



BRICS

E COOPERAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO
INTERNACIONAL



EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto
Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Guacira Cesar de Oliveira
Márcia Anita Sprandel Sérgio Haddad

Conselho Fiscal

Sílvia Ramos de Souza
Armando Martinho Bardou Raggio
Iliana Alves Canoff
Suplente: Kelly Kotlinski Verdade

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro-Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Paula Felipe

Assessores(as) Político(as)

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleomar Manhas
Márcia Acioli
Rafael Georges da Cruz

Assessores(as) Técnicos(as)

Júlio Campos F. de Alvarenga
Higor dos Santos Santana
Janaína Roseli M. dos Santos

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Assistente de Contabilidade

Miria Thereza Brandão Consíglío

Auxiliar de Serviços Gerais

Juliana Maria de Lima

PRESTADORES DE SERVIÇOS:

Contabilidade

LC Mangueira Contabilidade
Prestadora: Rosa Diná Gomes Ferreira

Comunicação

Empresa Vértice
Associada: Gisliene Hesse – jornalista responsável

Informática

Leal Tecnologia
Responsável Thiago Leal
Técnico: Leandro Pereira Rodrigues

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, Embaixada do Reino dos Países Baixos, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Institute of International Education (IIE), Instituto C&A, Instituto Heinrich Böll, KinderNotHilfe (KNH), Norwegian Church Aid, Oxfam, Oxfam Brasil, Pão para o Mundo (PPM), Petrobras, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), Institute for Research in Economics and Business Administration (SNF), União Europeia, Unicef, World Wide Web Foundation



BRICS

E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

FÁTIMA MELLO
com a colaboração de **Lys Ribeiro**

APOIO



1ª EDIÇÃO
BRASÍLIA | 2015

BRICS E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Realização

Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC

Apoio

Oxfam Brasil

Autor

Fátima Mello com a colaboração de Lys Ribeiro

Revisão textual

Empresa: Editora Palomitas

Prestador: Paulo Henrique de Castro (editor)

Projeto gráfico

Ars Ventura Imagem e Comunicação

ISBN 978-85-87386-38-0

O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e não pode, em caso algum, ser tomado como expressão de posição da Oxfam Brasil.

É permitida a reprodução total ou parcial do presente texto, desde que sejam citados o autor e a instituição que apoiou o estudo e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DO BRICS NO CENÁRIO GLOBAL DA COOPERAÇÃO	7
2. A COOPERAÇÃO CONJUNTA DOS BRICS E SUA ATUAÇÃO NOS FÓRUMS E REGIMES SOBRE COOPERAÇÃO	8
2.1. PRINCIPAIS ACORDOS DA VI CÚPULA DO BRICS RELACIONADOS À COOPERAÇÃO E TAMBÉM NO ÂMBITO DO NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO	9
3. A COOPERAÇÃO DE CADA MEMBRO DOS BRICS: PRINCÍPIOS, CONCEITOS, ASPECTOS INSTITUCIONAIS E PERFIL BÁSICO	13
3.1. BRASIL	13
3.2. RÚSSIA	16
3.3. ÍNDIA	18
3.4. CHINA	20
3.5. ÁFRICA DO SUL	22
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS QUESTÕES E DESAFIOS PARA A INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL	24
REFERÊNCIAS	27
LISTA DE SIGLAS	30



BRICS E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

1. INTRODUÇÃO: A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DO BRICS NO CENÁRIO GLOBAL DA COOPERAÇÃO

O Brics emerge no cenário internacional em um momento de crise econômica e de hegemonia das potências tradicionais. O bloco é expressão da disputa por uma nova correlação de forças na ordem global, em que os países chamados “emergentes” buscam ampliar seu peso relativo e ocupar mais espaços de poder. A cooperação internacional realizada pelos países membros do Brics é parte dessa disputa. A Cooperação Sul-Sul (CSS) e, em especial, entre os Brics emerge em meio a este cenário de crise de hegemonia das potências tradicionais e da Cooperação Norte-Sul (CNS) por elas levada a cabo e na qual se consolida a avaliação de que o modelo tradicional de cooperação (do pós-guerra e da colonização dos anos 60) vive um esgotamento. À insuficiência dos fluxos da CNS somam-se problemas de baixa eficácia no que se refere ao objetivo de diminuição da pobreza, de falta de coordenação entre os doadores e de submissão à agenda da segurança que norteou o período da Guerra Fria, o que produz uma expectativa de que a CSS seja capaz de não repetir tais erros e de ser qualitativamente melhor.

A cooperação promovida pelo Brics tem potencial de se tornar um novo polo no sistema global de cooperação, não somente pelo peso

econômico, demográfico e político do bloco – uma vez que, juntos, seus membros concentram 43% da população do mundo e quase metade da força de trabalho mundial, são riquíssimos em recursos naturais, ocupam um quarto da área total do planeta, e sua participação econômica já supera 22% do PIB global –, mas também porque o Brics dá sinais de que quer se tornar um ator relevante nessa arena.

Seguindo os valores e princípios advogados pela CSS para diferenciá-la da CNS, a cooperação realizada pelo Brics é ancorada na narrativa da solidariedade e da horizontalidade, do compartilhamento de conhecimentos, da não exportação de pacotes, no benefício e aprendizado mútuos objetivando iniciativas estruturantes e que geram autonomia, na demanda por parte dos receptores, no emprego de recursos e pessoal locais, na ausência de condicionalidades, no respeito à soberania nacional e na promessa de não reprodução da dinâmica imperialista e neocolonialista da CNS. O fato de serem países que compartilham de problemas semelhantes (de pobreza e desigualdades) aos dos receptores de sua cooperação contribuiria para facilitar soluções e tecnologias mais adequadas, produzindo um ideário de cooperação entre iguais, em vez de uma ajuda dos ricos aos pobres, característica que marca a CNS. Essa identidade seria capaz de gerar maior flexibilidade e maior adequação às necessidades dos receptores (ESTEVEZ *et al.*, 2012).

A cooperação entre os Brics vem se intensificando a cada ano e abrange uma ampla gama de temas e modalidades. Este texto apresenta apenas duas dimensões desta vasta agenda: os acordos assinados pelos Brics por ocasião de sua VI Cúpula, realizada em Fortaleza (CE), e um perfil da cooperação de cada país membro do bloco.

2. A COOPERAÇÃO CONJUNTA DOS BRICS E SUA ATUAÇÃO NOS FÓRUMS E REGIMES SOBRE COOPERAÇÃO

Desde a sua criação, a principal arena onde o Brics atua tem sido nas instituições financeiras multilaterais e no G20, objetivando a sua democratização. Tendo emergido no ambiente da crise global desencadeada em 2008, o bloco priorizou a agenda econômico-financeira e os respectivos fóruns onde houvesse a possibilidade de defesa de suas economias e de iniciativas conjuntas para ganharem peso em meio às incertezas das economias das potências tradicionais. No entanto, paulatinamente, a atuação conjunta do bloco vem se alargando e abrangendo novas agendas, merecendo destaque iniciativas e projetos de cooperação intrabloco e sua atuação conjunta nos fóruns sobre cooperação internacional.

Cabe ressaltar, por exemplo, a recente realização da IV Reunião de Ministros de Saúde dos Brics, onde foi aprovado um plano de cooperação do bloco, considerado por muitos analistas como um marco histórico na cooperação internacional em saúde em relação às doenças negligenciadas pelas

multinacionais da indústria farmacêutica e pelos países do Norte, como a tuberculose, entre outras.

No que se refere ao sistema de cooperação internacional ao desenvolvimento, há um consenso de que o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em 2011, em Busan, na Coreia do Sul,¹ representou um marco na trajetória do sistema de cooperação internacional, em especial porque nele foram reconhecidas, pela primeira vez, a existência e a importância da Cooperação Sul-Sul. O Fórum de Busan expressou o novo contexto da cooperação internacional, em que se movem múltiplos atores e se reduz a centralidade dos doadores tradicionais reunidos no DAC/OCDE.

