

A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China

75

ANDRÉ DE MELLO E SOUZA

Os fluxos de recursos para financiar atividades de desenvolvimento entre países do Sul aumentaram significativamente em volume e número de beneficiários na última década. Segundo dados do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), da Organização das Nações Unidas (ONU), tais fluxos Sul-Sul subiram de 5% do total nos anos 1990 para entre 7,8% e 9,8% em 2006 (o que corresponde a um montante entre US\$ 9,5 bilhões e US\$ 12,1 bilhões) (ECOSOC, 2008).¹ Não obstante, há relativamente poucos estudos empíricos disponíveis sobre a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul. Não dispomos de dados confiáveis sobre as origens e os destinos dos recursos²; tampouco dispomos de arcabouço conceitual minimamente aceito que nos permita estabelecer critérios para distinguir a cooperação (ou assistência)³ para o desenvolvimento de outros tipos de cooperação, como a

- 1 Tais estimativas excluem as contribuições dos países do Sul para organizações multilaterais.
- 2 O relatório produzido pelo Ipea (2010b) representa um importante avanço no sentido de remediar essa carência de dados no que concerne à cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento.
- 3 O conceito de “assistência” é usualmente preterido pelos países do Sul em lugar de “cooperação”. Ao contrário de “assistência”, conceito empregado nos países desenvolvidos, “cooperação” implica uma relação de benefícios mútuos e maior participação e controle do país “receptor” dos recursos; e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há muito mais tempo e em extensão muito maior no âmbito Norte-Sul. Pela mesma razão, em vez de empregar os conceitos “doador” e “receptor” os países do Sul fazem referência aos países envolvidos (*continua*)

militar, e dos empréstimos, exportações de serviços ou investimentos estrangeiros diretos. A definição de “assistência para o desenvolvimento” adotada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é útil para os propósitos dessas distinções,⁴ mas não é adotado pela maior parte dos países em desenvolvimento, que não fazem parte do CAD.

(*continuação*) na cooperação para o desenvolvimento como “parceiros”. De fato, os benefícios obtidos pelos países “doadores”, inclusive o de aprendizado no aperfeiçoamento de políticas públicas para combater problemas similares em âmbito doméstico, devem ser reconhecidos. Por exemplo, a atuação do Brasil na missão de paz da ONU no Haiti constituiu experiência instrutiva para a elaboração da estratégia de segurança do governo do Estado do Rio de Janeiro baseada em Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) (Vasconcellos, 2010). Exemplos similares são encontrados na cooperação técnica nas áreas de agricultura, saúde e educação brasileira. Além disso, é possível argumentar, seguindo abordagens teóricas liberais, que o desenvolvimento de um país com o qual o “doador” mantém estreitas relações econômicas, políticas ou culturais deve ser visto, ele mesmo, como um benefício para ambos. Contudo, é preciso atentar que na literatura produzida no campo das relações internacionais o conceito de “cooperação” aparece geralmente associado aos estudos sobre regimes e se refere a situações de benefícios mútuos concebidos e mensurados a partir de “interesses nacionais”, usualmente compostos por interesses estratégicos ou econômicos. Dessa forma, considerar o “desenvolvimento”, amplamente concebido, como um “benefício” advindo de uma relação de “cooperação” implica a introdução de um sentido a esse conceito essencialmente distinto daquele atribuído pela maior parte da literatura, o que pode gerar confusão conceitual. Além disso, o financiamento a fundo perdido de atividades de desenvolvimento no exterior, por mais que conte com a participação e controle dos “receptores” – e em certos casos constituam mesmo demandas “receptores” – redundam inevitavelmente numa relação assimétrica entre os países envolvidos, mesmo que essa assimetria seja menor na cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul do que na assistência Norte-Sul. É claro que a existência de assimetrias por si só não impede uma relação de ser cooperativa, mas na medida em que há grande disparidade nos benefícios obtidos entre os países envolvidos e os “receptores” tornam-se dependentes e perdem parte da sua liberdade de atuação, torna-se problemático utilizar o conceito “cooperação” para descrevê-la. De todo modo, a questão de se as relações Sul-Sul no que concerne à promoção do desenvolvimento são cooperativas ou não é essencialmente empírica, e deve, portanto, ser problematizada como parte do que buscamos investigar, em vez de ser assumida *a priori*.

