da cooperação Sul-Sul não são "novos" atores do desenvolvimento internacional. A maioria vem fornecendo assistência ao

[6] "Investindo no Paraguai," editorial, *O Estado de São Paulo* (1º de fevereiro de 2011).

desenvolvimento durante décadas (como China, Índia, Arábia Saudita), mas não participam dos fóruns multilaterais de doadores "estabelecidos", como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), o Grupo de Créditos à Exportação, ambos OCDE, ou o Clube Paris para países credores (MANNING, 2006). A barreira aqui é uma percepção de "pertencimento ao clube" da OCDE, que exerce um estranho padrão de atração e repulsão. Alguns países, como Chile e México estão mais do que felizes em participar, mas outros, como Brasil, China e Índia, preferem se relacionar apenas com um grupo no qual teriam alguma influência.

Apesar da independência institucional dos novos atores do desenvolvimento, alguns seguem um modelo próximo do observado nas agências pertencentes ao DAC. Geralmente isso define o tamanho do orçamento disponível, com programas financeiramente menores focados em uma programação de desenvolvimento "mais suave" de projetos de capacitação e treinamento técnico. Isso não quer dizer que os atores maiores não se envolvem em tais atividades. Em 2011, a Índia anunciou US$ 700 milhões adicionais para institutos e programas de treinamento na África[7]. A China tem programas massivos de capacitação, formando mais de 10.000 africanos entre 2006 e 2009, como parte de um sistema de bolsas que oferece anualmente 4.000 vagas de estudo. A assistência adicional que os países maiores oferecem vem na forma de projetos de infraestrutura, embora algumas vezes as obras públicas, como estádios esportivos, sejam mais simbolismo do que desenvolvimento humano.

O foco de preocupação do Norte é que a cooperação Sul-Sul, especialmente proveniente da China e Índia, esteja excessivamente focada no acesso aos recursos naturais (SANBORN; TORRES, 2009). A falta de condicionalidades nos empréstimos infraestruturais baseados em recursos naturais é apontada como uma grande preocupação, porque eles poderiam não só prejudicar a eficácia da agenda de ajuda global, mas também criar uma situação em que países da África Subsaariana sejam confrontados com novas dívidas, além daquelas já existentes. Trata-se de uma confluência da percepção da ajuda externa e da atividade do mercado comercial emergente. Novamente, o

[7] India announces US$5 billion aid for Africa, seeks support for UN reforms. In: biz.zeenews.com. Acesso em: 24 de Maio de 2011.

caso da China é instrutivo. O criticado financiamento infraestrutural para acesso a recursos naturais é muitas vezes apresentado, na mídia e em comentários políticos, como uma apropriação direta dos recursos pela China. No entanto, a realidade é que esta abordagem difere pouco, em termos substanciais, de contratos de empréstimos anteriores, dos países da OCDE, garantidos pelo arrendamento de recursos.

O que importa são os termos dos contratos de troca de infraestrutura por recursos. Os reembolsos baeados em recursos possuem os valores de mercado, ou há um preço pré-negociado? É utilizada mão de obra local ou "importada" para a construção da infraestrutura? Para a China isso tem sido cada vez mais um problema na África, com muitos países expressando descontentamento com o modelo atual das relações econômicas bilaterais (STRAUSS; SAAVEDRA, 2009). Representantes das principais empresas brasileiras de construção civil afirmam que eles vêm ganhando contratos africanos de infraestrutura porque tentam minimizar o uso de mão de obra "importada". Além disso, alguns países africanos têm pressionado por revisões contratuais que tragam o investimento de forma a oferecer também transferência de competências técnicas e gerenciais de que necessitam.

Uma questão final ligada ao desenvolvimento da infraestrutura é que muitas vezes ela não é fornecida como ajuda externa, e sim como um investimento comercial. A evidência anedótica sugere que a tolerância ao risco entre o crescente número de multinacionais baseadas no Sul é simplesmente maior do que no Norte. Questionamentos difíceis sobre como lidar com as zonas difusas entre as abordagens formais e informais para as estruturas de governança nas empresas e nas negociações, familiares para os atores do Sul, representam um campo estranho e confuso para as empresas do Norte. Mais importante, elas criam um imposto significativo sobre o FDI e o financiamento da exportação na forma de prêmios de risco político para o financiamento do Norte. As prioridades da política externa do Sul apoiam uma abordagem mais pioneira à abertura do mercado, com bancos estatais em países como Brasil e China fornecendo financiamentos e empréstimos externos para o desenvolvimento de infraestrutura em uma escala inigualável pelo grupo do Banco Mundial.

