
Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional*

Neissan Besharati e Paulo Esteves*****

A última década foi palco de importantes transformações no Sistema Internacional, especialmente no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Nesse período, países em desenvolvimento, agentes privados e organizações civis tornaram-se protagonistas no campo compartilhando espaços até então ocupados pelos chamados “doadores tradicionais”. Entre os “novos provedores”, os

* Artigo recebido em 26 de janeiro de 2015 e aprovado para publicação em 25 de março de 2015. Traduzido por Claudio A. Téllez-Zepeda. E-mail: tellez.ca@gmail.com.

** Especialista em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, gerente de projetos no South African Institute of International Affairs, Joanesburgo, Gauteng, África do Sul, pesquisador associado de diversos *think tanks* internacionais, professor em tempo parcial e pesquisador honorário da Graduate School of Public and Development Management na Universidade de Witwatersrand, Joanesburgo, Gauteng, África do Sul. Trabalhou por mais de quinze anos no setor de desenvolvimento internacional em cinco continentes, desempenhando funções seniores em gerenciamento e aconselhamento de governos, ONGs e diversas agências da ONU, em uma variedade de países em desenvolvimento e pós-conflito. E-mail: neissan.besharati@wits.ac.za.

*** Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, pesquisador bolsista do CNPq, pesquisador do BRICS Policy Center e do Projeto South-South Cooperation (Brazilian South-South Cooperation and the BRICS: Changing Strategies in Africa), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: esteves.paulo.luiz@gmail.com.

países BRICS ocupam posição de destaque, trazendo para o campo da CID um conjunto de práticas de Cooperação Sul-Sul (CSS) que, apesar de sua heterogeneidade, contrastam com as práticas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) que, até então, tinham centralidade no campo. Este artigo discute as transformações estruturais do campo da CID e particularmente os efeitos da emergência dos novos provedores sobre as posições e as dinâmicas que caracterizam o campo. A crescente presença dos “novos provedores” em regiões como América Latina, África e Ásia tem alimentado uma série de controvérsias entre analistas e agentes da CID. Brasil, Rússia, Índia e China estão entre os vinte maiores parceiros comerciais extrarregionais da África, e o volume de seus investimentos diretos na região tem também alcançado posições de destaque.

A emergência de “novos provedores” e de novas modalidades de cooperação internacional resultou, como o artigo busca demonstrar, no descentramento do campo da CID. Nesse contexto, abre-se um processo de reordenamento do campo no qual a arquitetura institucional da CID se torna palco de intensa disputa política entre doadores tradicionais e “novos provedores”. Enfatizando o papel e a controvérsia em torno dos BRICS, o artigo analisa alguns aspectos centrais dessa disputa. A próxima seção explora a política de categorização dos “novos provedores” e busca apontar a complexidade de um quadro no qual a atribuição de categorias a agentes está longe de ser uma tarefa científica ou orientada por evidências. Ao contrário, como tentaremos demonstrar, a categorização dos “novos provedores” é uma expressão de um processo de posicionamento dos atores que se dá à luz do próprio reordenamento do campo da CID. A reconfiguração do campo é discutida na segunda e terceira seções. A segunda seção tem como objeto a política da categorização dos “novos provedores”, enquanto a terceira discute os efeitos do processo de descentramento e da reconfiguração do campo sobre a avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos planos de desenvolvimento pós-2015.

Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento...

Finalmente, a quarta seção examina as práticas dos “novos provedores” agrupadas sob o conceito de Cooperação Sul-Sul. A CSS é uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento internacional que, apesar de bastante heterogênea, é baseada em uma narrativa consistente que, ao longo de quase seis décadas, tem sustentado as posições de países em desenvolvimento no campo. A análise do volume e dos paradigmas da CSS permite identificar, por um lado, a participação ainda tímida dos “novos provedores”, inclusive dos BRICS no conjunto de fluxos financeiros que movimentam a chamada “indústria da ajuda” e, por outro, os dilemas que encontram no momento em que buscam se reposicionar no campo da CID. Com efeito, a análise dos princípios e das práticas da CSS tal como conduzidas por quatro dos cinco BRICS – Brasil, Índia, China e África do Sul – nos permite compreender como a afirmação de princípios historicamente construídos como ganhos mútuos, reciprocidade, orientação por demanda, não interferência e horizontalidade termina por produzir um conjunto específico de dificuldades e contradições.¹ À guisa de conclusão, o artigo sugere que o processo, em curso, de descentramento e reordenamento do campo da CID desestabilizou não apenas a posição ocupada pelos doadores tradicionais, como também a posição dos novos provedores. A despeito de se apresentarem como países em desenvolvimento e, ao fim e ao cabo, como parte constitutiva do chamado “Sul Global”, a assimetria de recursos característica da relação entre os “novos provedores” e seus parceiros mais pobres termina por desafiar os princípios da Cooperação Sul-Sul que advogam.

Os Novos Provedores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) originou-se no cenário político e econômico do pós-Segunda Guerra

Mundial. À sombra da bipolaridade que mantinha apartados leste e oeste, estabelecia-se outra linha divisória entre o Norte industrializado e desenvolvido e o Sul subdesenvolvido (ESTEVEES; ASSUNÇÃO, 2014). A arquitetura político-institucional que sustentou a divisão Norte/Sul se constituiu em torno do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). Nesse contexto, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, abrigou países de alta renda, ou “doadores ocidentais”, enquanto o Grupo dos 77 (G-77) reuniu os países subdesenvolvidos ou “recebedores de ajuda” (TOYE, 2014). O G-77 tornou-se a voz comum dos países pobres – uma “coalizão dos insatisfeitos” (NGANJE, 2013), que raramente perdia uma oportunidade, nos fóruns internacionais, de apontar o caráter estruturante das desigualdades do sistema internacional e sublinhar as obrigações dos países desenvolvidos em relação à assistência compensatória ao desenvolvimento (ATWOOD, 2012). Apesar das transformações que, desde então, tiveram lugar no sistema internacional, os legados históricos da Guerra Fria ainda têm papel significativo na política da cooperação internacional para o desenvolvimento, mesmo nos dias de hoje. As transformações recentes do sistema internacional produziram importantes efeitos sobre o campo da CID. Nas últimas décadas, alguns países se transformaram, de recebedores de ajuda, em provedores. Este novo agrupamento de “novos provedores” não possui narrativa própria, tampouco posições comuns com respeito a questões internacionais em geral e à agenda do desenvolvimento em particular. Na última década, tanto analistas quanto *policy makers* buscaram estabelecer novas taxonomias e construir novas coalizões ou arranjos políticos capazes de enfrentar a progressiva fragmentação do campo da CID. Como grupo, o BRICS foi, certamente, a face mais visível desse processo. Contudo, além dos países BRICS, países emergentes como Argentina, Brasil, Índia, África do Sul, Coreia do Sul, Indonésia, México, Arábia Saudita e Turquia se incorporaram a grupos como o Grupo dos 20 (G-20), construindo para si um