- 4 O CAD/OCDE define a assistência internacional ao desenvolvimento como “fluxos de financiamento oficial administrados com o principal objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento e que são em caráter concessional com um elemento de subvenção de pelo menos 25% (usando uma taxa fixa de desconto de 10%). Por convenção, [essa assistência] é composta por contribuições de agências governamentais dos países doadores, em todos os níveis, para os países em desenvolvimento (bilateral) e às instituições multilaterais. O recebimento dessa assistência compreende desembolsos por parte dos doadores bilaterais e das instituições multilaterais. Empréstimos concedidos pelas agências de crédito à exportação, com a finalidade pura de promoção das exportações, estão excluídos.” Ver o glossário de termos estatísticos da OCDE em <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>>.

Feitas as ressalvas relativas à falta de consenso sobre conceitos e à precariedade dos dados, esse artigo apresenta uma análise comparativa resumida entre a cooperação para o desenvolvimento do Brasil, da Índia e da China, e, a partir dessa análise, busca extrair algumas conclusões tentativas e preliminares sobre *i*) a suposta diferenciação entre a cooperação (ou assistência) para o desenvolvimento Sul-Sul e Norte-Sul; e *ii*) as diferenças entre a cooperação para o desenvolvimento oferecida por esses três países.

A escolha dos países se deve a sua crescente importância econômica e política – inclusive enquanto “doadores” – demonstrada em inúmeros estudos focados nos componentes dos BRICS.⁵ De acordo com a ECOSOC e a OCDE, dentre os países em desenvolvimento, em 2008 a China era o segundo maior “doador” (14,4% do total); a Índia, o sexto (4,1%) e o Brasil, o oitavo (2,6%). O *ranking* era liderado pela Arábia Saudita (40% do total). Contudo, tais dados omitem diversos desembolsos que são com frequência considerados constituintes da cooperação internacional para o desenvolvimento⁶ (The Reality of AID Management Committee, 2010, p. 5). Ademais, cumpre apontar que a cooperação internacional de Brasil, Índia e China segue trajetória crescente.

Embora geralmente vistos como “doadores emergentes”, Brasil, Índia e China deram início a programas de cooperação internacional para o desenvolvimento há várias décadas. Em particular, Índia e China implantaram suas primeiras iniciativas de financiamento de atividades de desenvolvimento no exterior nos anos 1950; e o Brasil cerca de vinte anos mais tarde. Contudo, a cooperação internacional para o desenvolvimento desses países aumentou consideravelmente em volume e alcance geográfico a partir do final do século XX e início do século XXI (Xiaoyun, 2008, p. 3-11; Dehejia, 2010; Puente, 2010, p. 99-104; *The Reality of AID Management Committee*, 2010, p. 6).

Com base na análise dos dados disponíveis relativos à cooperação internacional para o desenvolvimento concedida pelo Brasil, pela Índia e pela China, em que medida e em que aspectos essa cooperação difere daquela concedida pelos países do CAD/OCDE? Em primeiro lugar, é necessário ressaltar

5 A Rússia não pode ser facilmente considerada um país do Sul. A África do Sul é significativamente menor em termos de economia, população e território do que os demais BRICS, e foi incorporada à sigla somente em 2011.

6 No caso brasileiro, por exemplo, não são incluídos programas de desenvolvimento no Haiti; tampouco empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

que, apesar desses três países emergentes terem aumentado consideravelmente a quantidade de recursos que destinam à cooperação internacional, especialmente nas duas últimas décadas, os países do CAD/OCDE ainda permanecem a principal fonte desta cooperação (ou assistência). Segundo estimativas da ECOSOC (2008) relativas a 2008, o fluxo de cooperação (ou assistência) Norte-Sul (US\$ 121,5 bilhões) é cerca de dez vezes superior ao fluxo de cooperação Sul-Sul (US\$ 12,1 bilhões, valor mais alto no intervalo estimado).