Um assunto relacionado diz respeito à questão dos resultados do desenvolvimento. Embora os programas das agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC tenham obtido resultados louváveis em algumas áreas específicas, principalmente na saúde e educação, a simples realidade é que os governos dos novos parceiros de desenvolvimento têm experimentado endogenamente realizações muito maiores de combate à pobreza do que todos os doadores do Norte juntos. Programas concebidos a nível nacional em países como Brasil, China e Índia têm funcionado. De fato, alguns dos programas de desenvolvimento do Sul estão sendo cada vez mais defendidos por instituições como o Banco Mundial, com iniciativas como transferências condicionais de dinheiro recebendo grande atenção recentemente (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Conselhos de desenvolvimento e ideias transferidas através da cooperação Sul-Sul carregam, consequentemente, uma saliência e relevância que podem faltar nas transferências Norte-Sul. Mesmo com o crescimento das economias como Brasil e China o desenvolvimento continua a ser uma prioridade de política pública e um desafio central a ser abordado no caminho para a estabilidade política e econômica duradoura.

Como Ngaire Woods (2008) apontou, os novos atores de desenvolvimento trazem um elemento de competição no planejamento da assistência ao desenvolvimento. Parte da preocupação levantada por alguns observadores próximos, incluindo o presidente de Ruanda, Paul Kigame, é que a condicionalidade e a segurança financeira que vêm com os fluxos de ajuda dos membros do DAC estejam desencorajando uma abordagem responsável das políticas públicas (KIGAME, 2009; MOYO, 2006). Isso também restringe os tipos de políticas que os líderes dos países em desenvolvimento podem considerar, o que é extremamente problemático, dado a extensão da aparente ligação entre o sucesso do desenvolvimento e as abordagens políticas ligeiramente heterodoxas, em países tão diferentes como China, Brasil, Bolívia, Argentina, Índia, Botsuana e Equador. Os acordos comerciais com os novos parceiros de desenvolvimento carregam o atrativo adicional de trazer novos tipos de fluxos de investimento de grandes dimensões, que superam a ajuda externa e que, muitas vezes, não são alcançados pelo Norte. Subjacente a estas questões, há uma preocupação permanente de que os imperativos políticos orientadores das agências pertencentes ao DAC possam não estar particularmente preocupados com o desenvolvimento humano, mas sim focados

no uso das condicionalidades e das instituições de Bretton Woods como mecanismos de controle (PEET, 2003). A combinação de suas próprias experiências e o senso de tentativa de uma fraternidade mundial do Sul trabalha para que os novos parceiros de desenvolvimento desconfiem dos quadros gerados pelo DAC, e reforcem o sentimento existente de um compromisso internacional independente (RICUPERO, 2009).

As Estruturas Institucionais e as Direções na Cooperação Sul-Sul

Pesquisar os órgãos governamentais responsáveis pela coordenação e distribuição da cooperação Sul-Sul não é uma tarefa universalmente fácil. Não existe uma lista simples, como aquela mantida pelo DAC para a identificação de qual departamento ou agência governamental é responsável pela cooperação Sul-Sul e quanto gastam. Em casos como aqueles encontrados nos Estados do Golfo, há agências nacionais e regionais facilmente identificáveis, mas suas atividades podem ser ofuscadas pelas ações particulares das famílias dominantes, ou a clareza de suas decisões políticas e os processos prioritários podem ser, em grande parte, obscurecidos pelos padrões monárquicos de governança nacional. Outros países posicionados entre o mundo "desenvolvido" e "em desenvolvimento" enfrentam um delicado equilíbrio político para o fornecimento de cooperação para o desenvolvimento por razões de política externa, ao mesmo tempo precisando ter cuidado para ocultar o montante gasto, para evitar perguntas embaraçosas em órgãos legislativos e em meios de comunicação nacionais.

O elemento interessante da cooperação Sul-Sul é que em vários casos as agências que costumavam coordenar os fluxos de entrada da cooperação para o desenvolvimento estão agora sendo utilizadas para organizar as saídas. Em alguns casos, isso significou apenas pequenas mudanças institucionais, muitas vezes dentro dos Ministérios das Relações Exteriores, mas em outros, resultou em um fortalecimento significativo das instituições internacionais de cooperação e na discussão do estabelecimento de agências de desenvolvimento permanentes no Brasil e na África do Sul. Se tirarmos a China e a Índia da mistura, uma característica comum que aparece é a tentativa das agências pertencentes ao DAC de desenvolverem iniciativas trilaterais, que é algo que tem sido adotado de forma eficaz, particularmente pela GTZ alemã e pela JICA japonesa, e em

menor medida pela maior parte dos outros membros da DAC. Em grande parte, este desejo de prosseguir a programação trilateral é um reflexo dos limitados orçamentos disponíveis para cooperação Sul-Sul, resultando na preferência por esse tipo de cooperação, que se assemelha a uma agência pertencente ao DAC que tenha contratado um governo do Sul para fornecer a coordenação da cooperação técnica em outro país.