A Declaração de Busan anuncia uma Parceria Global, que abrange um leque alargado de atores: os doadores tradicionais, a CSS, as economias emergentes, as organizações da sociedade civil e os financiadores privados, apontando que a cooperação internacional tende a se tornar um sistema multipolar e não mais somente Norte-Sul. Além disso, reconhece que os progressos realizados na implementação da agenda da eficácia – construída na trajetória dos fóruns anteriores, em especial em Accra e Paris – continuam muito aquém do esperado, pois a arquitetura da ajuda internacional sofreu mudanças profundas na última década e é preciso alargar a agenda da eficácia da ajuda para uma perspectiva mais abrangente de “eficácia do desenvolvimento”. A Parceria Global une, sob princípios comuns, diversos elementos e atores da nova arquitetura da ajuda, como os novos doadores e o setor privado, definindo graus diferenciados de compromisso para cada um, no pressuposto de que a ajuda

1 Link: <http://www.effectivecooperation.org/files/outcome_document_-_final_por.pdf>.

pública é apenas um dos elementos necessários para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A posição dos Brics em Busan foi de observação e de não assinatura da Parceria Global. O fato de que a Parceria Global ainda não tenha se constituído no âmbito da OCDE gerou resistências no bloco e resultou na não formalização de sua participação. Afinal, como Busan sinalizou que a cooperação internacional está se tornando um sistema multipolar, o Brics resistiu a se comprometer com os parâmetros, as condicionantes e as regras tradicionais da OCDE. Ficou claro que os Brics desejam desenvolver suas políticas e seus programas de cooperação sem que sejam regulados e constrangidos em seus interesses (ESTEVES *et al.*, 2012).

2.1. Principais acordos da VI Cúpula do Brics relacionados à cooperação e também no âmbito do Novo Banco de Desenvolvimento

Desde a sua criação, em 2009,² a cada cúpula realizada, o Brics avança passo a passo na consolidação dos marcos de sua constituição como bloco. É parte desse processo a assinatura de inúmeros acordos de cooperação em um amplo leque de setores. A seguir, apresentamos um breve

panorama dos acordos firmados na VI Cúpula do Brics, realizada em julho de 2014, que se somam a outros assinados em cúpulas anteriores. Vale ressaltar que a VI Cúpula representou um salto muito significativo neste processo, pois durante a sua realização foram assinados atos e acordos de cooperação em um vasto conjunto de temas.

A Declaração de Fortaleza,³ com seus 72 pontos de agenda, deixou clara a disposição do bloco de atuar em uma vasta agenda de temas estratégicos em disputa na arena global. Nas declarações e nos atos assinados, os Brics estabelecem acordos de cooperação, como o Acordo Contingente de Reservas, o Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre Agências de Seguro de Crédito à Exportação, um Acordo de Cooperação em Inovação entre os bancos nacionais de desenvolvimento dos países membros e o Acordo de Criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Com o aporte de capital inicial de US\$ 50 bilhões e perspectiva de chegar a US\$ 100 bilhões, inicialmente, o NBD emprestará somente para os membros do bloco, mas a sinalização dada é a de que depois também concederá recursos para não membros. Sua finalidade principal será o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, mas

2 A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (Bric) iniciou-se de maneira informal em 2006, ainda sem a África do Sul que somente foi integrada ao bloco depois, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas. A primeira reunião formal de chanceleres do Bric foi realizada em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, na Rússia. Desde então, o acrônimo, criado alguns anos antes pelo mercado financeiro, não mais se limitou a identificar quatro economias emergentes, passando o Brics a constituir uma nova entidade político-diplomática. Desde 2009, os chefes de Estado e de Governo dos Brics se encontram anualmente. Nos últimos seis anos, ocorreram seis reuniões de cúpula, com a presença de todos os líderes do mecanismo: 1) I Cúpula: Ecatimburgo, na Rússia, em junho de 2009; 2) II Cúpula: Brasília, no Brasil, em abril de 2010; 3) III Cúpula: Sanya, na China, em abril de 2011; 4) IV Cúpula: Nova Délhi, na Índia, em março de 2012; 5) V Cúpula: Durban, na África do Sul, em março de 2013; e 6) VI Cúpula: Fortaleza, no Brasil, em julho de 2014. Veja o link: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672:brics&catid=159:mecanismos-inter-regionais-com-foto&Itemid=436&lang=pt-br>.

3 Link: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>>.

os governos reconhecem que não há definição alguma sobre o significado dado ao *desenvolvimento sustentável*.⁴ Ademais, afirmam o desejo de atuar conjuntamente em relação às mudanças climáticas e fortalecer as metas do desenvolvimento sustentável e a energia renovável.

Durante a VI Cúpula, também foram assinados diversos atos e acordos de cooperação bilaterais entre o Brasil e outros membros do bloco, abrangendo áreas como energia, tecnologia, defesa, logística, infraestrutura, agricultura, indústria, intercâmbio de informações e aspectos institucionais. Foi firmado um conjunto expressivo de acordos entre China e Brasil nas seguintes áreas: vistos de negócios, defesa, sensoriamento remoto, telecomunicações e tecnologia da informação, cooperação ferroviária, promoção de investimentos e cooperação industrial, estatísticas, aviação civil, tecnologia da informação e processamento de dados, sensoriamento remoto por satélite, *internet*, aprendizagem do mandarim no Brasil, cooperação com universidades brasileiras e estágios do Programa Ciência Sem Fronteiras.⁵

Foram assinados acordos bilaterais de cooperação entre Brasil e Rússia nas seguintes áreas: monetização de gás, fortalecimento da cooperação entre o BNDES e o Banco de Desenvolvimento e Comércio Exterior da Rússia (Vneshekonombank), logística e transporte e intensificação da cooperação na pauta comercial do setor agropecuário e da

pesca. No setor de energia, foram firmados acordos sobre energia elétrica, energias renováveis, uso pacífico da energia nuclear, aumento da presença de empresas russas e brasileiras em petróleo e gás, construção de novos complexos energéticos e motores elétricos. Em inovação e alta tecnologia, os países acordaram cooperar em aeronáutica civil. Também incluíram acordos sobre a indústria farmacêutica, o turismo e a cooperação técnico-militar na área de defesa antiaérea, além da transferência irrestrita de tecnologia e do estabelecimento de parcerias industriais efetivas.⁶

Na VI Cúpula também foram assinados uma declaração e atos de cooperação conjunta entre a China e a América Latina que inauguraram oficialmente o Fórum China-Celac, cujos trechos mais significativos são os seguintes:

“3. Reiteramos nossa determinação de formular o Plano de Cooperação China-América Latina e Caribe (2015-2019), com a finalidade de aumentar os vínculos e a cooperação entre a China e a América Latina e o Caribe, em áreas como diálogo político, comércio, investimento, agricultura, alta tecnologia e novas tecnologias, energia limpa e renovável, manufaturados, pequenas e médias empresas, infraestrutura, cultura, educação, turismo, desenvolvimento social e sustentável e prevenção e mitigação de

4 Link: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/>.

5 Link: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-popular-da-china-xi-jinping-brasilia-17-de-julho-de-2014>>.

6 Link: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-federacao-da-russia-vladimir-putin-brasilia-14-de-julho-de-2014>>.

desastres naturais, entre outras questões, levando em conta as necessidades particulares dos pequenos países insulares do Caribe, por meio de mecanismos específicos a serem analisados e aprovados pela Primeira Reunião Ministerial Celac-China. Tomamos nota de que a China convidou os países da América Latina e do Caribe a desempenhar um papel ativo na construção do Fundo de Cooperação China-América Latina e Caribe e a fazer bom uso dos empréstimos concessionais concedidos pela China, de acordo com as necessidades e prioridades dos países recipiendários.