Assim como a maioria dos doadores da OCDE, a Índia e o Brasil priorizam os países vizinhos na alocação de sua cooperação para o desenvolvimento⁷; a China, contudo, prioriza regiões mais distantes. A cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento, de acordo com os dados disponíveis, tem sido direcionada principalmente para a América Latina (35% dos recursos da cooperação técnica, científica e tecnológica e a maior parte da cooperação humanitária) (IPEA, 2010b, p. 26, 56) e tem privilegiado os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A Índia tem concentrado sua cooperação internacional para o desenvolvimento primordialmente entre países vizinhos; sobretudo o Butão e o Afeganistão, sendo que Nepal e Mianmar também têm recebido fluxos significativos⁸. Já a China tem privilegiado, na concessão de sua cooperação internacional, a África e a América Latina (Lum *et al.*, 2009, p. 8).

De todo modo, a tendência é que o aumento da cooperação para o desenvolvimento desses países emergentes – que acompanha seu relativamente maior crescimento econômico e seus crescentes interesses geopolíticos globais – os leve a estender sua cooperação para além de suas respectivas regiões. Tais observações confirmam a expectativa teórica realista de que a quantidade de recursos empregados na cooperação ou assistência internacional, assim como sua diversificação e seu alcance geográfico, são proporcionais ao poder político e econômico dos países “doadores”.⁹ Em outras palavras, quanto mais poderoso o concesso da assistência, mais diversificada e global será sua destinação.

7 A maior parte da assistência internacional para o desenvolvimento dos Estados Unidos tem sido direcionada para a América Latina, dos países da Europa para suas ex-colônias na África, e do Japão para a Ásia (ver as estatísticas da OCDE, disponíveis em <http://www.aidflows.org/>).

8 Ver dados da AidData disponíveis em: <<http://www.aiddata.org/content>>

9 Na medida em que a cooperação internacional pode ser considerada um regime e um bem público, como tem ocorrido de forma crescente desde o final da Guerra Fria (Hopkins, 2000), essa expectativa é derivada da Teoria de Estabilidade Hegemônica.

No que concerne a suas motivações, a cooperação para o desenvolvimento concedida pelos países emergentes é similar àquela oferecida pelos países do CAD/OCDE. De fato, ambas são usadas como instrumento político-diplomático e de promoção de interesses econômicos, e não visam exclusivamente ou prioritariamente o desenvolvimento dos países parceiros ou “receptores”. Tal conclusão também corrobora as previsões teóricas realistas, segundo as quais a cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul não difere fundamentalmente da assistência concedida no âmbito Norte-Sul, ambas visando primordialmente beneficiar os “doadores” (McKinlay, 1979; Maizels; Nissanke, 1984; Hook, 1995; Schraeder; Hook; Taylor, 1998; Tuman, 2001).¹⁰

A expansão da cooperação internacional brasileira coadunava bem com a orientação da política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que privilegiava relações e coalizões Sul-Sul e a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil. Para tais propósitos, a cooperação para o desenvolvimento do Brasil tem contribuído, ademais, com o financiamento da importação de bens e serviços do país, sobretudo pelo BNDES. Além disso, a disseminação da tecnologia brasileira na produção de biocombustíveis¹¹ – sobretudo por meio da cooperação técnica para produção do etanol na África, América Central e Caribe – adquire um caráter econômico estratégico, uma vez que há o entendimento de que tais combustíveis somente serão empregados em âmbito global quando existirem diversos fornecedores (Netto Safatle, 2011). No que concerne aos objetivos estratégicos e de segurança da cooperação internacional brasileira, há interpretações segundo as quais o estreitamento de laços com os países em desenvolvimento estaria associado à busca de apoio para o pleito do Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Lima; Hirst, 2006).

Dadas as suas ambições de se tornar líder regional e também obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a Índia tem almejado se apresentar como concesso de cooperação para o desenvolvimento de países do Sul sobretudo a partir da última década. De uma forma geral, a coo-

10 Há, não obstante, significativas diferenças no que diz respeito às suas motivações entre a cooperação concedida pelo Brasil, por um lado, e aquela concedida pela Índia e a China, por outro, que serão discutidas abaixo.