Para dar uma noção das diferentes abordagens de coordenação da cooperação Sul-Sul, bem como do tipo de atividades desenvolvidas, a atenção agora se voltará para a apresentação de uma seleção de países representativos: Brasil, China, Índia e África do Sul. Embora esta lista esteja longe de ser representativa de todos os países participantes da cooperação Sul-Sul, ela fornece uma útil noção das diferentes escalas de compromisso, concentrando arranjos institucionais, temáticos e regionais e engajamento na programação trilateral.

Brasil

Durante a presidência de Lula (2003-2010), a cooperação técnica Sul-Sul assumiu um papel importante na política externa brasileira e formou a espinha dorsal para o engajamento ampliado com a África (SARAIVA, 2010; DÁVILA; JERRY, 2010). Em parte, a cooperação Sul-Sul foi buscada para apoiar a estabilidade regional, notadamente com Paraguai e Bolívia. Ela também ajudou a expandir a presença comercial do Brasil na África. A programação bilateral consequentemente focou na América do Sul, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e em um conjunto de países da África Subsariana que inclui Gana, Nigéria e Senegal. No entanto, há um entendimento claro dentro do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência de que a cooperação Sul-Sul não tem sido posicionada para impulsionar estrategicamente as relações bilaterais individuais, tendo, sim, se tornado uma importante base da plataforma internacional de Lula com uma abordagem solidária no Sul para o desenvolvimento mútuo.

Embora a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) possua uma página ativa que fornece links para todos os projetos que são acompanhados, além do contato de muitos de seus funcionários, detalhes orçamentais exatos são escassos e pouco detalhados nos relatórios financeiros do Ministério das Relações Exteriores. O papel da ABC é receber pedidos de cooperação de parceiros e, em

seguida, fazer acordos entre a divisão de execução do governo brasileiro e o país parceiro, na forma de um acordo bilateral. Um estudo oficial sobre os recursos brasileiros voltados para cooperação do desenvolvimento encontrou uma despesa total de US$ 1,426 bilhões entre 2005 e 2009. Esses recursos foram direcionados para quatro atividades primárias: as organizações internacionais recebendo US$ 1.082,2 milhões, os programas de bolsas recebendo US$ 138,8 milhões, a ajuda humanitária US$ 79,1 milhões e a cooperação técnica US$ 125,6 milhões. Embora todas as quatro áreas sejam abrangidas pela definição DAC de ODA, o mais comumente associado à ajuda externa é a cooperação técnica. Significativamente, esta linha de despesas está crescendo rapidamente no Brasil, passando de US$ 11,4 milhões por ano, em 2005, para US$ 48,9 milhões, em 2009, e abrangendo mais de 400 projetos em 58 países diferentes (IPEA, 2010).

Dezenove diferentes ministérios e agências do governo brasileiro estão envolvidos na realização de cooperação Sul-Sul, com 81% da programação sendo exercida por cinco ministérios: Relações Exteriores, Educação, Saúde, Agricultura e Ciência e Tecnologia. Três agências que se destacam como particularmente eficazes na organização e execução são a EMBRAPA (pesquisa agrícola) FIOCRUZ (saúde pública) e SENAI (formação industrial). As prioridades temáticas são os biocombustíveis, agricultura, saúde e educação profissional. Especialistas brasileiros são enviados para o exterior a fim de fornecer o treinamento necessário para criar programas auto-sustentáveis no país parceiro. Os custos, tais como bilhetes de avião, são cobertos pela ABC, mas os salários dos trabalhadores enviados em missão e as despesas associadas são cobertos pelas diferentes agências governamentais. O valor total da programação entregue em termos de DAC se encontra, portanto, provavelmente na faixa entre US$ 750 milhões e US$ 1 bilhão. Tecnocratas da ABC tem buscado ativamente aumentar o seu limitado orçamento através de memorandos de entendimento trilateral, tendo, assim, assinado acordos com o Japão, Alemanha, Reino Unido, Espanha, EUA, França, Itália, Canadá e Austrália (CABRAL; WEINSTOCK, 2010).

Existe uma oposição surpreendentemente pequena à existência, ou funcionamento, da ABC em Brasília. A maior queixa é sobre a falta de clareza e de foco estratégico no papel que a cooperação Sul-Sul deve desempenhar no

contexto maior da política externa. A gestão da ABC está ciente dessas preocupações e está trabalhando para aumentar a sua presença institucional através da expansão dos quadros, para criar um fluxo de desenvolvimento de carreira de oficiais e, em última instância, para formar uma agência autônoma, que opere com um orçamento independente do Ministério das Relações Exteriores. A questão é qual a forma organizacional que esta agência deve tomar, se for criada, e em que medida lições úteis podem ser aprendidas com os vários modelos encontrados entre os membros do DAC.