novo papel nos mecanismos de governança global. Alguns se incluem na categoria de provedores do Sul. Analistas como Kragelund (2010) e Grimm et al. (2009) buscaram identificar características próprias aos novos provedores. Economistas, como Ward, Geoghegan e O'Neill, têm previsto a iminente ascensão do México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia (MIKT) e Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito e Turquia (CIVETS) como a “terceira onda” de provedores da CSS (SCHULZ, 2010). Diferentes países industrializados têm identificado algumas dessas potências emergentes como atores estratégicos que deveriam estar comprometidos não apenas com o enfrentamento de suas questões domésticas, mas também com problemas regionais e globais. A emergência de “novos provedores”, a variedade dos fluxos de assistência ao desenvolvimento e a multiplicação de práticas de Cooperação Sul-Sul (CSS) tornaram urgente a necessidade de reordenamento do campo da CID. Nesse contexto, o estabelecimento do lugar e das responsabilidades dos novos provedores tornou-se objeto de debates e de intensa disputa política, como se verá a seguir.

A Cooperação Sul-Sul existe há décadas, mesmo entre os países mais pobres. A partir dos anos 2000, contudo, países que já foram recebedores de ajuda, tais como a China, Índia, Brasil, Venezuela, Coreia do Sul e Turquia, passaram a contribuir com volumes crescentes e expressivos (entre 500 milhões e 4 bilhões de dólares) em assistência ao desenvolvimento (UN-ECOSOC, 2008; 2009, UNDESA, 2010).² Tais volumes são, em alguns casos, maiores que os fluxos de ajuda fornecida por alguns dos menores países-membros do CAD. Paradoxalmente, muitos desses países de renda média ainda são, ao mesmo tempo, grandes recebedores de ajuda por parte de parceiros externos. A Colômbia, por exemplo, embora seja um ativo provedor Sul-Sul, também é o maior recebedor de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) na América Latina. Países como Cingapura, Arábia Saudita, Kuwait e os Emirados Árabes Unidos são grandes doadores e estão entre as maiores rendas per capita do mundo, porém

ainda são parte do G-77, ao lado das nações em desenvolvimento. Entretanto, esta dinâmica dual não se limita somente ao Sul. Durante o terremoto devastador de 2011, o Japão recebeu ajuda humanitária mesmo de países muito pobres tais como o Afeganistão, a Somália, a Suazilândia e o Haiti.³ Em anos recentes, o México ofereceu assistência técnica à cidade de Nova York; Angola ofereceu-se para resgatar Portugal da crise da dívida; Papua-Nova Guiné e Indonésia ajudaram a Austrália durante suas enchentes. Será que isso significa uma inversão dos papéis entre doadores e recebedores? Embora sejam países de baixa renda, o Equador, a Nigéria e Honduras também fornecem assistência a outros países. Isso significa que devem ser categorizados como provedores do Sul? Onde e como estabelecer as novas linhas divisórias? Tais categorias estão se tornando problemáticas e alvo de questionamentos cada vez mais frequentes. Nesse cenário, o próprio conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento torna-se objeto de contestação, como se verá a seguir.

A definição atual de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento foi estabelecida em 1972 pelo CAD e até hoje orienta a maior parte da cooperação para o desenvolvimento. A definição deliberadamente circunscreve a assistência ao desenvolvimento a um conjunto específico de fluxos financeiros. Do contrário, os doadores incluíram, em seus relatórios de ajuda, gastos com operações militares, custos de reparação de guerra e apoio a ex-colônias,⁴ reorganização de dívidas, promoção de exportações e custos de apoio a refugiados e estudantes. A definição atual (OECD, 2003) estabelece que se consideram AODs apenas recursos financeiros, bens e assistência técnica que sejam oferecidos a outros países com o “propósito de desenvolvimento” (e não comercial ou político), por meio de canais “oficiais” do governo, e em termos “concessionais” (com um elemento de concessão de pelo menos 25%).

A aplicação dessa definição à CSS automaticamente desconsideraria grande parte da cooperação promovida por países em desenvolvi-

mento. De fato, parcela significativa da CSS ocorre na forma de esforços de manutenção da paz, apoio a refugiados e estudantes, reorganização de dívidas, facilitação do comércio, investimentos privados, empréstimos e linhas de crédito menos concessionais. Por essa e outras razões, os fluxos da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento são muito difíceis de mensurar por não serem registrados de uma forma coerente e homogênea pelos diferentes países parceiros. Uma grande porção da assistência ao desenvolvimento a partir do Sul tem a forma de cooperação técnica, transferência de tecnologia, habilidades, *know-how*, treinamento e bolsas que são difíceis (embora não impossíveis) de quantificar e de atribuir valor.

Diversos países contribuem mais generosamente através de canais “não oficiais” – através da filantropia privada, caridade religiosa, organizações voluntárias e da sociedade civil, ao invés dos canais governamentais. Tais fluxos não são registrados como AOD. O Hudson Institute (2012), por exemplo, estima que a filantropia americana para os países em desenvolvimento alcançou 38 bilhões de dólares em comparação com o orçamento oficial da Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Global (USAID), de 29 bilhões. Com essa mesma razão, a Charities Aid Foundation (2012) classificou a Libéria como a 11^a no World Giving Index, acima da maior parte dos países CAD.⁵ Como se vê, a multiplicação dos fluxos financeiros no campo da CID termina por desestabilizar a centralidade que a AOD havia adquirido desde a década de 1970.