11 A Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia tem por finalidade difundir a experiência brasileira em agroenergia, baseada principalmente no cultivo da cana de açúcar.

peração indiana para o desenvolvimento tem buscado mais promover interesses econômicos e, em menor medida, político-estratégicos, do que propriamente humanitários. O país objetiva garantir acesso a fontes de energia, proteger diásporas indianas, conter o extremismo islâmico e promover seus interesses na África, especialmente diante da competição com a China no continente por reservas de petróleo, influência diplomática e acesso a mercados consumidores (Agrawal, 2007, p. 7).

A cooperação internacional para o desenvolvimento da China tem sido determinada primordialmente por motivações econômicas. O país almeja assegurar acesso a recursos naturais em face de sua crescente procura doméstica por energia, declinante produção de petróleo e insuficiente produção de carvão. Notadamente, a China é o maior consumidor global de matérias-primas como cobre, minério de ferro e madeira, e deve superar os Estados Unidos como maior consumidor de petróleo na próxima década. O país também deseja criar oportunidades de investimentos para suas empresas e abrir novos mercados de exportação para bens e serviços chineses. A cooperação internacional é, portanto, utilizada como moeda de troca para a China alcançar tais objetivos (Pehnel; Abel, 2007, p. 10-12).

Entretanto, também tem havido razões diplomáticas para a concessão da cooperação internacional chinesa. Especialmente, o isolamento de Taiwan tem constituído um claro objetivo – e, de fato, condição – dessa cooperação¹² (Kurlantzick, 2006, p. 2). Outra motivação diplomática para a concessão de cooperação internacional pela China tem sido a obtenção de apoio dos países parceiros em instituições internacionais, e especialmente na ONU,¹³ onde

12 Em 2007 somente cinco países africanos ainda mantinham relações diplomáticas com Taiwan: Burquina Faso, Gâmbia, Malawi, São Tomé e Príncipe e Suazilândia (Pehnel; Abel, 2007, p. 8). Como exemplo do papel da cooperação internacional chinesa em minar tais relações, em 2007 a China ofereceu assistência e investimentos ao Malawi no valor de US\$ 6 bilhões. Em janeiro de 2008 o país africano deixou de reconhecer Taiwan e estabeleceu relações diplomáticas com a China. A cooperação chinesa para o Malawi em 2008 caiu para US\$ 287 mil (Banda, 2008). Similarmente, a assistência chinesa para a Costa Rica também foi condicionada ao estabelecimento de relações diplomáticas com a China e ao término dessas relações com Taiwan (Lum *et al.*, 2009, p. 13).

13 A China também apoia na ONU resoluções de países parceiros de sua assistência internacional. O apoio chinês é particularmente valioso para esses países porque a China ocupa assento permanente no Conselho de Segurança (Pehnel; Abel, 2007, p. 19). De acordo com a *Democratic Coalition Project* (Projeto de Coalizão Democrática – DCP), a China e muitos países da África subsaariana votam similarmente na Assembleia Geral da ONU, especialmente no que concerne a resoluções sobre a violação de direitos humanos. Ver <<http://www.democracycaucus.net/html/unvot.html>>.

decisões são tomadas por voto, e cada país tem direito a um voto (Xiaoyun, 2008, p. 11).

Em contraste com os doadores da OCDE que atualmente seguem as normas do CAD, Brasil, Índia e China não impõem condicionalidades macroeconômicas, ambientais, de governança ou de direitos humanos para a concessão de cooperação internacional para o desenvolvimento, e também apresentam menos exigências processuais. Esses países emergentes alegam respeitar os princípios da não interferência e da soberania dos parceiros, em parte por terem eles mesmos sofrido historicamente numerosas e profundas interferências externas e violações de suas soberanias e serem, portanto, mais sensíveis a esses princípios. Por um lado, essa ausência de condicionalidades torna o financiamento dos países emergentes mais acessível, rápido e previsível por parte desses parceiros (LUM *et al.*, 2009, p. 1; 4). Ela também permite que esses parceiros rejeitem ou pelo menos negociem em termos mais favoráveis a cooperação (ou assistência) oferecida pelos países do CAD/OCDE, que historicamente e ainda hoje impõem condições consideradas perversas por muitos, como as relacionadas aos ajustes estruturais do Consenso de Washington (Kurlantzick, 2006, p. 1; Pehnel; Abel, 2007, p. 18; Afrodad, 2010, p. 35-37). Por outro lado, críticos alegam, principalmente com relação à cooperação internacional chinesa, que a ausência de condicionalidades pode contribuir para perpetuar governos disfuncionais, dependentes, corruptos e autoritários, além de condições sociais e ambientais insustentáveis (Kurlantzick, 2006, p. 3; LaFraniere; Grobler, 2009; Landingin, 2010; The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 14-15; Calica, 2011).