China

Fora do DAC a China tem, talvez, o maior sistema de cooperação para o desenvolvimento, e a mais longa história nesse campo. Vinte diferentes ministérios e organismos estão envolvidos na cooperação. Oficialmente, o gasto em ODA, de 2004, para a China estava em US$ 731 milhões, com valores atualizados apontando para um gasto total de 256,29 bilhões de iuanes, ou US$ 40,2 bilhões. Apesar dos esforços do Livro Branco, de abril de 2011, de oferecer um pouco de clareza no gasto total, tanto para fins internos de decisão política, como para aliviar as preocupações externas, os números exatos são difíceis de obter. Isso ocorre, em parte, porque aparentemente nem todos os dados são centralizados. Adiciona-se confusão à mistura quando a atenção está voltada para empréstimos de baixo custo, mas não concessionais, e para o FDI das empresas que pertencem ou são controladas pelo Estado. O que está claro é que três organizações são responsáveis por coordenar a ajuda ao desenvolvimento. O Departamento de Ajuda aos Países Estrangeiros no Ministério do Comércio é responsável por 90% do gasto com ODA declarado. O restante é representado por atividades do Ministério das Relações Exteriores e por empréstimos concessionais do Eximbank. Os ministérios são convocados a fornecer cooperação técnica e pessoal para as missões. Um ponto crítico a se levar em conta ao avaliar o gasto em ODA, é que os salários chineses são uma fração daqueles encontrados nos governos dos membros do DAC, e os funcionários do Estado são geralmente destacados para projetos de desenvolvimento sem uma variação substancial em seu salário base.

A cooperação para o desenvolvimento tem feito parte do meio político chinês desde os primeiros dias de Mao. O resultado é um conjunto claro de princípios orientadores da ajuda para o desenvolvimento: promover relações

internacionais pacíficas e de cooperação; basear-se e apoiar as relações de igualdade e respeito; ser baseado no apoio mútuo em assuntos internacionais; oferecer assistência dentro da própria capacidade; ser uma cooperação de ganhos mútuos, o que contribui para a reputação positiva da China internacionalmente. O imperativo da política externa chinesa por trás do programa de cooperação para o desenvolvimento é revelado no padrão de concentração geográfica, que em 2009 viu 45,7% destinado para a África, 32,8% para a Ásia, 12,7% para a América Latina e 8,8% para outras áreas[8].

Em 1998, o governo chinês começou a organizar seminários para seus funcionários. Os departamentos envolvidos e a escala e o âmbito de tais programas de treinamento têm se expandido rapidamente. Até o final de 2009, a China havia organizado mais de 4.000 sessões de formação de diferentes tipos, que foram assistidas por cerca de 120.000 pessoas, incluindo estagiários, pessoal de gestão, técnicos e funcionários. Estes "*trainees*" eram de mais de 20 campos, incluindo economia, diplomacia, agricultura, medicina e saúde, e proteção ambiental. Atualmente, cerca de 10.000 pessoas de países em desenvolvimento recebem formação da China a cada ano.

As principais áreas da cooperação para o desenvolvimento chinesa são infraestrutura, agricultura, saúde e capacitação. Atenção crescente tem sido voltada para a capacitação e formação. Um programa para fornecer treinamento para 15.000 profissionais africanos foi anunciado no Fórum de Cooperação China-África, em novembro de 2006. Ele foi projetado para ser construído sobre os programas existentes onde as autoridades chinesas treinaram, até 2009, cerca de 120.000 pessoas, através de 4.000 diferentes sessões, em mais de 20 campos. Em 2011, à época da publicação do Livro Branco, estimativas oficiais mostravam que cerca de 10.000 pessoas de países em desenvolvimento receberam algum tipo de formação na China a cada ano. Esse apoio é um programa de FDI Chinês para o desenvolvimento de regiões que seguem o "espírito de fronteira" encontrado na América do Norte dos anos 1800. Em um contexto mais amplo da indústria de desenvolvimento, a mudança

[8] Republic of China, "China's Foreign Aid," Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Beijing (April 2011): http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm [last accessed 25 June 2012].

para uma ajuda desvinculada proporcionou uma grande oportunidade para a China, com as empresas chinesas tornando-se importantes competidoras para os contratos com o Banco Mundial. Mesmo que seja novo aos olhos do Norte esse tipo de abordagem integrada, na realidade, representa um retorno ao tipo de políticas usadas na década de 1960 e 1970 para difundir a influência econômica ocidental.