4. Damos grande importância ao papel da infraestrutura para garantir a fluidez dos fluxos logísticos, facilitar o comércio e impulsionar o crescimento econômico. Resaltamos a importância de construir e modernizar infraestruturas, como ferrovias, estradas, portos, aeroportos e telecomunicações, e os esforços para fazer bom uso

dos empréstimos especiais para a infraestrutura sino-latino-americana e caribenha. Assim, seremos capazes de melhorar a conectividade dos países da América Latina e do Caribe entre si e com a China.

5. Reafirmamos nossa disposição de trabalhar em conjunto para garantir o crescimento do comércio e promover a diversificação comercial por meio da exportação de produtos de alto valor agregado e intensivos em tecnologia da região para a China. Ambos os lados continuarão a organizar a Cúpula Empresarial China-América Latina e Caribe e a assegurar o seu êxito⁷⁷.

Entre os acordos firmados entre a China e a América Latina, 54 foram assinados com o Brasil (além dos assinados com o Brasil, 38 foram assinados com a Venezuela, 19 com Argentina e 9 com Cuba). O quadro a seguir descreve os acordos assinados com o Brasil no âmbito do acordo China-América Latina (ARAYA *et al.*, 2014):

País	Número e montantes	Visão geral	Componente de energia	Observações
Brasil	54 acordos. Ferrovias, telecomunicações, computação na nuvem, energia hidroelétrica, torres de transmissão, cidades inteligentes, fábricas de automóveis e maquinário para construção.	<ul style="list-style-type: none"> • Xi Jinping e Dilma Rousseff acordaram uma parceria para construir ferrovias, ajudando o Brasil a reduzir seu déficit de infraestrutura e alimentando a demanda chinesa por <i>commodities</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • A <i>State Grid Corporation</i> (Corporação Estatal do Sistema Elétrico), da China, assinou um acordo com a Eletrobrás para construir linhas de transmissão de alta tensão para a usina hidroelétrica de Belo Monte (11.233 MW), que está sendo construída no rio Xingu, Baixo Amazonas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A China é o principal parceiro comercial do Brasil desde 2009. O Brasil foi o primeiro país latino-americano a ter acordos diplomáticos e econômicos com a China.

País	Número e montantes	Visão geral	Componente de energia	Observações
Brasil		<ul style="list-style-type: none"> • Espera-se que a colaboração em projetos de ferrovias propicie a construção de novas linhas ferroviárias, das fronteiras agrícolas e de áreas de mineração do Brasil até a costa atlântica. Isso diminuiria o tempo de transporte e os custos do frete para a China. • A <i>Sany Heavy Industry</i> (Indústria Pesada Sany) vai investir US\$ 300 milhões em uma fábrica de máquinas para a construção civil. • A <i>Chery Automobile Co.</i> (Companhia de Automóveis Chery) vai construir uma montadora de carros em Jacareí, São Paulo. • US\$ 7,5 bilhões de linha de crédito para a mineradora brasileira Vale e para a compra de 60 jatos de passageiros da Embraer. • A <i>Export & Credit Insurance Corporation</i> (Corporação de Exportação e Seguro de Créditos) da China e o Banco do Brasil assinaram um acordo para fortalecer laços no setor de resseguros. • A China e o Brasil também firmaram acordos comerciais sobre projetos que envolvem computação na nuvem, ferramentas de busca e a construção de cidades inteligentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • A <i>Three Gorges Corporation</i> (Corporação das Três Gargantas), da China, assinou uma parceria com empresas elétricas brasileiras para participar da licitação de um projeto de construção de uma represa no rio Tapajós. • O Banco de Desenvolvimento da China e o BNDES assinaram um memorando para cooperação em infraestrutura, para promover o desenvolvimento de infraestrutura no Brasil e na América Latina em geral. • O <i>EximBank</i> chinês também assinou um acordo-quadro com o BNDES para fortalecer a cooperação nas áreas de energia, infraestrutura e telecomunicações. • Pelo acordo, válido por dois anos, os dois países vão cooperar em projetos que cobrem várias áreas, incluindo energia, infraestrutura, aeronáutica, projetos de investimento, comércio de bens e serviços de alto valor agregado. 	<ul style="list-style-type: none"> • O comércio bilateral atingiu US\$ 83,3 bilhões no ano passado, sendo que representava somente US\$ 3,2 bilhões em 2002.

Continuação

País	Número e montantes	Visão geral	Componente de energia	Observações
Brasil		<ul style="list-style-type: none"> • A China também suspendeu o embargo à carne brasileira, que vinha restringindo as exportações brasileiras desde 2012. Os produtores de carne são poderosos <i>players</i> no agro-negócio do Brasil. 		

3. A COOPERAÇÃO DE CADA MEMBRO DO BRICS: PRINCÍPIOS, CONCEITOS, ASPECTOS INSTITUCIONAIS E PERFIL BÁSICO

O perfil de cada membro do Brics revela que, embora haja especificidades, há também muitos elementos comuns, tais como a definição de diretrizes para a cooperação de acordo com os interesses de política externa de cada país (o que também é uma característica dos doadores tradicionais), uma relativa baixa institucionalidade, a ideia de parcerias horizontais e a convergência entre programas de cooperação e investimentos, tornando difícil a delimitação do universo da cooperação propriamente dita entre muitos outros aspectos.

3.1. BRASIL

Partindo-se de uma perspectiva histórica das relações internacionais brasileiras, a aproximação com os países do Sul não constitui fenômeno inédito. Durante os governos de Quadros/Goulart (1961-1964) e Geisel (1974-1979), a busca por maior autonomia e projeção do País no cenário internacional mediante a diversificação de parcerias,

especialmente pela cooperação entre países em desenvolvimento, permeou as políticas externas dos períodos assinalados. Guardadas as diferenças dos contextos doméstico e externo, ambas “assemelharam-se por procederem a uma renegociação da dependência do Brasil em relação ao Norte, com base numa nova leitura do perfil internacional do País” (LEITE, 2011). Entretanto, seguindo-se o processo de redemocratização e os problemas macroeconômicos, o perfil deste tipo de cooperação foi baixo entre o final da década de 1980 e o início dos anos de 1990, sendo retomado com mais vigor apenas no início dos anos 2000 (LEITE *et al.* 2014).

Atualmente, a cooperação brasileira para o desenvolvimento cresce em relevância, principalmente no âmbito das coalizões multilaterais. Isto deve-se, em grande parte, à prioridade dada à área a partir da conjunção de fatores domésticos e internacionais durante o governo Lula (2003-2010), embora alguns esforços já podiam ser observados ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente em relação à cooperação técnica com os países de língua portuguesa (MILANI, 2014). Ainda segundo Milani, as correntes políticas brasileiras para o desenvolvimento

buscam o fortalecimento da inserção internacional do País em três dimensões: (i) política, via consolidação das coalizões internacionais dos países em desenvolvimento; (ii) econômica, por meio do aumento do comércio entre os países do Sul; e (iii) empresarial, mediante a expansão das multinacionais brasileiras envolvidas em projetos de Cooperação Sul-Sul. Entre as mais proeminentes destas, mormente em projetos de infraestrutura no continente africano, estão as seguintes: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.

Segundo o Ipea, a “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional é a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, a nacionais de outros países em território brasileiro ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA 2010). Com tal definição, o Ipea pretende diferenciar a cooperação brasileira da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) dos países da OCDE. Uma das diferenças apontadas é que a definição do Ipea considera apenas recursos oferecidos pelo Brasil a fundo perdido, excluindo os empréstimos concessionais que fazem parte da definição do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE. Outra diferença diz respeito às contribuições para organizações internacionais do Sul das quais o Brasil é país-membro, cujos financiamentos não são normalmente contabilizados no cálculo da ODA pelo DAC.