Além disso, a cooperação internacional de Brasil, Índia e China apresenta menor transparência e eficiência institucional do que a oferecida pelos países do CAD/OCDE. A fragmentação burocrática e a falta de agências coordenadoras centrais capazes de planejar, monitorar e avaliar a cooperação a nível nacional nos três países emergentes impede que se tenha conhecimento mais completo e preciso dos montantes, distribuição e objetivos dessa cooperação. No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987 no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e lida exclusivamente com a cooperação técnica. Além do MRE, os Ministérios da Saúde (MS) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) entre outros, assim como o BNDES e entes subnacionais também participam da cooperação internacional para o desenvolvimento brasileiro.

A cooperação para o desenvolvimento concedida pela Índia se encontra concentrada no *Ministry of External Affairs* (Ministério de Assuntos Externos

– MEA).¹⁴ O MEA também financia os programas gerais do *Indian Technical and Economic Cooperation* (Cooperação Técnica e Econômica Indiana – ITEC) e do *Indian Council for Cultural Relations* (Conselho Indiano para Relações Culturais – ICCR). O Ministério das Finanças exerce supervisão administrativa dos empréstimos do *Exim Bank* (Banco de Importação-Exportação) indiano (Agrawal, 2007, p. 5-6).

No que diz respeito a sua estrutura institucional, a cooperação internacional chinesa é administrada principalmente pelo Departamento de Assistência aos Países Estrangeiros¹⁵ e pelo Escritório de Assuntos de Cooperação Internacional, criados ambos em 1982 no âmbito do Ministério do Comércio.¹⁶ Contudo, os Ministérios das Finanças, Defesa Nacional e Ciência e Tecnologia também concedem cooperação internacional; e empréstimos e perdão de dívidas são concedidos pelo *Exim Bank*. As principais decisões relativas à concessão de cooperação internacional para o desenvolvimento são tomadas pelo Conselho de Estado, o mais alto órgão governamental da China, composto pelo primeiro-ministro, vice-primeiro-ministro e ministros. Os embaixadores chineses também propõem projetos para os países onde se encontram lotados para que sejam avaliados pelo Ministério de Assuntos Estrangeiros. Por fim, é possível que governos provinciais estejam igualmente engajados na oferta de cooperação internacional chinesa (Pehnel; Abel, 2007, p. 2; Xiaoyun, 2008, p. 15-19; Landingin, 2010, p. 93).

A ausência de padrões e sistema de divulgação de informações como os adotados pelo CAD contribui também para a falta de transparência da cooperação do Brasil, Índia e China, o que pode por sua vez facilitar a corrupção e dificultar a avaliação do impacto da cooperação internacional concedida. Tais deficiências institucionais impedem ainda a realização de um planejamento estratégico de longo prazo que possibilite melhor alocação dos recursos e relação de custo-benefício mais favorável no financiamento de projetos de desenvolvimento no exterior (Agrawal, 2007, p. 5-6; Pehnel; Abel, 2007, p.

14 Esse ministério é diretamente responsável pela assistência concedida ao Butão, Nepal e Afeganistão; e presta consultoria aos Ministérios das Finanças e Comércio com relação à assistência concedida a outros países.

15 O departamento concede autorizações para que empresas participem de licitações em projetos de assistência estrangeira, administra essas licitações e fiscaliza a execução de cada projeto.

16 O fato de a principal agência de cooperação internacional da China se encontrar no âmbito do Ministério do Comércio é indicativo das motivações primordialmente econômicas e comerciais dessa cooperação.