Índia

A ajuda externa está desempenhando um papel cada vez maior na tranquila competição da Índia com a China por influência no Sul da Ásia e agora na África. Isso ajudou a estimular o anúncio, em maio de 2011, da programação fortemente expandida para África, incluindo um pacote de ajuda de US$ 5 bilhões em três anos, além de uma expansão de US$ 700 milhões em programas de treinamento[9]. Um maior envolvimento com a África vem na frente de trabalhos regionais em infraestrutura, programas de educação e em saúde em países como Butão, Nepal, Afeganistão e Mianmar. Quanto do dinheiro está vindo de dentro do governo indiano e exatamente quanto está sendo gasto continua ser um pouco incerto. De fato, as disputas entre diferentes departamentos conspiraram, em 2010, para finalmente matar os esforços para criar uma Agência Indiana de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (MITRA, 2010). A maior parte das atividades de cooperação de desenvolvimento indiano é executada através de canais estabelecidos pelo Ministério das Relações Exteriores, que declarou gastar US$420 milhões em 2007-2008, e o Ministério das Finanças, que anunciou um gasto, em 2007-2008, de cerca de US$ 1 bilhão em empréstimos e créditos. Muito pouco deste valor é dado na forma de doações em dinheiro, e questões sobre direitos humanos e democracia são muitas vezes associadas aos contratos de suporte.

Sob o sistema de contabilidade indiano, os fundos declarados como gastos de cooperação para o desenvolvimento geralmente reunem itens como apoio aos projetos, subsídios de compra, linhas de crédito, custos de viagem e custos de treinamento técnico. Na verdade, o último elemento é o que representa uma porção significativa da programação indiana. O programa de

9 Zeenews, 2011.

Cooperação Técnica e Econômica indiana treina cerca de 3.000 pessoas por ano e tem mais de 40.000 alunos. Mais de 50% da formação oferecida por este programa acontece no setor de tecnologia da informação. A formação técnica é o foco da Índia na África, com ênfase em programas para funcionários públicos e empresas estatais, muitas vezes entregues através do Programa Indiano Especial de Assistência Africana. As empresas privadas também são incentivadas a expandir por todo o Sul, mas o governo indiano não é capaz de fazer muito mais do que incentivar e oferecer programas de formação técnica como apoio político, porque não tem o poderio financeiro da China ou os bancos nacionais de desenvolvimento voltados para exportações do Brasil.

Embora a Índia seja participante de diversos fundos multilaterais, como o Fundo para a Democracia das Nações Unidas e o Projeto de Assistência Especial à Africa da Commonwealth, há uma grande relutância em se envolver em programas trilaterais. Isso acontece, em grande parte, porque há um sentimento claro de que a cooperação é apoiada por prerrogativas de política externa. Como tal, o governo indiano tem a intenção de assegurar que qualquer cooperação para o desenvolvimento que ele proporcione trabalhe para fortalecer a reputação regional e internacional do país, apontando para uma clara preferência por programas bilaterais (STUENKEL, 2010). Entender exatamente o que isso pode envolver é difícil, graças à falta de publicação de *policy papers* e de declarações claras sobre a orientação dos programas e sobre as prioridades, que sejam mais do que declarações de que a prestação de assistência é norteada por princípios *Panchsheel* de assistência mútua, respeitando a soberania e a autonomia, sem interferência (KATTI; CHAHOUD; KAUSHIK, 2009).

África do Sul

O principal mecanismo dos programas de desenvolvimento sul-africanos é a recém-criada Agência de Promoção do Desenvolvimento Sul Africano (SADPA, em inglês), que é especificamente pensada como um

> "veículo para melhorar a política externa, conforme informado pela agenda de desenvolvimento nacional... e para criar o espaço político, econômico e social para combater a pobreza, o subdesenvolvimento e a

> marginalização da África e do Sul." (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2011).

Uma das principais motivações é organizar e melhor controlar a substancial cooperação para o desenvolvimento vinda da África do Sul, que sustenta as principais prioridades da política externa de ser positivamente engajada na África e de avanço da cooperação Sul-Sul. (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2011). Isto é particularmente importante, uma vez que o objetivo é fornecer 0,2-0,5% do PIB em assistência nos próximos anos. Em 2006, o gasto estimado em ODA da África do Sul ficou entre US$ 363 e US$475 milhões, fazendo parte de um total de transferências para os países africanos estimado em US$2,79 bilhões. Envolvido neste contexto maior, está uma série de despesas com a segurança regional, comércio e infraestrutura, que não se encaixam nas definições geralmente aceitas pela ODA. O ponto central é que o governo sul-africano decidiu contribuir substancialmente para o desenvolvimento regional por duas razões. Primeiro, há um forte desejo de manter uma posição de liderança regional. Segundo, o governo quer garantir que não seja dominado por um fluxo de migrantes econômicos e humanitários.