O descentramento do campo da CID terminou também por gerar um movimento de reposicionamento dos seus atores relevantes. Nesse contexto, por que determinados países foram elevados à categoria de “potências emergentes”? Muitos países em desenvolvimento certamente têm provocado alterações nas balanças de poder e nos fluxos econômicos internacionais. Em certos setores industriais, alguns países de renda média são líderes globais e têm se tornado sérios competidores comerciais de países da OCDE. Países tais como o

Brasil, a África do Sul e a Índia também exercem uma influência política, cultural e econômica significativa em suas regiões, e, portanto, podem ser considerados “potências regionais”. Alguns têm inclusive estendido a sua influência para além de suas regiões, e agora têm, adicionalmente, uma presença significativa no continente africano (CHATURVEDI et al. 2012; ALDEN; VIEIRA, 2011).

Nos casos da China, Índia, Indonésia, México e Brasil, o tamanho da população também contribui para que sejam capazes de afetar processos globais particularmente em setores como energia e meio ambiente, segurança alimentar e comércio. A dispersão de fluxos econômicos também permitiu que esses países tivessem acesso a uma ampla variedade de recursos naturais e mantivessem uma base diversificada de produção agrícola e industrial. Seus serviços e as manufaturas também são competitivos, devido aos baixos custos e à crescente produtividade do trabalho. A maior parte desses países testemunhou um crescimento espetacular durante as últimas décadas e possui grandes reservas em moeda estrangeira (BMZ, 2011). Entretanto, muitas dessas economias de rápido crescimento são impulsionadas pela exportação de matérias-primas, como a Venezuela, os países do Golfo e mesmo a Nigéria. Essas economias são, assim, sensíveis ou mesmo vulneráveis às flutuações do mercado internacional, e estão sujeitas a choques que podem reverter os ganhos econômicos que auferiram na última década (ROUBINI, 2013; SHARMA, 2013).

Além da capacidade econômica, muitos desses países detêm capacidades militares e exercem influência política significativa em instituições multilaterais. Não obstante seu status social e econômico, são frequentemente considerados como “potências”, globais ou regionais, capazes de exercer sua influência em negociações multilaterais (COOPER et al., 2007; COOPER; MO, 2013).

Muitas das recentes alianças políticas do Sul, tais como BRICS e IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), são clubes informais que têm

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

por objetivo promover a colaboração entre as potências do Sul, unindo forças para reordenar a governança política e econômica global e para realinhar as balanças de poder. A África do Sul está longe de ser comparável aos demais BRICS com respeito à população e ao tamanho da economia, entretanto sua localização geopolítica estratégica lhe permite ser a porta de entrada para o resto do continente. Sua legitimidade para fazer parte de corpos tais como o G-20 e os BRICS emana do importante papel que ela desempenha na África, o que, por outro lado, a obriga a defender as prioridades do continente nos fóruns de que participa. A despeito da visibilidade que o grupo BRICS ganhou nos últimos anos, sua posição no campo da CID é bastante complexa. Como grupo, o BRICS não possui uma narrativa comum no que concerne à agenda do desenvolvimento, tampouco em relação à cooperação para o desenvolvimento. Tomados individualmente, os países BRICS têm que enfrentar um quadro de desigualdades domésticas que, em larga medida, condiciona sua posição no campo da CID. Ademais, como se discutirá na próxima seção, a categorização desses países como potências emergentes já graduadas implicaria em uma série de novas obrigações internacionais para as quais os países BRICS não se consideram preparados.

Tanto os países BRICS quanto outros países de renda média se sentam à mesa do G-20 em razão do tamanho absoluto de suas respectivas economias. Entretanto, seria um equívoco considerar seu status apenas a partir desse parâmetro. Se considerarmos o PIB per capita, teremos uma indicação ligeiramente mais acurada no que diz respeito ao bem-estar das populações desses países. A maior parte dos países de renda média apresentam níveis extremamente altos de desigualdade e distribuição de riqueza (veja-se o coeficiente GINI). Isso pode frequentemente ser a causa de agitações e protestos sociais, como tem sido o caso mesmo recentemente na África do Sul, México, Turquia e Brasil.⁶ Se consideramos uma abordagem para o desenvolvimento que tenha como centro as pessoas (GLENNIE, 2011;

SUMNER, 2012), a maior parte dos grupos em situação de pobreza vive em países de renda média. Apenas a Índia tem quase a mesma quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha de 2 dólares por dia do que a totalidade da África subsaariana. Do ponto de vista da atuação desses países no campo da CID, o quadro de grande desigualdade doméstica que lhes é característico torna problemático justificar a provisão de ajuda externa.⁷

Como se vê, a caracterização dos novos provedores da CID como potências, ou economias emergentes, é tarefa extremamente problemática e controversa. Essa caracterização não segue uma orientação objetiva e neutra; ao contrário, é uma tarefa marcada por extrema politização. Apesar dos esforços de acadêmicos (KRAGELUND, 2010; GRIMM et al., 2009; CHATURVEDI et al., 2012), de grupos privados (Goldman Sachs e do grupo HSBC) e dos analistas da OCDE, tais tipologias não são particularmente claras, tampouco cientificamente consistentes. Diante dessas dificuldades, a subdivisão do campo da CID entre doadores tradicionais, países receptores de baixa renda e “doadores emergentes” se resume a mais uma manobra política; uma tentativa de ordenar um campo que se encontra cada vez mais fragmentado.

Dependendo das lentes que utilizam, diferentes analistas e formuladores de políticas chegam a suas próprias conclusões a respeito de quais países devem incluir nas categorias que propõem. O denominador comum entre todas as tentativas de categorização dos “novos provedores” – seja como potências emergentes ou como economias emergentes – é, contudo, a natureza política dos próprios exercícios de categorização. Com efeito, as tentativas de categorização dos “novos provedores” assinalam, como se viu, o descentramento do campo da CID e o obscurecimento das linhas divisórias (entre o Norte e o Sul) que estruturaram as práticas da ajuda ao desenvolvimento desde o período da Guerra Fria. Tais exercícios, como se verá na próxima seção, encontram-se relacionados às tentativas de reconfiguração do

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

campo da CID e, como tal, são produtos diretos dos processos mais amplos e complexos de ajuste de posições em curso no sistema internacional. O caso dos BRICS é, nesse sentido, exemplar. Como grupo, o BRICS tem operado como clube de potências emergentes no que concerne ao balanceamento de poder em relação ao ocidente ou mesmo na tentativa de reordenamento das relações financeiras internacionais. Apesar do fato de se apresentar nessas arenas como um clube de potências emergentes, Brasil, Índia, China e África do Sul recusam a classificação de países desenvolvidos quando se trata das agendas de mudança climática e, como se verá a seguir, desenvolvimento internacional.