2; Xiaoyun, 2008, p. 15-19; Aayllón Pino, 2010, p. 8; Cabral; Weinstock, 2010, p. 18-20; Landingin, 2010, p. 93).

Entretanto, também há evidências de vantagens consideráveis da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul com relação a assistência concedida no âmbito Norte-Sul. Primeiramente, por não impor condicionalidades e por envolver “doadores” que são, eles mesmos, países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul é menos vulnerável a acusações de neocolonialismo, imperialismo e clientelismo (não obstante as críticas à atuação da China na África). A retórica de que os países emergentes buscam estabelecer relações de solidariedade, não interferência e benefícios mútuos ao conceder cooperação internacional para o desenvolvimento torna-se, pelas mesmas razões, mais crível. Além disso, por terem problemas e desafios de desenvolvimento iguais ou similares aos confrontados pelos países “receptores”, os países emergentes “doadores” estão em melhores condições para ajudar na superação desses problemas e desafios. Isso é notável e evidente na cooperação internacional para o desenvolvimento concedida tanto pelo Brasil e pela Índia como naquela concedida pela China.

Por fim, ao contrário dos doadores da OCDE, Brasil, Índia e China são tanto “doadores” quanto “receptores”; e ainda têm consideráveis desafios de pobreza e desenvolvimento no âmbito doméstico. Isso significa que esses países emergentes enfrentam maiores dificuldades em justificar a concessão de cooperação para o desenvolvimento de outros países no âmbito da política doméstica. Há alegações de que essa seria uma razão para o governo chinês tentar preservar o sigilo acerca da cooperação internacional por ele oferecida (Pehnelt; Abel, 2007, p. 2; Ecosoc, 2008; LaFraniere; Grobler, 2009; Lum *et al.*, 2009, p. 1).

Os casos de Brasil, Índia e China também sugerem haver elementos significativos que distinguem a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul, principalmente no que tange às áreas beneficiadas, canais de execução e instrumentos. Notadamente, o Brasil aparece como o caso distinto dos outros dois países emergentes.

Em primeiro lugar, conquanto a cooperação internacional da Índia e da China seja quase exclusivamente executada bilateralmente via governos, parte significativa da cooperação internacional brasileira é concedida em âmbito multilateral e trilateral e envolve instituições nacionais e internacionais. De acordo com o Ipea (2010b), a maior parte dos recursos da cooperação internacional brasileira é alocada por meio de organizações internacionais (US\$ 248 milhões). Conforme mostra estimativas do The Economist (2010), parte



considerável da cooperação brasileira é canalizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), US\$ 25 milhões, e sobretudo pelo Programa Alimentar Mundial da ONU (UNFPA), US\$ 300 milhões. Segundo dados da ABC, os principais parceiros do Brasil na cooperação triangular são, destacadamente, o Japão – 15 projetos ou memorandos de entendimento, sobretudo na área de capacitação técnica – e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – 12 projetos ou memorandos de entendimento, destacando-se o apoio a políticas de seguridade social em países da América Latina e da CPLP, em conformidade com a Agenda do Trabalho Decente. Assim, o Brasil oferece programas de desenvolvimento estrangeiros mais inclusivos e participativos. Há também indícios de que a cooperação brasileira é mais sensível e responsiva às necessidades e demandas de desenvolvimento priorizadas pelos países parceiros ou “receptores”.

Ademais, Índia e China privilegiam infraestrutura e energia na oferta de cooperação internacional para o desenvolvimento, enquanto o Brasil – pelo menos com base nos dados parciais da ABC¹⁷ – prioriza a agricultura (22% dos recursos), a saúde (17%) e a educação (13%), áreas do desenvolvimento social. A pesquisa agropecuária do Brasil permitiu a adaptação de culturas aos diversos tipos de clima e solo do país, sendo a mais notável o cultivo de soja no cerrado. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) realiza projetos que visam à adaptação de tecnologias às necessidades dos biomas, das sociedades e das economias dos países parceiros, sobretudo na África e na América Latina (Arraes, 2011). No que concerne à sua cooperação internacional em saúde, o Brasil tem apoiado iniciativas para tentar replicar sua experiência exitosa no combate à AIDS em outros países em desenvolvimento, fornecendo antirretrovirais e buscando capacitar técnicos estrangeiros na sua dispensação, o que exige a realização de exames, sessões de aconselhamento e monitoramento (IPEA, 2010b, p.38). No que diz respeito à cooperação internacional brasileira em educação, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) – um dos mais importantes polos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial – também tem desempenhado um papel crucial, assim como as bolsas para estrangeiros estudarem no país (IPEA, 2010a, pp. 171; 173-174; IPEA, 2010b, p. 26-29).