Quanto à cooperação técnica, além da África, onde foram alocados 35% dos recursos entre 2005 e 2010, a América Latina e o Caribe são igualmente uma prioridade geográfica, com 49% dos recursos (LEITE *et al.*, 2014 e figuras do Anexo 1). Observa-se um forte crescimento dessa modalidade de cooperação em especial em agricultura, educação, saúde e segurança (apenas no ano de 2010, houve 600 iniciativas de cooperação técnica em 81 países). Tal modalidade é implementada por inúmeros ministérios e órgãos de governo, observando-se problemas de coordenação por parte da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e tem como alguns de seus principais agentes a Embrapa, a Fiocruz e o Senai. Os principais países receptores são Moçambique, Timor Leste, Guiné-Bissau, Haiti, Cabo Verde e Paraguai.

Ademais, a partir de 2003, observou-se vultosa intensificação dos espaços de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O Brasil pratica as modalidades multilateral, bilateral e triangular (especialmente por meio de organizações multilaterais e agências de cooperação de outros países) e, entre os principais temas, estão a agricultura, a saúde, a transferência de renda, a segurança alimentar, a educação, os sistemas de informações no âmbito de uma “presença internacional, na qual combina ações de assistência humanitária, programas de cooperação horizontal e presença militar-policial” (BEGHIN, 2012).

A cooperação brasileira não conta com marco legal específico, sendo orientada principalmente por documentos internacionais – a exemplo do Plano de Ação de Buenos Aires (Paba) (1978) e do Manual de Execução Nacional de Projetos do

PNUD-Brasil (2006) – e domésticos, como os chamados Acordos Básicos de Cooperação Técnica, Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (2005), Portaria nº 717 do MRE (2006) e Portaria nº 555 do MRE (2008) (RENZIO *et al.*, 2014), estes últimos especificamente no que toca à cooperação técnica. Ademais, a cooperação figura de maneira mais abrangente na Constituição de 1988, que estabelece a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” como um dos princípios das relações internacionais do País.

Outros princípios da Constituição para as relações internacionais brasileiras embasam igualmente a cooperação para o desenvolvimento, tais como a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a solução pacífica dos conflitos. Dessa maneira, as atividades de cooperação seguem diretrizes objetivando parcerias horizontais, de diplomacia solidária, sem condicionalidades ou interferências nas políticas domésticas dos parceiros e são *demand-driven*.

Do ponto de vista institucional, a cooperação brasileira ainda se encontra bastante fragmentada e incipiente. Uma ampla gama de ministérios, agências e entidades participam atualmente de forma ativa do desenvolvimento e da implementação de projetos. Em suma, podem ser citados os seguintes órgãos e entidades: (i) o Ministério das Relações Exteriores (MRE), não somente, mas também por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, e da CGFome, que executa a cooperação humanitária e cujos recursos mobilizados são significativos; (ii) a Presidência da República, que incide sobre as políticas de cooperação de acordo com “as diferenças de enfoque

ao desenvolvimento nacional e à política externa brasileira em cada administração, bem como os compromissos assumidos por cada gestão com grupos específicos” (LEITE *et al.*, 2014); (iii) agências implementadoras, a exemplo de instituições técnicas como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); (iv) ministérios como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que “concentra a maior parte dos recursos destinados a bolsas de estudos para estrangeiros” (RENZIO *et al.*, 2014); (v) entes subnacionais; (vi) e, por fim, diversas organizações não governamentais que auxiliam no debate e na implementação da cooperação brasileira. Exemplos exitosos são as parcerias com a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome/MRE) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (BEGHIN, 2014).

Vinculada institucionalmente à Subsecretaria Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (SGEC) do Ministério das Relações Exteriores e dividida em três coordenações de cooperação técnica (Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral e Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral), além da Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral, a Agência Brasileira de Cooperação “tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais”, segundo a sua página oficial. A ABC “atua em áreas como saúde, agricultura, educação profissional,

recursos hídricos, administração pública e energia, dentre outras” (RENZIO *et al.*, 2014), especialmente via transferência de conhecimento e tecnologias, desenvolvimento de recursos humanos e atividades de *capacity-building* (MILANI, 2014). Ao todo, os programas e projetos estão majoritariamente alocados em países africanos e latino-americanos. O financiamento da ABC advém do orçamento do Ministério das Relações Exteriores e, segundo o MRE, o orçamento da Agência passou de US\$ 4,4 milhões para US\$ 52,5 milhões no período de 2003 a 2010 (MILANI, 2014).

3.2. RÚSSIA

Desde o colapso da União Soviética, a Federação Russa figurou brevemente entre os países que recebiam ajuda para o desenvolvimento. Não obstante, o seu retorno como potência econômica mundial possibilitou, também, seu ressurgimento como doadora no campo da ajuda internacional para o desenvolvimento a partir de 2004, fato oficialmente declarado por intermédio do documento “Concept of Russia’s Participation in International Development Assistance”, de 2007.

O documento, que sistematizou as metas, os objetivos e os princípios do país no que tange às políticas de cooperação para o desenvolvimento, recebeu uma atualização em abril de 2014. O quadro jurídico declarado para ambos envolve, além da Constituição, a Estratégia Nacional de Segurança, o *Concept* de Política Externa, entre outros acordos internacionais, leis e regulações da Federação Russa. Ademais, são baseados igualmente nos principais documentos e declarações da Organização das Nações Unidas, tais como a

Carta das Nações Unidas, a Declaração do Milênio, o Consenso de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento e a Declaração de Paris. O *Concept* de 2014 inclui, ainda, a Agenda de Ação de Accra, a Parceria Global para Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento, a Estratégia de Desenvolvimento Econômico da Comunidade dos Estados Independentes para o período até 2020 e o *2013 St. Petersburg Development Outlook*.

Os objetivos gerais da Política da Federação Russa para a Ajuda ao Desenvolvimento incluem o desenvolvimento socioeconômico e sustentável nos países parceiros, a estabilização política nos países vizinhos, a resolução de crises causadas por desastres naturais e/ou conflitos internacionais e o fortalecimento da posição e da credibilidade russas no cenário internacional, o que favorece o seu próprio desenvolvimento (LARIONOVA *et al.*, 2014). As áreas prioritárias são segurança internacional e desenvolvimento econômico, bem como demais compromissos firmados por intermédio de organizações multilaterais (RICICD, 2014).

As políticas e estratégias adotadas pela Federação Russa para a Ajuda ao Desenvolvimento são divididas em duas linhas: global e regional. Em nível global, os objetivos encerram a eliminação da pobreza e a promoção do desenvolvimento socioeconômico e sustentável dos países parceiros, tendo em vista uma ordem mundial fundada no respeito ao direito internacional. Já no âmbito regional, trabalhando com a ideia de ‘boa governança’ e direitos humanos, estão em evidência a estabilidade política e a promoção da integração no contexto da Comunidade dos Estados Independentes, bem como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo internacionais.

A prioridade geográfica do país contempla, em primeiro lugar, seu entorno regional, em especial a Comunidade dos Estados Independentes, como já citado anteriormente. Em seguida, o *Concept 2014* destaca a Abecásia, a Ossétia do Sul e demais Estados que participam de associações ou organizações internacionais ao lado da Rússia na região da Eurásia. Entre as prioridades temáticas estão incluídos: o combate à pobreza energética (ausência de acesso à energia), a saúde e os sistemas de seguridade social, a educação, o combate ao terrorismo internacional, os sistemas de administração pública, os sistemas institucionais, o comércio, o meio ambiente, o desenvolvimento industrial, as instituições democráticas nacionais, os direitos humanos e a solução pacífica de conflitos (RICICD, 2014). Estimativas não oficiais do Banco Mundial apontam que as áreas de saúde (40%), educação (25%) e energia e alimentação (35%) são os setores que majoritariamente concentram a AOD russa, com ações de perdão da dívida à parte (LARIONOVA *et al.*, 2014).