Os três principais objetivos da cooperação Sul-Sul da África do Sul são o fortalecimento das instituições, o apoio a NEPAD e a melhoria das relações bilaterais. Os programas são consequentemente focados em um conjunto de prioridades que orientam e incluem a cooperação com os países africanos, renovando a África, a construção da democracia e da boa governança, a prevenção de conflitos, o desenvolvimento, o alívio humanitário e o desenvolvimento de recursos humanos. Estas orientações estratégicas resultam em cerca de 55% das despesas de cooperação Sul-Sul direcionadas as grandes áreas na categoria de defesa e 36% na educação. Aproximadamente 70% das verbas gastas vão para programas de membros da Comunidade de Desenvolvimento Sul Africano (SADC).

A África do Sul tem um vibrante setor de ONGs, que fornece importantes contribuições para os programas nacionais de cooperação Sul-Sul. Uma ênfase particular é colocada sobre o uso de frases como "parceiro de desenvolvimento", ao invés de termos mais politicamente carregados, como "doador". Com isto em mente, os programas são feitos com uma série de instituições multilaterais, incluindo ABD, UNHCR, UNICEF, IDA, SADC,

UNDP, UNIDO, WHO, FAO, WFP e Cruz Vermelha. Os programas trilaterais, atualmente coordenados pelo Tesouro Nacional, são uma área de crescente interesse, com programas já em curso com a Holanda, Suíça, Suécia, Noruega e Bélgica. A característica notável do SADPA é que desde a sua criação tem sido elaborada uma prestação de contas detalhada, com uma gestão financeira e uma estrutura gerenciada com base em resultados que carrega semelhanças impressionantes com as estruturas de governança de agências pertencentes ao DAC. Isto não é especialmente surpreendente, dada a importância atribuída aos programas trilaterais, bem como as claras decisões estratégicas dentro do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação de expandir a prestação de assistência, tanto como uma ferramenta de desenvolvimento nacional quanto como um dispositivo para melhorar a situação de segurança regional.

Conclusão preliminar da Pesquisa em andamento

Dada a longa relação entre as ambições da política externa e da prestação de assistência ao desenvolvimento (MORGENTHAU, 1962; LUMSDAIN, 1993), não é de surpreender que os países emergentes tenham se voltado para a assistência ao desenvolvimento para sustentar a sua crescente inserção política e econômica internacional. Embora existam elementos altruístas da "solidariedade do Sul" nos crescentes fluxos de ajuda ao desenvolvimento dos novos atores do desenvolvimento para países de baixa renda, as prerrogativas dominantes são a segurança econômica e nacional. Isso aponta para uma série de conclusões provisórias, que podem ser extraídas do levantamento preliminar neste artigo.

A primeira conclusão é que um país não tem de ser um membro do DAC para proporcionar ajuda em cooperação para desenvolvimento. De fato, alguns dos resultados positivos estão sendo alcançados pelos não-membros do DAC, e sugerem que a operação fora dos quadros do DAC podem ser uma coisa boa (WOODS, 2008).

Uma segunda conclusão óbvia é que a cooperação Sul-Sul não é um fenômeno novo. A China tem se empenhado na cooperação para o desenvolvimento estrangeiro durante décadas, e as iniciativas apoiadas pelas Nações Unidas para a cooperação Sul-Sul ocorrem desde a década de 1970. O que mudou no contexto contemporâneo é que os fundos necessários, a

capacidade administrativa e a capacidade industrial para conduzir programas de desenvolvimento eficazes podem agora ser facilmente encontrados no Sul.

O terceiro ponto é um lembrete útil para os defensores que se baseiam no DAC para níveis sustentados ou aumento de ajuda externa, ou seja, que a ajuda ao desenvolvimento é mais sustentável quando é fundamentada no interesse nacional. Esta não é uma idéia nova, e pode ser encontrada em algumas das primeiras análises eruditas de assistência estrangeira (MORGENTHAU, 1962). Enquanto os casos previstos neste artigo são muitas vezes envolvidos publicamente na retórica da fraternidade do Sul e da boa cidadania internacional, a realidade subjacente é que a cooperação para o desenvolvimento pode ser concedida para alcançar objetivos estratégicos, sejam eles de segurança regional, acesso a mercados, acesso a recursos, apoio internacional, ou simples aumento no prestígio internacional. Isso é duplamente importante, dado os desafios ainda consideráveis de desenvolvimento que os novos parceiros de desenvolvimento muitas vezes enfrentam. A lição fundamental para os membros do DAC é que não há necessariamente uma contradição entre fazer o bem através da ajuda ao desenvolvimento e da elaboração das políticas nesse contexto e a promoção do interesse nacional.

Um quarto ponto diz respeito às melhores práticas na prestação de assistência ao desenvolvimento. A ascensão dos países emergentes tornou bastante claro que há políticas e programas nos países em desenvolvimento que funcionam excepcionalmente bem. Isso pode criar certo desafio cultural para as agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC que tratam a possibilidade de inovações eficazes e eficientes no Sul como improvável. Mas a realidade é que as soluções para muitos desafios já podem existir no Sul, onde o contexto diário da política é o desenvolvimento.