A maior parte da cooperação internacional para o desenvolvimento oferecida pela Índia tem financiado projetos nas áreas de energia, transportes e

17 Conforme já indicado, a ABC não é responsável pela totalidade da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, tampouco pela totalidade de sua cooperação técnica.



comércio e indústria (65% do total). De fato, essas têm sido as áreas favorecidas nos maiores parceiros ou “receptores” da cooperação indiana: Butão, Afeganistão e Nepal. A cooperação concedida pela Índia para outros países tem sido dividida entre o treinamento a funcionários públicos, engenheiros e técnicos do setor público de países beneficiados, principalmente na África (60%); empréstimos que permitem a esses países comprar equipamentos e serviços indianos numa forma de cooperação amarrada (30%) e estudos de viabilidade, envio de especialistas indianos e outras atividades relacionadas a projetos específicos (10%) (Agrawal, 2007, p. 7). A cooperação indiana destinada à educação e saúde tem se concentrado principalmente no Sul da Ásia, e representa somente 5% do total dessa cooperação, medida pela quantidade de recursos empregados. A Índia também tem concedido ajuda de emergência, sobretudo na Ásia, como em casos de tsunamis, terremotos e inundações.

A cooperação internacional chinesa serve, em grande medida, às próprias necessidades de desenvolvimento da China (Kurlantzick, 2006, p. 2, Pehnel; Abel, 2007, p. 2), facilitando a exportação de matérias-primas para o país e exigindo que 50% dos materiais e serviços utilizados nos projetos financiados sejam comprados da China. De fato, conquanto a maior parcela da cooperação internacional chinesa tenha como objetivos a extração ou produção de recursos naturais e o financiamento de projetos de infraestrutura ou obras públicas, a cooperação técnica e humanitária é relativamente muito pequena.

Tais diferenças estão relacionadas às distintas motivações na concessão dessa cooperação: Índia e China buscam primordialmente benefícios econômicos – e em particular o acesso a fontes de energia e matérias-primas – e estratégicos, enquanto o Brasil visa também *soft power* e projeção de prestígio internacionalmente. Constituem evidências adicionais disso o fato de que a cooperação internacional indiana e, sobretudo, chinesa para o desenvolvimento é quase que totalmente “amarrada”, isto é, condicionada à compra de bens e serviços da Índia e da China;¹⁸ e que há coincidência entre a alocação da assistência militar e para o desenvolvimento da Índia.

Teoricamente, o caso distintivo da cooperação para o desenvolvimento do Brasil corrobora o argumento construtivista de David Lumsdaine (1993), segundo o qual há a transferência sistemática de práticas e concepções domésticas relativas à pobreza, ao desenvolvimento e ao bem-estar social para o âmbito internacional. Essa cooperação claramente incorpora políticas, modelos e projetos bem-sucedidos internamente, como o programa de trata-

18 Surpreendentemente, a Índia não aceita assistência amarrada de doadores da OCDE.



mento da AIDS, as tecnologias agrícolas da Embrapa e o Programa Bolsa Família (PBF).

É possível concluir, ademais, que ainda não há um modelo distintivo de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul. Se o regime de cooperação internacional centrado no CAD é relativamente fraco, os países emergentes ainda não dispõem de um regime alternativo,¹⁹ e as diferenças entre eles no que tange à oferta de cooperação internacional são significativas. A institucionalização em âmbito internacional da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul – assim como a maior centralização, coordenação e transparência das instituições domésticas engajadas nessa cooperação – são fundamentais para o seu aprimoramento.²⁰

André de Mello e Souza é doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford, Estados Unidos. Foi professor de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. É co-autor de *The Politics of Private Foreign Aid*, artigo publicado no periódico *International Organization*, e de diversos trabalhos sobre a governança global da propriedade intelectual.