A formulação e a implementação da Ajuda Internacional para o Desenvolvimento da Rússia é de responsabilidade última do presidente. O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério das Finanças participam igualmente das atividades de formulação e implementação, além de coordenarem ações relativas em conjunto com outras entidades federais. Os projetos e programas de Ajuda Internacional para o Desenvolvimento são financiados predominantemente por intermédio do orçamento federal. De acordo com o *Concept 2007*, os gastos, as prioridades, os tipos e os termos da AID são decididos em conjunto pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério

das Finanças e pelas autoridades federais interessadas. Entretanto, o *Concept 2014* prevê a criação de uma agência governamental especializada, a 'Comissão da Federação Russa para Ajuda Internacional ao Desenvolvimento', ainda que não declare prazos ou meios para a sua realização.

Embora ainda não seja uma integrante oficial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Federação Russa declara a intenção de se unir à Organização, na seção "Cooperação Internacional na Esfera da Economia e Meio Ambiente", do *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, de 2013. Também utiliza o termo Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) diversas vezes ao longo dos *Concepts* relacionados e, ademais, as denominações tradicionais "doador/receptor".

A ajuda russa para o desenvolvimento pode ser realizada nos âmbitos bilateral, triangular ou multilateral, sendo este último em torno de 42% da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento da Rússia, segundo o *site* da OCDE. De igual forma, os principais receptores da AOD multilateral russa são a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial. Existem fundos fiduciários, operados particularmente pelo Banco Mundial, cuja única doadora é a Federação Russa. As modalidades principais são empréstimo-investimento, comércio, ajuda humanitária, cooperação técnica e financiamento. Ainda de acordo com a OCDE, a AOD da Federação Russa apresenta crescimento contínuo: US\$ 478,99 milhões correntes em 2011 (0,03% do PIB), US\$ 465,01 em 2012 (0,02% do PIB) e US\$ 713,66 em 2013 (0,03% do PIB). O objetivo da Rússia, declarado no *Concept 2014*, é alcançar os 0,7% do PIB para AOD recomendados pela ONU.

A participação da Rússia na ajuda internacional para o desenvolvimento não se limita à AOD: também inclui investimento direto e remessas. Normalmente, o país encoraja mecanismos de desenvolvimento que abarquem compras de bens e serviços de empresas e instituições russas e, ainda, esta situação já foi verificada factualmente nas áreas de saúde e agricultura (LARIONOVA *et al.*, 2014). Afirma-se no *Concept 2007*: “*Other conditions being equal, preference will be given to projects and programs involving the use of goods and services originating in Russia*”.

3.3. ÍNDIA

A assistência para o desenvolvimento remonta à independência do país. Em 1947, Nova Délhi foi palco da primeira Conferência de Relações Asiáticas, que tinha o intuito de promover a cooperação entre países em desenvolvimento e recém-independentes da região (CHATUVERDI *et al.*, 2014). Desde então, a cooperação com os países do Sul e a ideia de solidariedade e compartilhamento de soluções para questões comuns já constituíam uma prática da Índia.

A rejeição aos princípios tradicionais de ajuda para o desenvolvimento, mormente institucionalizados no DAC-OCDE, tem raízes neste processo. Ao contrário da ideia de doador-receptor, a cooperação para o desenvolvimento do país trabalha com o conceito de “Parceria para o Desenvolvimento”, na qual empréstimos, subvenções e linhas de créditos, por exemplo, são harmonizados com os interesses empresariais e comerciais indianos, em relações de parceria marcadas pelo benefício mútuo.

Embora não disponha de marco jurídico específico e tampouco política oficial declarada, é possível delinear a cooperação indiana como predominantemente alinhada com aquelas da Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, mesmo o governo ressalta a singularidade das políticas e estratégias para a área, a começar pelos seus conceitos fundamentais, auferidos de práticas e discursos governamentais: (i) crescimento inclusivo e sustentável; (ii) baseado na experiência de desenvolvimento da própria Índia; (iii) ausência de condicionalidades; (iv) *demand-driven*; (v) benefício mútuo; e (vi) contribuição para o *soft power* indiano (CHATUVERDI *et al.*, 2014).

Neste sentido, um marco importante foi a criação do Plano Colombo, em 1951, por meio do qual foi instituída uma organização coletiva para assistência econômica e técnica do Sul e Sudeste asiáticos, ainda hoje uma referência para projetos e atividades internacionais voltados para cooperação. Outro divisor de águas foi a Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), que originou o Movimento Não-Alinhado e cujo objetivo era promover a cooperação política, cultural e comercial entre os dois continentes. Entre as resultantes desses marcos sublinha-se a constituição do programa de Cooperação Técnica e Econômica Indiana (Itec) em 1964, ativo e importante atualmente.

Após um período de cooperação voltada ao mercado nas décadas de 1980 e 1990, houve uma retomada na cooperação para o desenvolvimento com ênfase nos países do Sul no começo do século XXI. Os motivos apontados são: (i) o fortalecimento da CSS em âmbito global; (ii) o crescimento econômico da própria Índia; e (iii) a busca de alternativas ao Consenso de Washington (CHATUVERDI *et al.*,

2014). A cooperação para o desenvolvimento ressurge, então, como um instrumento da política externa indiana, tanto para assegurar acesso às fontes de energia quanto para promover suas relações comerciais, alavancando seus interesses globais e regionais. Não por acaso, as prioridades temáticas da cooperação indiana incluem as áreas nas quais o país possui vantagens comparativas: educação, agroindústria e tecnologias da informação. Além destas, são proeminentes os setores de saúde e energia, treinamento, formação e infraestrutura. A respeito das preferências geográficas, destacam-se os países de seu entorno regional e a África. Seja no campo da cooperação técnica, seja na área financeira, a cooperação indiana é predominantemente bilateral e segue a linha do conceito de ‘acordo para o desenvolvimento’.

A tendência do orçamento da cooperação indiana para o desenvolvimento é de crescimento. De acordo com o Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores da Índia, em 2011 foram empregados US\$ 730 milhões para esse fim. No ano fiscal de 2013/2014, tal número aumentou para aproximadamente US\$ 1,16 bilhão, sendo 45% destes alocados para fins de cooperação técnica e econômica. Estima-se que, para os próximos cinco anos, a cooperação indiana contará com a alocação de US\$ 15 bilhões. O desembolso desses fundos é solicitado ao Ministério das Finanças diretamente a partir do Ministério das Relações Exteriores, que conta com um departamento específico para gerir planos e ações no que toca à cooperação para o desenvolvimento: a Administração de Parcerias para o Desenvolvimento (DPA) (MILANI *et al.*, 2013).

Criada em 2012, a DPA é um departamento do Ministério das Relações Exteriores indiano.

Vista como um passo para a constituição de uma agência especializada em cooperação para o desenvolvimento, a DPA é responsável pelo conceito, pelo lançamento, pela implementação e pela conclusão de projetos da cooperação indiana e compreende três divisões: DPA I, II e III. A primeira subdivisão possui a incumbência de controlar linhas de crédito e subvenções para as regiões Leste, Oeste e Sul do continente africano e também é responsável pela cooperação com Bangladesh e Sri Lanka. São responsabilidades do DPA II cursos e treinamentos de capacitação técnica conduzidos pelo programa de Cooperação Técnica e Econômica Indiana (Itec), projetos de subvenção nos países da Ásia e da América Latina e emergências humanitárias. O Itec, em particular, provê boa parte da assistência bilateral e da cooperação técnica indianas e atende principalmente os continentes africano e asiático. No período 2012-2013, 59,5% dos gastos do Ministério das Relações Exteriores da Índia (MEA) foram destinados ao programa. Finalmente, o DPA III cuida da implementação de projetos de subsídio para Afeganistão, Maldivas, Myanmar, Nepal e Sri Lanka.