Abaixo, apresentamos uma lista de alguns países que realmente são considerados, em círculos acadêmicos e políticos, como provedores do Sul. Os países são comparados ao longo de uma série de parâmetros econômicos, políticos e de desenvolvimento. Enquanto a maior parte desses países são membros do G-77 e se consideram, eles mesmos, nações em desenvolvimento, pode-se observar que, em relação a muitos indicadores, eles se aproximam ou mesmo ultrapassam alguns dos doadores tradicionais.⁸ Os montantes da ajuda recebida originam-se das bases de dados da OCDE, e os volumes da ajuda provida originam-se de publicações da ONU ou de outras fontes acadêmicas.⁹ Entretanto, tal como discutido acima, tais números precisam ser analisados com extrema cautela.

A Reconfiguração da Arquitetura do Desenvolvimento Internacional

Categorizar os “novos provedores” como “parceiros de desenvolvimento”, “economias emergentes” ou “potências emergentes” é uma tarefa bastante sensível, pois implica reconfigurar toda a arquitetura

Figura 1
Principais Países de Renda Média Comparados em Vários Parâmetros de Desenvolvimento

	PIB no- minal ¹⁰	PIB per capita ¹¹ (classificação do Banco Mundial) ¹²	Pessoas viven- do em pobreza extrema ¹³	Coefi- ciente GINI	IDH ¹⁴	Ajuda forneci- da ¹⁵ (porcenta- gem da RNB)	AOD recebi- da ¹⁶	G-77 ¹⁷	OCDE/CAD	G-20
Argentina	446.044	10,942 MIC ¹⁸ superior	1,9% 0,7 milhão	44,5	0,811 Muito alto	14	84	S	N/N	S
Brasil	2.476.652	12,594 MIC superior	10,8% 20,8 milhões	54,7	0,730 Alto	300-1.000	870	S	N/N	S
Chile	248.585	14,394 MIC superior	2,7% 0,4 milhão	52,1	0,819 Muito alto	7	161	S	S/N	
China	7.318.499	5,445 MIC superior	27,2% 363,8 milhões	42,1	0,699 Médio	3.000-7.000	-796 ¹⁹	S	N/N	S
Colômbia	333.372	7,104 MIC superior	15,8% 7,3 milhões	55,9	0,719 Alto	0,4	1.024	S	N/N	
Egito	229.531	2,781 MIC inferior	15,4% 13,1 milhões	30,8	0,662 Médio	18,4	412	S	N/N	
Índia	1.872.840	1,509 MIC inferior	68,8% 842,5 milhões	33,9	0,554 Médio	700-3.000	3.221	S	N/N	S
Indonésia	846.832	3,495 MIC inferior	46,1% 110,5 milhões	35,6	0,629 Médio	580	415	S	N/N	S

(continua)

Figura 1 Principais Países de Renda Média Comparados em Vários Parâmetros de Desenvolvimento (continuação)

	PIB nominal ¹⁰	PIB per capita ¹¹ (classificação do Banco Mundial) ¹²	Pessoas vivendo em pobreza extrema ¹³	Coeficiente GINI	IDH ¹⁴	Ajuda fornecida ¹⁵ (porcentagem da RNB)	AOD recebida ¹⁶	G-77 ¹⁷	OCDE/CAD	G-20
Coreia do Sul	1.116.247	22.424 HIC ²⁰		31,3	0,909 Muito alto	1.550 (0,13%)	118	N	S/S	S
Kuwait	176.590	62.664 HIC			0,790 Alto	144-283	N	S	N/N	
Comparador CAD	Islândia 14.026	República Tcheca 20.677 HIC	EUA ²¹ 1,2% 3,8 milhões	EUA 45,0	Portugal 0,816 Muito alto	Grécia 324 0,13%	Coreia do Sul 118	N	S/S	
Malásia	287.937	9.977 MIC superior	2,3% 0,6 milhão	46,2	0,769 Alto	17	31	S	N/N	
México	1.153.343	10.047 MIC superior	4,5% 5,1 milhões	47,2	0,775 Alto	320	963	N	S/N	S
Arábia Saudita	576.824	20.540 HIC			0,782 Alto	5.075 (0,85%)	N	S	N/N	S
Cingapura	239.700	46.241 HIC		48,1	0,895 Muito alto	62	N	S	N/N	
África do Sul	408.237	8.070 MIC superior	31,3% 15,6 milhões	63,1	0,629 Médio	95-3.500 (0,2%-1%) ²²	1.398	S	N/N	S

(continua)

Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento...

Figura 1
Principais Países de Renda Média Comparados em Vários Parâmetros de Desenvolvimento (continuação)

	PIB no- minal ¹⁰	PIB per capita ¹¹ (classificação do Banco Mundial) ¹²	Pessoas viven- do em pobreza extrema ¹³	Coefi- ciente GINI	IDH ¹⁴	Ajuda forneci- da ¹⁵ (porcenta- gem da RNB)	AOD recebi- da ¹⁶	G-77 ¹⁷	OCDE/CAD G-20
Taiilândia	345.672	4.972 MIC superior	4,1% 2,8 milhões	39,4	0,690 Médio	30-180	(500)	S	N/N
Turquia	774.983	10.524 MIC superior	4,7% 3,4 milhões	40,0	0,722 Alto	2.531 0,32%	3.193	N	S/N S
Emirados Árabes Unidos	360.245	45.653 HIC			0,818 Muito alto	1.000 (0,32%)	N	S	N/N
Venezuela	316.482	10.810 MIC superior	12,9% 3,7 milhões	44,8	0,748 Alto	1.000-4.500	44	S	N/N

Fonte: Besharati (2013a).

global do desenvolvimento.²³ Tal categorização tem consequências para os países de renda média, dado que frequentemente os leva a receber menos ajuda e os pressiona a assumir mais responsabilidades em relação à provisão de bens públicos globais. No campo da CID, nenhum desses países, inclusive a China, deseja ser colocado em destaque como “potências emergentes” ou país “doador” (ATWOOD, 2012).²⁴ Seus governos ainda se apresentam como países em desenvolvimento por todas as razões discutidas acima. Ademais, contar com o apoio de países do Sul que incluem economias de grande porte (no G-77, por exemplo) proporciona maior poder de barganha na arena multilateral.