Em quinto lugar, é o resultado que importa, não o processo. Muitos dos membros do DAC expressam o mesmo sentimento se tornando moribundos em argumentos processuais. Países como Brasil, China, Índia e África do Sul estão buscando criar agências de cooperação de desenvolvimento para assegurar a coordenação e a coerência dos programas, e não para satisfazer os requisitos de contabilidade e os relatórios da OCDE. Além disso, abordagens mais diretas para resultados estão sendo tomadas, com o indicador final sendo o quanto o projeto cumpriu o que disse que faria, e não o cumprimento de todas as etapas "corretas" ao longo do caminho. Em certo sentido, esta abordagem, muito mais

direta, teve que ser tomada porque o volume de recursos disponíveis é significativamente menor, com uma capacidade burocrática um pouco menor, com maiores expectativas de fracasso em ambas as partes.

Reclamações sobre as atividades predatórias da China na África apontam diretamente para a lição final, ou seja, que a ajuda ao desenvolvimento não é suficiente. Como foi argumentado anteriormente, uma distinção precisa ser feita entre cooperação voltada para o desenvolvimento e cooperação voltada aos negócios de investimento estrangeiro direto. A confusão surge no caso chinês porque os volumes de fluxos financeiros são muito altos. O que é ignorado é a diversidade de instrumentos que está sendo usada para perseguir esses empreendimentos e o fato de que a China, assim com Brasil, Índia e os Estados do Golfo, está disposta a investir em áreas que são consideradas muito arriscadas pelas empresas do Norte. Além disso, o grande número de pessoas que estão se formando a cada ano no Brasil, China, Índia e África do Sul aponta para o renascimento da ética original por trás de programas com sistemas de bolsas como o *Fullbright* e o *Chevening*, ou seja, uma transferência real de capacidade e conhecimento técnico, que também cria vínculos de *Soft Power*. O resultado é uma abordagem política mais coerente de cooperação para o desenvolvimento, baseada em uma abordagem mais holística, que vê o desenvolvimento nacional ampliado como predicado de um desenvolvimento mais amplo do Sul porque as possibilidades futuras de acesso ao mercado do Norte são muito limitadas.

Uma questão não abordada neste artigo é a possibilidade de o volume expandido e a faixa de engajamento Sul-Sul na cooperação criarem novos problemas ou reverter conquistas existentes, sobretudo através da criação de novos fluxos de dívida e de falta de coordenação entre os programas existentes. Embora haja esta preocupação, a realidade é que o DAC, em si, ainda está lidando com a coordenação nos países e entre os países, em um ponto em que suas agências ainda estão muito relutantes em aceitar a idoneidade de relatórios e avaliações de seus colegas, porque os modelos documentais diferem. Compreensivelmente, os países em desenvolvimento não estão esperando que este problema seja resolvido e, ao invés, têm aproveitado as novas oportunidades que vêm da cooperação Sul-Sul – oportunidades que se estendem, cada vez mais, para além da ajuda estrangeira.

REFERÊNCIAS

AKAMATSU, Kaname. **A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries: The Developing Economies**, 1962.

BLAISE, Séverine. **On the Link Between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logid Analysis**. In: Applied Economics 37, 2005.

BRÄUTIGAM, Deborah. **'Flying Gees' or 'Hidden Dragon'? Chinese Business and African Industrial Development**. In: ALDEN, Chris; LARGE, Daniel; OLIVEIRA, Ricardo Soares de. China Returns to Africa: A Rising Power and a Continental Embrace. New York, Columbia University Press, 2008.

_____, Deborah. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BROOKS, William L. Brooks; ORR, Robert M. **Japan's Foreign Economic Assistance**. In: Asian Survey 25 (3), March 1985.

CABRAL, Lídia Cabral; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, mechanics and future prospects**. Overseas Development Institute, 2010.

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950-1980.** Durham, NC: Duke University Press, 2010.

EASTERLY, William. **The White Man's Burden**. New York: Penguin, 2006.

ECOSOC. **Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and Triangular Development Cooperation**. New York: United Nations, Apr. 2008.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty.** Washington, DC: IBRD/World Bank, 2009.

GRIMM, Sven; et al. **European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development**. EDC 2020 Working Paper, n.4 (May 2009): <http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/EDC2020_WP4_Webversion.pdf>.

IPEA. **Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

KATTI, Vijaya; CHAHOUD, Tatjana; KAUSHIK, Atul. **India's Development Cooperation: Opportunities and Challenges for International Development Cooperation**. In: German Development Institute Briefing. Paper n.3, 2009.

KIGAME, Paul. **Africa Has to Find Its Own Way to Prosperity**. *Financial Times* 7 May 2009.