Além da DPA e de seus braços, diversos ministérios, departamentos relevantes, ONGs indianas e o Departamento de Assuntos Econômicos do Ministério das Finanças trabalham com o Ministério das Relações Exteriores no campo da cooperação indiana para o desenvolvimento. De igual forma, os governos subnacionais possuem suas próprias iniciativas de cooperação descentralizada (MILANI *et al.*, 2013).

Ao lado das cooperações técnica e descentralizada, as linhas de crédito, as subvenções e os empréstimos bilaterais, articulados pelo *EximBank*

e em conjunto com o DPA desde 2003, permitem à Índia facilitar e promover o comércio com os seus pares do Sul. Isto porque tais concessões propiciam a exportação de produtos, bens e serviços indianos. Em 2012 e 2013, as linhas de crédito concedidas pelo *EximBank* foram destinadas principalmente à África (59%) e à Ásia (36%), em um universo de US\$ 8,57 bilhões (em dólares correntes). Concomitantemente, as prioridades temáticas abrangeram os setores energético, ferroviário, de construção, agrícola e de irrigação.

A participação da sociedade civil se dá principalmente por intermédio do Fórum de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em Nova Délhi, responsável por discutir as políticas da cooperação para o desenvolvimento da Índia e que conta com representantes do governo, ONGs e acadêmicos (MILANI *et al.*, 2013).

3.4. CHINA

Soberania, horizontalidade e não interferência entre países em desenvolvimento são princípios da política externa chinesa que datam de 1950 e possuem, hoje, extrema validade. Tanto no *White Paper of Foreign Aid* (2014) quanto nos discursos oficiais, a noção de benefício mútuo é considerada central para a cooperação para o desenvolvimento e contribui diretamente para que os países envolvidos construam seu desenvolvimento a partir de suas próprias escolhas (*self-development*). Portanto, a ausência de condicionalidades, não ingerência e respeito mútuo também figuram entre os princípios fundamentais no *White Paper*.

Ao longo do documento, o governo chinês utiliza a expressão “assistência externa” e enquadra

a sua cooperação para o desenvolvimento nas linhas gerais da Cooperação Sul-Sul, citada também ao final do texto como o seu objeto de promoção, além do auxílio aos países em desenvolvimento em seu esforço por desenvolvimento econômico e social. Igualmente, declara seguir o que denomina “tendências da época”: paz, desenvolvimento, cooperação e benefício mútuo.

A diminuição da pobreza e a promoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio são referidas algumas vezes durante o *White Paper*. E, de fato, os “países menos desenvolvidos” (*Least Developed Countries/LDCs*) ocupam lugar central nas políticas para o desenvolvimento do país no discurso e na prática. O documento informa que, no período de 2010 a 2012, esses países receberam 52,1% dos fundos chineses para assistência externa. Geograficamente, tais fluxos seguem majoritariamente para os continentes africano (51,8%), asiático (30,5%), latino-americano e caribenho (8,4%), destinados às áreas de infraestrutura (72,4%) e bens e materiais (15%). Outras temáticas da cooperação chinesa envolvem o desenvolvimento industrial, a produção de recursos energéticos, o desenvolvimento de recursos humanos e a construção civil, por meio das modalidades de comércio, empréstimo-investimento, técnica e descentralizada. Ademais, a China prestou ajuda humanitária para mais de 30 países na forma de assistência material e financeira no período 2010-2012.

Além disso, os projetos de infraestrutura, perdão da dívida, cooperação técnica, indústria, energia, desenvolvimento de recursos humanos, educação e agricultura são destaques na cooperação chinesa para o desenvolvimento. Os empréstimos concessionais, os empréstimos livres

de juros e as subvenções – essas três categorias integram a chamada *Fagia*, sigla em inglês para *Assistência Externa e Atividades de Investimento Financiadas pelo Governo* – estão entre as principais formas de assistência externa (WOLF JR. *et al.*, 2013). O *White Paper of Foreign Aid* relata US\$ 14,41 bilhões para tais atividades no período 2010-2012, enquanto que, segundo dados da OCDE, os recursos para a cooperação chinesa totalizaram aproximadamente US\$ 2,46 bilhões em 2011 e US\$ 3,9 bilhões em 2012.

Aos LDC, especialmente no continente africano – seu maior parceiro comercial e destino da maior parte dos investimentos diretos chineses –, foi concedida tarifa zero como maneira de promover o direcionamento de suas exportações para a China (eram, ao todo, cinco mil categorias que se beneficiaram de tarifa zero até o final de 2012), o que integra a ênfase comercial da cooperação chinesa, observada desde a década de 1980 e resultante do crescimento e da abertura econômicos verificados no país. Essa estratégia foi consolidada com o plano “*Going Global*” a partir dos anos 2000, cujos objetivos eram a expansão global das gigantes e estatais chinesas, providenciando simultaneamente o acesso a recursos energéticos e a novos mercados (GU *et al.*, 2014).

No caso da China, as relações entre assistência, desenvolvimento e atividades comerciais são bastante intrínsecas, de acordo com Kenneth King, professor da Universidade de Edimburgo. As empresas chinesas participam das atividades de cooperação financiadas pelo governo principalmente quando se trata de empreendimentos de infraestrutura e produção de trabalho intensivo. Normalmente, a implementação desses projetos

é realizada por *joint-ventures* com empresas dos países em cooperação com a China. No entanto, interesses empresariais e políticas de cooperação governamentais são por vezes conflitantes.

O Ministério do Comércio é o principal responsável pela cooperação chinesa. Ele analisa e coordena revisões dos projetos propostos e subvenções por intermédio e com o auxílio de duas divisões: o Departamento de Assistência Externa (DAE) e o Departamento de Cooperação Internacional. O primeiro tem como funções a formulação, a implementação e a supervisão de planos, políticas e projetos de assistência externa. Dentro do DAE, o Escritório Executivo de Cooperação Econômica Internacional, criado em 2009, é especificamente responsável pela parte de implementação de políticas e por gerenciar a cooperação com doadores tradicionais. Em articulação conjunta com o Ministério do Comércio, o Ministério das Finanças e o Ministério das Relações Exteriores – que também gerencia a cooperação humanitária – trata da cooperação sobre políticas, do planejamento de projetos e da alocação de recursos, advindos em sua maioria do orçamento federal chinês e aprovados pelo Conselho de Estado e pelo Ministério das Finanças. Os governos provinciais também gozam de relativa autonomia em termos de cooperação descentralizada (MILANI *et al.*, 2013). Outras agências e ministérios selecionados atuam na cooperação do país, principalmente na consultoria para a implementação de projetos e recebimento de propostas dos seus homólogos de outros países.

O *EximBank*, além de outros bancos de desenvolvimento, a exemplo do estatal chinês, é o principal articulador das operações financeiras da cooperação chinesa, mormente no que tange aos

empréstimos concessionais, aos projetos de desenvolvimento em larga escala e nos investimentos em infraestrutura no continente africano, nos quais atua pesadamente.