A tentativa mais relevante na direção de uma nova reconfiguração do mundo em desenvolvimento a partir das categorias “países de baixa renda” e “economias emergentes” origina-se, no mais das vezes, dos próprios países-membros do CAD.²⁵ A OCDE destacou, por exemplo, a China, a Indonésia, a África do Sul, o Brasil e a Índia como os “parceiros-chave” (K5) para “engajamento reforçado”, e a Alemanha identificou o Brasil, a Índia, a Indonésia, o México e a África do Sul como seus “parceiros de desenvolvimento global” (BMZ, 2011). Esses também compõem o grupo de países incluídos no “Grupo dos Cinco Externos” do G-8, proposto pela França e pelo Reino Unido. Isto permite aos doadores tradicionais tratar esses países com uma abordagem diferenciada. O conceito de “economias emergentes” é, de fato, uma construção que tem origem no Norte. Isso se dá, primariamente, em razão da necessidade de reconfiguração da arquitetura do desenvolvimento internacional imposta aos doadores tradicionais. Essa seção irá discutir as motivações e as implicações desse processo.

A crise financeira que se abateu sobre os países desenvolvidos em 2008 levou à adoção de medidas de austeridade, cortes de gastos públicos e, em decorrência disso, decréscimo nos orçamentos de AOD:²⁶ “A torta encolheu e não pode mais alimentar a todos.”²⁷ Isso

intensificou o debate entre doadores tradicionais em torno do conceito de “seletividade”, que lhes permitiria reduzir os orçamentos para ajuda destinados a países de renda média e, ao mesmo tempo, priorizar os países de baixa renda. Isso fica claro, por exemplo, na política de “diferenciação” da Agenda da União Europeia para a Mudança (HERBERT, 2013; KOCH, 2012), no anúncio recente da decisão do DFID (Department for International Development, do Reino Unido) de cortar a ajuda direta para a África do Sul em 2015²⁸ ou, finalmente, na decisão da Alemanha de encerrar a cooperação bilateral para o desenvolvimento com a China em 2014.²⁹ Tais políticas subestimam a pobreza, a desigualdade e os desafios para o desenvolvimento da maior parte dos países de renda média, discutidos na seção anterior, e supõem que tais países são capazes de tomar conta de seus pobres com seus próprios recursos.

A maior parte dos países de renda média, por outro lado, têm deixado claro que a AOD ainda é bem-vinda e apreciada para ser utilizada em áreas-chave e em tipos de intervenções, que envolvem mais assistência técnica do que financeira. O governo sul-africano, por exemplo, indicou que, embora constitua menos de 1% do orçamento nacional, a AOD é um recurso discricionário suplementar útil que pode ser utilizado com mais flexibilidade que o orçamento nacional. Para a África do Sul e outros países de renda média, os fluxos de AOD poderiam ser empregados para melhorar a provisão de serviços e alavancar outros recursos domésticos, uma vez que são úteis para agregar valor, produzir inovações e facilitar a transferência de conhecimento (SOUTH AFRICA, 2010; BESHARATI, 2013c). Na maior parte dos países de renda média, a AOD representa uma pequena fração do financiamento do desenvolvimento, o que fortalece a posição de seus governos quando da negociação com os doadores tradicionais. De fato, não se encontrando em uma situação de dependência da ajuda, os países de renda média são mais capazes de opor-se às pressões das condicionalidades por parte dos doadores do Norte e estabelecer re-

gras mais vantajosas à cooperação para o desenvolvimento. O governo indiano, por exemplo, para reduzir custos de fragmentação e de transação, decidiu trabalhar apenas com doadores que financiam projetos com valores acima de 25 milhões de dólares em AOD, redirecionando assim muitos dos doadores menores para que empreguem seus esforços em outros lugares (CHATURVEDI, 2012).

A graduação para tornar-se um país de renda média não significa que a cooperação para o desenvolvimento com doadores tradicionais desapareça. De fato, a ajuda é “redefinida” através de outras abordagens e modalidades. Doações baseadas em subvenções são transformadas em empréstimos, concessionais ou não concessionais (ou uma combinação dos dois), cooperação técnica, diálogos e intercâmbios (BESHARATI, 2011; 2012c; 2013c; BMZ, 2011). A maior parte da ajuda dos doadores tradicionais para os países de renda média tende a concentrar-se em preocupações prioritárias tais como mudança climática, comércio, migrações, segurança e combate ao crime e ao tráfico.³⁰

Embora os governos possam não solicitar mais AOD, a ajuda às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos países de renda média ainda pode desempenhar um papel muito importante auxiliando as ONGs a prestarem serviços para parcelas mais vulneráveis e marginalizadas da sociedade. A ajuda às OSCs também pode contribuir para a promoção da democracia, prestação de contas, transparência e direitos humanos. Esta abordagem é a seguida, por exemplo, pelo modelo da USAID de fornecimento de ajuda (HERBERT, 2013; BESHARATI, 2013c).

A tendência geral observada dos doadores tradicionais aponta para uma mudança de comportamento. Se até aqui a cooperação para o desenvolvimento era realizada “em” países de renda média, nos últimos anos os doadores tradicionais passaram a executá-la “com” países de renda média. Países industrializados buscam cada vez mais o

apoio das economias emergentes para encaminhar agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (e a agenda pós-2015), e a provisão de bens públicos globais e regionais (tais como proteção ambiental, paz e segurança, e estabilidade dos mercados financeiros) (BMZ, 2011). Países de renda média têm sido identificados como países pivôs/âncoras na cooperação trilateral em apoio a terceiros países de baixa renda no mundo em desenvolvimento (BMZ, 2013). Sendo geralmente chamados para compartilhar os custos dos gastos das intervenções para o desenvolvimento domésticas e internacionais com os doadores do CAD, os países de renda média têm mais a dizer na definição dos termos dos acordos de cooperação.