- 19 Muitos desses países, inclusive o Brasil, preferem discutir questões relativas à assistência internacional no âmbito da ECOSOC.
- 20 A Declaração de Paris (2005) e a Agenda para Ação de Acra representam esforços significativos dessa institucionalização internacional da cooperação para o desenvolvimento, buscando particularmente aumentar sua qualidade e seu impacto.



REFERÊNCIAS

- AFRODAD – AFRICAN FORUM AND NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT. Assessing the growing role and development impact of China in Africa: an African perspective. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City, The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- AGRAWAL, S. Emerging donors in International Development Assistance: the India case. Ottawa: IDRC/CRDI, dez. 2007.
- ARRAES, P. Como o Brasil virou fornecedor de tecnologia agrícola. *Dinheiro Rural*, ed. 82, ago. 2011.
- AYLLÓN PINO, Bruno. La Cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. *Análisis del Real Instituto Elcano*. Madri: Real Instituto Elcano, oct. 2010.
- BANDA, M. Malawi leader says China to give \$287 mln in aid. *Reuters News*, 4 abr. 2008.
- CABRAL, Lúcia e WEINSTOCK, Julia. *Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects*. Londres, Overseas Development Institute, 6 set. 2010.
- CALICA, A. Philippines seeks to rebid NorthRail project. *The Philippine Star*, 2 set. 2011.
- DEHEJIA, R. S. Why does India give and receive aid? *The Wall Street Journal*, 8 set. 2010.
- ECOSOC. *Background study for the development cooperation forum: trends in south-south and triangular development cooperation*. Nova York: ECOSOC, abr. 2008.
- HOPKINS, R. F. Political economy of foreign aid. In: TARP, F. (Ed.). *Foreign aid and development: lessons learned and directions for the future*. Nova York: Routledge, 2000.
- HOOK, S. W. *National interest and foreign aid*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- IPEA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea, mar. 2010a.
- _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea, 10 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>
- KURLANTZICK, J. China's move into Africa and its implications for aid, development, and governance. *Policy Outlook*. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, nov. 2006.
- LaFRANIERE, S.; GROBLER, J. China spreads aid in Africa, with a catch. *The New York Times*, 22 set. 2009.



- LANDINGIN, R. Chinese foreign aid goes offtrack in the Philippines. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City: The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LUM, T.; FISHER, H.; GOMEZ-GRANGER, J.; LELAND, A. *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Washington D. C.: Congressional Research Service, 25 fev. 2009.
- LUMSDAINE, D. H. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- MAIZELS, A.; NISSANKE, M. K. Motivations for aid to developing countries. *World Development*, v. 12, n. 9, p. 879-900, 1984.
- MCKINLAY, R. D. The aid relationship: a foreign policy model and interpretation of the distributions of official bilateral economic aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970. *Comparative Political Studies*, v. 11, n. 4, p. 411-463, 1979.
- NETTO SAFATLE, F. *A economia política do etanol: a democratização da agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico*. São Paulo: Alameda, 2011.
- PEHNELT, G.; ABEL, M. *China's development policy in Africa*. Joanesburgo: The South African Institute of International Affairs, Relatório N. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/312.pdf>>
- PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2010.
- SCHRAEDER, P. J.; HOOK, S. W.; TAYLOR, B. Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, v. 50, n. 2, p. 294-323, 1998.
- THE ECONOMIST. *Brazil's foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque*. 15 jul. 2010.
- THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City: The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- TUMAN, J. P.; EMMERT, C. F.; STERKEN, R. E. Explaining Japanese aid policy in Latin America: a test of competing theories. *Political Research Quarterly*, v. 54, n. 1, p. 87-101, 2001.
- VASCONCELLOS, F. Soldados levam para o Alemão a experiência do Haiti. *O Globo*. 30 nov. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/11/29/soldados-levam-para-alemao-experiencia-do-haiti-923145605.asp>>
- XIAOYUN, L. *China's foreign aid to Africa*. Beijing: College of Humanities and Development, China Agricultural University, 2008.