Não obstante a predominância da bilateralidade, a República Popular da China participa de fóruns de caráter multilateral, a exemplo do Fórum de Cooperação China-África (Focac), por intermédio do qual atua e desenvolve temáticas relacionadas à infraestrutura e à agricultura desde o ano 2000 e, a partir de 2003, também a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), pela qual provê assistência técnica e econômica. Outras participações envolvem o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os países de língua portuguesa (Macau), o Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial China-Caribe, o Fórum para Cooperação e Desenvolvimento Econômico China-Ilhas do Pacífico e contribuições financeiras para organizações multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e de diversas agências da ONU, com o objetivo de reduzir a pobreza em escala mundial e promover as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

3.5. ÁFRICA DO SUL

Economia mais desenvolvida e diversificada do continente africano, ativa em diversos fóruns de governança global e desenvolvimento, a África do Sul pós-*Apartheid* segue as diretrizes da Cooperação Sul-Sul e, portanto, tem na solidariedade, na não interferência, no benefício mútuo e, principalmente, na ênfase na ideia de parceria os princípios de sua cooperação para o desenvolvimento. A noção de dívida com o restante do continente

após quase cinquenta anos de regime segregacionista e a clareza de que o desenvolvimento do país depende, em grande medida, da estabilidade política e do desenvolvimento da sua região fazem que a África seja a prioridade geográfica da cooperação sul-africana para o desenvolvimento. Segundo Grobbelaar (2014), a busca por estabilidade regional está intrinsecamente ligada às metas da política externa da África do Sul: “As relações da África do Sul com o resto da África e o engajamento da África com o resto do mundo emergiram como um pilar central da política externa da África do Sul”, afirmou.

O marco jurídico específico para a cooperação do país é a *African Renaissance and International Cooperation Fund Act* (2001), que revogou outras leis das décadas de 1960, 1980 e 1990 e propiciou ao governo identificar e financiar projetos e programas para a cooperação internacional. Com base também em resoluções do Congresso Nacional Africano (CNA) e em diversas políticas oficiais declaradas, seu estabelecimento tem como objetivos a cooperação entre a África do Sul e os demais países africanos, a promoção da democracia e da boa governança, a prevenção e a resolução de conflitos, o desenvolvimento socioeconômico e a integração, além do desenvolvimento de recursos humanos. De acordo com o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul (Dirco), o valor histórico dessa lei é destacado por três razões: pela primeira vez, o conceito de “*Renascimento Africano*” é consolidado na legislação, introduz os fundamentos para as atividades da cooperação internacional para o desenvolvimento do país e, por fim, possibilita mecanismos de cooperação triangular.

O *African Renaissance and International Co-Operation Fund* (ARF) promove a “cooperação econômica através da concessão de empréstimos e/ou assistência financeira a projetos de desenvolvimento” (ESTEVEZ *et al.*, 2012) e é administrado pelo Tesouro Nacional. De fato, os objetivos declarados do ARF, em seu relatório anual 2013-2014 e de acordo com a lei que instituiu o fundo, são “intensificar a cooperação entre a África do Sul e outros países, particularmente africanos, através da promoção da democracia e boa governança, a prevenção e resolução de conflitos, desenvolvimento socioeconômico e integração, assistência humanitária e desenvolvimento de recursos humanos”. O ARF é gerenciado por um conselho consultivo composto de representantes da Dirco, do Tesouro Nacional e do Departamento de Comércio e Indústria. Os projetos são aprovados em conjunto pelo ministro das Finanças e pelo ministro das Relações Internacionais e Cooperação (GROBBELAAR, 2014 *apud* VICKERS, 2012).

O Departamento de Relações Internacionais e Cooperação, por sua vez, planeja, implementa e coordena os projetos de cooperação para o desenvolvimento, inclusive aqueles cobertos pelo Fundo. De acordo com estimativas da OCDE, os fluxos para a cooperação do país foram de USD 91, USD 189, USD 149 (em milhões de dólares), respectivamente, em 2011, 2012 e 2013, envolvendo ajuda humanitária, técnica, triangular, descentralizada e pagamentos compensatórios. As áreas temáticas incluem governança e instituições democráticas, segurança pública, desenvolvimento de infraestrutura e resoluções pós-conflito. Dados recentes apontam que provavelmente a África do Sul disponibilize fluxos acima da recomendação

da ONU aos membros do DAC-OCDE, de 0,7% do PIB (GROBBELAAR *et al.*, 2014).

Atualmente, diversos entes governamentais sul-africanos participam da cooperação para o desenvolvimento com o restante do continente, como os governos subnacionais, que praticam e financiam sua cooperação descentralizada, e o Banco de Desenvolvimento do Sul da África, que viabiliza financeiramente a participação sul-africana em projetos de desenvolvimento de cunho bilateral e regional (GROBBELAAR, 2014). A fim de centralizar a coordenação dessas atividades, foi anunciada, em 2007, e ainda em curso, a criação de uma agência especializada, a Sadpa (*South African Development Partnership Agency*), que deverá funcionar ligada à Dirco. “A Sadpa visaria cumprir três objetivos principais: coordenar o programa de cooperação sul-africano (...), reformar o ARF (...) e dinamizar a cooperação triangular” (MILANI *et al.*, 2013).

Conforme informações do *South African Institute of International Affairs*, a Sadpa teria também a função de assegurar ambiente propício para as empresas sul-africanas na condução de seus negócios. Desta maneira, seria um elo de articulação entre as políticas e estratégias nacionais para o desenvolvimento e o empresariado da África do Sul, atualmente sobremaneira débil, dada a importância e tendo-se em vista o nível de atividade das empresas sul-africanas no continente, principalmente nos setores de varejo, telecomunicações, bancário e minerador, apesar, igualmente, do apoio a iniciativas de desenvolvimento de pequenos negócios por meio da Câmara de Comércio e Indústria da Comunidade da África Austral (Sadc).

A cooperação sul-africana não impõe condicionalidades e promove as iniciativas e instituições

democráticas continentais como meio de implementação da agenda de parceria para o desenvolvimento, a exemplo da União Africana, cuja instituição ocorreu em 2002, após intenso engajamento da África do Sul na reforma da Organização da Unidade Africana (OUA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad) (2001). Organizações multilaterais (como a Sadc e a Nepad) e programas – a exemplo do *Programme for Infrastructure Development in Africa* (Pida), cujos lançamentos foram orquestrados e seus aportes financeiros foram incentivados pela África do Sul – constituem peças importantes para o desenvolvimento da infraestrutura do continente africano. De acordo com o *site* da OCDE, 57% da cooperação sul-africana para o desenvolvimento ocorreu via organizações multilaterais no ano de 2012.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS QUESTÕES E DESAFIOS PARA A INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL

A evolução da Cooperação Sul-Sul e, em especial, da cooperação do Brics nos anos recentes levanta um conjunto de questões que demandam acompanhamento, debate e incidência por parte das organizações da sociedade civil.

Em primeiro lugar, a participação do Brics no Fórum de Busan sinaliza uma posição consolidada de interesse em disputar, como ator político, a agenda do sistema de cooperação internacional ao desenvolvimento ou o bloco estaria adotando uma postura mais defensiva e de resistência às restrições postas pelas regras do DAC/OCDE? O Brics gostaria de erguer um novo regime multilateral

e novas regras para a cooperação ou não? Neste caso, como o bloco trataria temas sensíveis, como, por exemplo, condicionalidades em direitos humanos e participação social para a aprovação de projetos de cooperação?

Os Brics concebem sua cooperação como parte de uma agenda geopolítica que visa a aumentar o poder desses países na ordem global, relacionada inclusive à sua participação em outras instâncias globais, como o G20 e as instituições financeiras multilaterais, ou sua cooperação estaria mais orientada a viabilizar seus interesses de internacionalização de empresas, ampliação de investimentos internacionais, promoção comercial e exportação de serviços?