Para os “novos provedores”, a graduação representa, assim, um dilema uma vez que não somente recebem menos ajuda, mas também estão sob maior pressão para compartilhar, com os doadores tradicionais, o fardo das responsabilidades (e custos) do desenvolvimento internacional.³¹ Não é de surpreender, portanto, que um dos estudos estratégicos recentes do Ministério alemão para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (BMZ, 2012) tenha recebido o título de “Shaping Globalization – Expanding Partnerships – Sharing Responsibility”.

Para muitos agentes do Sul, contudo, o Norte ainda tem velhos compromissos a cumprir. Tais compromissos são, em geral, referidos a responsabilidades históricas relacionadas à exploração colonial e pós-colonial. Diplomatas do Sul têm enfatizado que a cooperação Norte-Sul (CNS) emana de um dever moral de países industrializados de compartilhar parte de seu excedente e riqueza (ATWOOD, 2012), enquanto a cooperação Sul-Sul (CSS) decorre de um espírito de solidariedade, amizade e compartilhamento voluntário de experiências entre pares.³² Os novos provedores do Sul são, portanto, extremamente cuidadosos para evitar que as responsabilidades históricas dos doadores do CAD não sejam abrandadas, diluídas ou varridas para debaixo do tapete devido ao crescimento econômico espetacu-

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

lar do Sul em contraste com o cenário de crise financeira no Norte (BHATIA, 2013b).³³ Sob essa ótica, a CSS certamente tem um papel a desempenhar no desenvolvimento global, mas não pode substituir ou diminuir os compromissos e responsabilidades assumidos pelos doadores tradicionais.³⁴ Esses sentimentos foram capturados na declaração do presidente sul-africano Jacob Zuma no encontro da 68^a Assembleia Geral da ONU.³⁵

Também desejamos enfatizar que qualquer agenda de desenvolvimento para além de 2015 deve ser baseada no princípio das Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas, de modo a equalizar o campo internacional. Levantamos este ponto preocupante, pois parece que a crise econômica global resultou em novos desenvolvimentos que são prejudiciais para o mundo em desenvolvimento, em particular a África. Alguns desses novos desenvolvimentos incluem a tendência para renegociar as regras do jogo [...]. Desejamos enfatizar também nossas expectativas de que o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento devam continuar a engajar-se em uma parceria genuína. A este respeito, o Norte desenvolvido deve estar pronto para contribuir com 0,7% de sua renda nacional bruta para Assistência ao Desenvolvimento Oficial [...]. A tendência de tentar delegar algumas dessas responsabilidades históricas para as novas economias emergentes no Sul é inaceitável e impraticável, dado que tais nações emergentes têm seus próprios desafios históricos e pendências para resolver.

**A Agenda de
Desenvolvimento pós-2015:
Como Pagar a Conta?**

O debate em torno da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento repercute na avaliação dos Objetivos de Desenvolvi-

mento do Milênio (ODMs) e nas negociações do plano de desenvolvimento pós-2015. Esses são temas complexos, que apenas marginalmente podem ser tratados neste artigo. Esta seção trata das perspectivas dos novos provedores sobre esses processos.

Os debates acerca da agenda de desenvolvimento da ONU, particularmente acerca dos ODMs e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) terminaram por construir um terreno comum para o tratamento das questões de desenvolvimento. As questões mais importantes dizem respeito às formas de implementação do novo plano global, quais serão os facilitadores e, fundamentalmente, como será financiado e quem será responsável por novos compromissos internacionais?

Os ODMs foram, em grande medida, desenhados pelas Nações Unidas, pavimentados por uma década de conferências e pela comunidade de doadores durante a Cúpula do Milênio.³⁶ Não obstante, peso significativo foi colocado sobre os ombros dos países em desenvolvimento, responsáveis pela implementação dos objetivos de 1 a 7. Por outro lado, o ODM 8, que demandava sério comprometimento político e apoio dos países desenvolvidos, ganhou uma formulação vaga, dispersa e problemática. Em oposição aos outros sete objetivos, o ODM 8 ganhou um sistema de monitoramento frágil (UN HIGH LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS, 2013), indicadores quantificáveis vagos e nenhuma referência de qualidade, tornando difícil aferir a contribuição dos países industrializados.

O modelo anterior de financiamento dos ODMs baseava-se em um paradigma de ajuda Norte-Sul característico do século XX. Em outras palavras, metas de desenvolvimento internacional deveriam ser alcançadas a partir da ação dos países desenvolvidos que, reforçando sua AOD, produziriam efeitos positivos no mundo em desenvolvimento (SACHS, 2005). Peritos calcularam que não menos de 100 bilhões de dólares seriam necessários, a cada ano, para atingir os

ODMs (UNDP, 2003). Ao longo da última década, doadores da OCDE canalizaram quantias crescentes de seus fundos para setores sociais destacados nos ODMs por meio de ajuda bilateral ou através de fundos verticais tais como o Fundo Global³⁷ e o Fundo Global para o Meio Ambiente (FGMA).

Hoje, no entanto, a AOD é empequenecida quando comparada com outras fontes de financiamento para os países em desenvolvimento (HUDSON INSTITUTE, 2012; GREENHILL et al., 2013; LUNDSGAARDE, 2013; BESHARATI, 2012b; 2013b), tais como financiamento climático, filantropia, remessas, investimentos sociais corporativos (particularmente das indústrias extrativas). A AOD não tem, como se viu, a mesma centralidade que teve no passado com respeito ao financiamento do desenvolvimento global. Agora, há uma ampla variedade de fluxos de assistência técnica e financeira para os países em desenvolvimento, que precisam ser alinhados com as prioridades dos países em desenvolvimento recebedores e mais bem relatados de maneira transparente. A cooperação para o desenvolvimento não diz respeito apenas a fluxos financeiros, mas também ao intercâmbio de pessoas, bens, ideias e tecnologia.