KRAGELUND, Peter. **The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?** Development Policy Review 26 (5), 2008.

LAMY, Pascal. **The Changing Landscape of the WTO**. Speech to the Japan Institute of International Affairs. 16 March 2012. <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl221_e.htm>. Acessado em 6 de Junho de 2012.

LANDIM, Raquel. **OCDE corteja países emergentes**. In: O Estado de São Paulo, 7 Dezembro 2009.

LUMSDAIN, David Halloren. **Why Was There Any Foreign Aid at All?** In Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-89. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

MANNING, Richard. **Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation**? In: *Development Policy Review* 24 (4), 2006.

MARIN, Chrispim. **Brasil amplia presença internacional para reforçar política externa Sul-Sul**. In: O Estado de São Paulo, 6 Dezembro 2009.

MARKUSEN, James R; VENABLES, Anthony J. **Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development**. European Economic Review 43 1999.

MIGIRO, Asha-Rose. **A new spirit of solidarity rises in the South**. Op-Ed, *Financial Times.* 9 December 2009.

MITRA, Devirupa. **India Drops Plan for External Aid Agency**. In: iGovernment.in <http://www.igovernment.in/site/india-drops-plan-external-aid-agency-37739>. Acessado em 25 de Junho de 2012.

MORGENTHAU, Hans. **A Political Theory of Foreign Aid.** In :American Political Science Review, v.56, n. 2, June 1962.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid: Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa**. London: Allen Lane, 2009.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Investindo no Paraguai**.1 February 2011.

OECD-DAC. **Is it ODA?** Fact Sheet, 2008. <www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>. Accessed on 6 June 2012.

PEET, Richard. **Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO**. London: Zed Books, 2003.

PREBISCH, Raúl; "Dependence, Interdependence and Development," *CEPAL Review* No. 28 (Abril, 1988)

REPUBLIC OF CHINA. **China's Foreign Aid. Information Office of the State Council of the People's Republic of China.** Beijing. April 2011: <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm>. Accessed 25 June 2012.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu**. White Paper on South Africa's Foreign Policy, 13 May 2011. <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=149749>. Accessed 25 June 2012.

_____. **Establishment of SADPA: Presentation to the NCOP Select Committee on Trade and International Relations**. Department of International Relations and Cooperation. 3 August 2011. <http://www.safpi.org/sites/default/files/110803sadpa-edit.pdf>. Accessed 25 June 2012.

RICUPERO, Rubens. **Brazil Political and Business Comment**. Interview of Rubens Ricupero, former Brazilian finance minister. 8 June 2009. http://www.brazilpoliticalcomment.com.br/content/view/262/0/lang,en

SANBORN, Cynthia A; TORRES, Victor, *La Economía China y las Industrias Extractivas: Desafíos para el Perú* (Lima: Centre de Investigación de la Universidad del Pacífico; CooperaAcción, 2009).

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012

SHARMA, Ruchir. **Bearish on Brazil: The Commodity Slowdown and the End of the Magic Moment**. In: Foreign Affairs, v.91, n. 3, May-June, 2012.

SILVA, Luiz Inácio da. **A nova geografia do comércio: Cooperação Sul-Sul em um mundo cada vez mais interdependente**. Discurso na sessão de debate da XI UNCTAD, São Paulo, Brazil, June, 14th, 2004.

STRAUSS, Julia C.; SAAVEDRA, Martha. **China and Africa: Emerging Patterns in Globalization and Development.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STUENKEL, Oliver. **Responding to Global Development Challenges: Views from Brazil and India**. In: German Development Institute Discussion Paper, n. 11, 2010.

SUNKEL, Osvaldo; e ZULETA, Gustavo; **Neo-Structuralism versus Neo-Liberalism in the 1990s**, *CEPAL Review* No. 42 (Dezembro, 1990).

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Promotion of South-South Cooperation for Development: A Thirty-Year Perspective**. Report of the Secretary General, Doc 64/504, 27 October 2009.

UNITED NATIONS. **Special Unit for South-South Cooperation: What is South-South Cooperation?** 2012. <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html>. Accessed 6 June 2012.

_____. **United Nations Special Unit for South-South Cooperation**: **Buenos Aires Plan of Action**. 1978. <http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>.

WOODS, Ngaire. **Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silend Revolution in Development Assistance**. In: International Affairs 84 (6), 2008.

RESUMO

Este artigo analisa a ascensão da cooperação Sul-Sul como alternativa à tradicional prestação de ajuda externa por agências pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Ele acompanha a ascensão da cooperação Sul-Sul e coloca-a no contexto das abordagens contemporâneas de programação do desenvolvimento, argumentando que há lições valiosas para o Norte nesta abordagem guiada pelo Sul para o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; Cooperação; Sul-Sul;