A cooperação realizada pelos países do bloco tem potencial de ser qualitativamente distinta da Cooperação Norte-Sul? A narrativa da horizontalidade, do *demand-driven* e do compartilhamento de experiências se realiza na prática? Até que ponto a cooperação dos Brics pode ser de fato separada da CNS, tendo-se em vista o peso da cooperação trilateral e o fato de que os países dos Brics são, ao mesmo tempo, doadores e receptores? Ou seria esta cooperação complementar e subsidiária à CNS? Os Brics aportarão recursos suficientes para a cooperação internacional a ponto de serem significativos frente aos recursos do DAC/OCDE?

A crescente cooperação dos Brics ainda precisa avançar muito em seus aspectos conceituais e institucionais. Como foi apresentado no perfil da cooperação de cada país membro, não raro existem problemas de ausência de marcos legais, de estruturas organizativas consolidadas, informação, transparência, mecanismos de monitoramento e prestação de contas, de controle público

e participação social. A carência de uma institucionalidade dotada de mecanismos democráticos de acompanhamento produz importantes bloqueios à análise, ao monitoramento, à coordenação entre programas e projetos em países receptores e à consolidação da cooperação nos Brics como um caminho de reforma democrática do sistema de cooperação internacional (ESTEVES *et al.*, 2012).

Finalmente, é sabido que, desde sempre, as concepções e prioridades de desenvolvimento adotadas por um país se expressam e se projetam em suas políticas e em seus programas de

cooperação e, no caso dos países do Brics, não é diferente: seus modelos de desenvolvimento internos se refletem, com suas potencialidades e contradições, nos programas de cooperação implementados nos países receptores. É sabido também que tais modelos são fontes de importantes conflitos domésticos nos países membros do Brics, o que torna os temas da participação social e da democratização do processo decisório frente à formulação das políticas de cooperação internacional assuntos prioritários para todos os países membros do Brics.



REFERÊNCIAS

- AFRICAN RENAISSANCE AND INTERNATIONAL CO-OPERATION FUND. Annual Report 2013-2014. Disponível em: <http://www.dfa.gov.za/departement/african_renaissance_report2013-2014/arf_annual_report_2013-2014.pdf>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.
- TAPULA, Tobela; KOCK, Petrus de; STURMAN, Kathryn. South Africa's development partnership agency: A burden or blessing?. Disponível em: <<http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/south-africas-development-partnership-agency-a-burden-or-blessing>>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso em 24 de novembro de 2014.
- ARAYA, Monica; AMORIM, Alice; BUSTOS, Camila. Will China Become Latin America's New Partner for Infrastructure?, Nivela, julho de 2014. Disponível em: <<http://www.nivela.org/updates/will-china-become-latin-america-s-new-partner-for-infrastructure/en>>.
- BEGHIN, Nathalie. Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2012. Disponível em: <http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/12-04-03_pesquisa-cooperac2ba
3bao-internacional_inesc-e-christian-aid_final.pdf>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.
- BEGHIN, Nathalie. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – Onde estamos e para onde vamos? Brasília: INESC, 2014.
- CHATURVEDI, Sachin; CHENOY, Anuradha M.; CHOPRA, Deepta; JOSHI, Anuradha; LAGDHYAN, Khush Hal S. India Development Cooperation: The State of the Debate. Rising Powers in International Development: Evidence Report, número 95, 2014. Disponível em: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4381/ER95%20Indian%20Development%20Cooperation%20The%20State%20of%20the%20Debate.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.
- ESTEVES, Paulo; ABREU, Aline; FONSECA, João; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra; URIAS, Filipe. A Cooperação para o Desenvolvimento, os BRICS e a Política Externa Brasileira, 2012. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/7505-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.
- FORTH Meeting of the Ministers of Health of the BRICS, Joint Communiqué, Brasília, 5 December 2014.

LARIONOVA, Marina; RAHMANGULOV, Mark; BERENSON, Marc. The Russian Federation's International Development Assistance Programme: A State of the Debate Report. *Evidence Report: Rising Powers in International Development*, número 88, 2014. *Link*: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4255/ER88%20The%20Russian%20Federation%E2%80%99s%20International%20Development%20Assistance%20Programme%20A%20State%20of%20the%20Debate%20Report.pdf;jsessionid=93E54D6EC-0597B893505A72F2441B100?sequence=1>>. Acesso em 14 de novembro de 2014.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. Para Além do Tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e Caminhos para sua Efetividade e Democratização. *Articulação Sul, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento e Institute of Development Studies: Policy Brief*, 2013. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/v3/arquivos/artigos/para-alem-do-tecnicismo-a-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-e-caminhos-para-sua-efetividade-e-democratizacao-2311.pdf>>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber; POMEROY, Melissa. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. *Evidence Report: Rising Powers in International Development*, número 59, 2014. Disponível em: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/123456789/3894/1/ER59%20Brazil's>

[%20Engagement%20in%20International%20Development%20Cooperation%20The%20'State%20of%20the%20Debate'.pdf](http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/123456789/3894/1/ER59%20Brazil's%20Engagement%20in%20International%20Development%20Cooperation%20The%20'State%20of%20the%20Debate'.pdf)>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.

LEITE, Patrícia Soares. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.

MILANI, Carlos R. S. Brazil's South-South Co-Operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy. South African Institute of International Affairs, 2014. Disponível em: <http://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/03/saia_sop_179_milani_20140311.pdf>. Acesso em 24 de novembro de 2014.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? Friedrich Stiftung Brasil, 2014.

MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLES' REPUBLIC OF CHINA, DEPARTMENT OF FOREIGN ASSISTANCE. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/departments/yws2/>>. Acesso em: 18 de novembro de 2014.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. Annual Report 2013-2014. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/23873_EXTERNAL_AFFAIR__Eng__AR_2013-14.pdf>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). The Russian Federation's Official Development Assistance (ODA). Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/russias-official-development-assistance.htm>>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). South Africa's Development Co-Operation. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/south-africas-development-co-operation.htm>>. Acesso em: 20 de novembro de 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm>. Acesso em: 24 de novembro de 2014.

RENZIO, Paolo de; GOMES, Geovana Zoccal; FONSECA, João Moura E. M. da; NIV, Amir. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Brics Policy Center, 2013. Como Responder aos Desafios Correntes. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf>> Acesso em: 24 de novembro de 2014.

RESEARCH CENTRE FOR INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT (RCICD). Rússia. Disponível em: <<http://en.rcicd.org/national-strat>

[egies-on-development-assistance/russia](http://en.rcicd.org/national-strategies-on-development-assistance/russia)>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, 2013. Disponível em: <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance, 2014. Disponível em: <<http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/e68f5e0f3866ece544257d77004b2054!OpenDocument>>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance, 2007. Disponível em: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

WOLF JR., Charles; WANG, Xiao; WARNER, Eric. China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications. National Defense Research Institute, 2013. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR118/RAND_RR118.pdf>. Acesso em: 18 de novembro de 2014.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação	Focac	Fórum de Cooperação China-África
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento	Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Brics	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul	LDC	<i>Least Developed Countries</i> (Países Menos Desenvolvidos)
Celac	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos	MRE	Ministério das Relações Exteriores
CGFome	Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores	NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul	Nepad	<i>New Partnership for Africa's Development</i> (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África)
CSS	Cooperação Sul-Sul	Pida	<i>Programme for Infrastructure Development in Africa</i> (Programa para o Desenvolvimento da Infraestrutura na África)
DAC/OCDE	<i>Development Assistance Committee/Organisation for Economic Co-Operation and Development</i> (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)	Sadc	<i>Southern Africa Development Community</i> (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)
Dirco	Departamento de Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul	Sadpa	<i>South African Development Partnership Agency</i> (Agência Sul-Africana de Parceria para o Desenvolvimento)
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
		UA	União Africana





APOIO INSTITUCIONAL