O discurso do desenvolvimento global dos últimos anos tem enfatizado conceitos tais como “eficácia do desenvolvimento” (KINDORNAY et al., 2009) e “coerência de políticas para o desenvolvimento” (CPD), ou a promoção sistemática de ações paralelas e de reforço entre departamentos e agências governamentais de maneira a maximizar os resultados para os países de baixa renda.³⁸ As noções de CPD e de eficácia do desenvolvimento têm encontrado eco no Sul, com exemplos tais como a Plataforma Africana para a Eficácia do Desenvolvimento (AFRICAN PLATFORM FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS, 2011).

No interior de tais arcabouços, a ajuda aos países em desenvolvimento é sempre bem-vinda, e os doadores do Norte são instados a respei-

tar compromissos históricos tais como contribuir com 0,7% da sua renda nacional bruta (RNB) para AOD. Entretanto, ganhos de desenvolvimento mais significativos podem ocorrer quando esforços de ajuda são associados à promoção da paz e estabilidade, à remoção de barreiras ao comércio, à criação de um ambiente facilitador para os investimentos privados, à promoção de boa governança, ao primado do direito e da transparência, ao desenvolvimento econômico local através de infraestrutura e desenvolvimento de pequenas e médias empresas, ao apoio a imigrantes e redução de custos de transferência de remessas, ao relaxamento das leis de propriedade intelectual para facilitar o acesso a medicamentos e a tecnologia em favor dos países em desenvolvimento – para citar apenas algumas das muitas ações simultâneas que precisam ocorrer para facilitar processos holísticos de desenvolvimento. Dentro do discurso da “eficácia do desenvolvimento”, instituições africanas³⁹ também têm reivindicado que mais atenção seja dada à mobilização de recursos domésticos, melhoramento dos sistemas de taxaço e de gerenciamento financeiro, construção de capacidades institucionais e combate à corrupção e aos fluxos ilegais de capital. Por essa razão, parceiros da CSS têm reivindicado que a CID seja tratada a partir de uma perspectiva mais abrangente que inclua comércio, investimento e infraestrutura, para além da oferta de AOD.

Já na Conferência de Monterrey (2002), a primazia da mobilização de recursos domésticos foi claramente estabelecida como o principal meio de financiar o desenvolvimento. Isso parece ser ainda mais importante nesse momento. Um relatório recente do Overseas Development Institute (ODI) (GREENHILL et al., 2013) ressaltou que, em particular nos países de renda média, a taxaço doméstica e as receitas aduaneiras constituem a parcela esmagadora do financiamento para o desenvolvimento. A própria dimensão populacional das economias emergentes também tem um grande impacto sobre consumo, energia, necessidades alimentares e, claro, suas consequências ambi-

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

entais. Durante a campanha dos ODMs, os maiores ganhos na redução da pobreza global podem ser atribuídos ao crescimento econômico que ocorreu somente na Índia e na China (UNITED NATIONS, 2013; HACKENESCH; JANUS, 2013). Tal perspectiva nos ajuda a compreender por que países de renda média defendem a posição segundo a qual sua maior contribuição para a agenda futura de desenvolvimento global seria a promoção de seu próprio desenvolvimento nacional.⁴⁰

**Cooperação Sul-Sul:
Diferentes Narrativas e
Paradigmas**

Na seção anterior, vimos como uma grande contribuição que os países de renda média oferecem ao desenvolvimento global se dá por meio de seus próprios esforços para reduzir a pobreza em seus territórios. No entanto, será que as economias emergentes também têm um papel a desempenhar na ajuda a outros países? A resposta está na cooperação Sul-Sul – amplamente definida como o intercâmbio de recursos, tecnologia, habilidades e conhecimentos técnicos entre os países do Sul para promover o desenvolvimento – social, econômico, cultural e científico (BESHARATI, 2012c). Assim como não existe uma abordagem uniforme para a cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul, a CSS também é extremamente heterogênea, e diferentes parceiros do Sul lidam com a prestação de assistência aos seus vizinhos e colegas de maneiras muito diferentes. O tema da cooperação Sul-Sul, suas diversas formas, características, modalidades, atores, foco setorial e geográfico, nicho de especialização e vantagens comparativas têm sido amplamente tratados em inúmeras publicações da Organização das Nações Unidas e por muitos acadêmicos do Norte e do Sul.⁴¹ Por essa razão, esta seção se concentrará em discutir a chamada polarização ideológica entre a CSS e a CNS (ATWOOD, 2012). A retórica da polarização ideológica considera que, uma vez

que as origens históricas, os paradigmas conceituais, os volumes financeiros e as abordagens de CSS são essencialmente diferentes dos da CNS, esses dois conjuntos de práticas não podem ser colocados no mesmo patamar em termos de papéis e responsabilidades nos processos globais de desenvolvimento. O artigo argumenta, contudo, que o reconhecimento das especificidades da CSS *vis-à-vis* a CNS não deve isentar os novos provedores de responsabilidades internacionais – ainda que distintas dos doadores tradicionais –, tampouco do exame crítico de suas próprias práticas. Esta seção examina o volume, as narrativas e os paradigmas que orientam a CSS, enfatizando, ainda que de forma não exaustiva, aspectos das práticas de Brasil, Índia, China e África do Sul.

CNS e a CSS evoluíram ao longo das últimas seis décadas sob duas narrativas históricas paralelas, mas muito diferentes. A CNS geralmente padece de um legado histórico que a vincula às relações de dependência coloniais e pós-coloniais entre o Norte industrializado e o Sul afetado pela pobreza. As raízes da CSS, por outro lado, encontram-se nas políticas de solidariedade e alianças perseguidas pelos novos Estados independentes da Ásia e da África, juntamente com os seus homólogos na América Latina, durante a Guerra Fria (ESTEVEES; ASSUNÇÃO, 2014). Preocupados com a possibilidade de que a política bipolar dominante da época minasse os esforços para alcançar o desenvolvimento econômico e manter a unidade política, eles se reuniram em Bandung, em 1955, para definir uma agenda que, sob os auspícios do Movimento dos Países Não Alinhados criado seis anos depois, lançaria as bases para uma ação coordenada nas décadas ainda por vir (ALDEN et al, 2010).

Com a implantação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (na sigla em inglês, UNCTAD), pelo Grupo dos 77, em 1964, teve início o processo de institucionalização da CSS, concentrando-se particularmente em dois aspectos: a cooperação técnica e a cooperação econômica. Acontecimentos posteriores,

tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que ocorreu na Argentina, em 1978, procuraram aperfeiçoar as áreas de cooperação. O Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que surgiu a partir desta reunião, produziu termos de referência mais específicos, orientações políticas e procedimentos para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. No mesmo ano, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (na sigla em inglês, UNDP) criou uma unidade especial para a CSS.

Desde então, várias reuniões e conferências do G-77 e da ONU (incluindo a mais recente Conferência de Nairobi, em 2009) têm sido realizadas, e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais Nações Unidas (na sigla em inglês, UNDESA) tem dado apoio a este movimento dentro do contexto do Fórum das Nações Unidas para a Cooperação e o Desenvolvimento (na sigla em inglês, UNDCF). Mas foi somente no século XXI que o conceito ganhou mais interesse nos círculos da OCDE, quando potências do Sul, como China, Índia e Brasil, atingiram novas marcas e aumentaram seus compromissos econômicos com outros países em desenvolvimento na África e em suas próprias regiões.

A despeito do entusiasmo gerado pela presença crescente dos novos provedores no campo da CID, a magnitude da CSS é muitas vezes exagerada e supervalorizada dentro dos círculos acadêmicos e políticos. Estimativas apontam que a indústria do desenvolvimento internacional (tanto governamental quanto não governamental) mobiliza mais de 200 bilhões de dólares todos os anos.⁴² Vimos anteriormente que as grandes quantidades de fluxos para os países em desenvolvimento que ocorrem por meio de investimentos corporativos sociais e remessas, instituições de caridade, filantropia, igrejas e organizações não governamentais canalizaram entre 50 a 60 bilhões de dólares a cada ano para os países pobres (HUDSON INSTITUTE, 2012). De acordo com as últimas estimativas da ONU, os volumes globais

de CSS atingem de 13 a 15 bilhões de dólares por ano (UNDESA, 2010), volume ainda bastante diminuto se comparado com algo em torno de 130 bilhões de dólares por ano de AOD fornecida por doadores CAD.⁴³ Seria, portanto, inapropriado projetar sobre a CSS as mesmas expectativas que recaem sobre a CNS, ou considerar a CSS como um complemento, suplemento ou substituição da ajuda tradicional (BHATIA, 2013a; NAIROBI..., 2009). O financiamento dos países de renda média para o desenvolvimento global corresponde apenas a 5% de todos os demais fluxos. No entanto, a análise dos fluxos financeiros de economias industrializadas e emergentes para o mundo em desenvolvimento poderia talvez fornecer outra imagem se o comércio, o investimento e as remessas fossem também incluídos na equação (ALDEN; ALVES, 2008; ROODMAN, 2003).

Deixando de lado os volumes, as contribuições das economias emergentes para o desenvolvimento internacional são, todavia, apreciadas e bem recebidas pelos países receptores.⁴⁴ Os países beneficiários têm agora mais opções de escolha e maior diversidade de pacotes de desenvolvimento, modalidades e tipos de colaborações que eles podem criar com vários parceiros externos diferentes. A CSS também se expressa nas áreas de manutenção da paz, assistência humanitária e alívio de desastres (PEREZ PINEDA, 2009; CHATURVEDI et al., 2012), e muitos países, como Arábia Saudita, Brasil, México, Argentina, Chile e África do Sul, contribuem com uma parcela significativa de ajuda (por vezes, entre 40% e 90%) através de canais multilaterais (ALVES, 2013; IPEA, 2013; FIGUEROA, 2013), destacando-se, assim, o seu papel importante na provisão de bens públicos regionais e globais.

Seria ingênuo supor que a ajuda ao desenvolvimento é fornecida em uma base puramente altruísta. Nenhum doador está na África, na América Latina ou na Ásia apenas para fazer caridade. A cooperação para o desenvolvimento (seja do Norte ou do Sul) está quase sempre relacionada a outros interesses, sejam eles econômicos, políticos, es-

tratégicos, comerciais ou diplomáticos. Enquanto a CNS foi menos direta em expressar seus múltiplos motivos, a CSS é muitas vezes mais explícita em seus objetivos estratégicos.

De fato, sob o princípio dos “ganhos mútuos”, compromissos de desenvolvimento entre os países do Sul são mais abertos quanto aos interesses, desde que ambas as partes se beneficiem de alguma forma, ou a partir dos acordos de cooperação.⁴⁵ Para os novos provedores, o mundo em desenvolvimento não é visto como uma área sombria, ou uma cesta de problemas, que precisa de ajuda, mas sim como uma terra de oportunidades, em que é possível estabelecer novas relações e novos “negócios”. Investir em infraestrutura, desenvolvimento econômico e capital político no continente proporcionará retornos importantes devido ao acesso às matérias-primas, à abertura de mercados futuros e outras formas de cooperação. Para a China, a África do Sul e outros provedores de CSS, a construção de “pontes e estradas” na África não tem apenas uma função simbólica, mas envolve também resultados práticos. As contribuições para o desenvolvimento do Brasil e da Índia no norte de Moçambique, como a reabilitação do corredor de Nacala com a potencialização da produção agrícola através do Pró-Savana, a reconstrução do sistema ferroviário e do porto de águas profundas, são apresentadas não apenas como promotoras do desenvolvimento econômico de Moçambique, mas também como operações de negócios de empresas gigantes da mineração no Sul, como a Vale e a Jindal Steel (BESHARATI, 2012b). Portanto, a CSS é, muitas vezes, realizada com um sentido de “autointeresse esclarecido” reconhecendo que prestar assistência aos vizinhos e a outros países em desenvolvimento também vai contribuir, a longo prazo, para seu próprio crescimento nacional.

A reciprocidade e a construção de situações de ganha-ganha são muitas vezes apresentadas como fundamentos da CSS. A CSS distingue-se da CNS como uma “colaboração horizontal entre iguais e de mão dupla”, em vez de “relações caritativas de ajuda de mão única”

(BESHARATI, 2012a). Países de renda média opõem-se vigorosamente ao uso da palavra “ajuda” e à sua própria caracterização como “doadores”. O governo Sul-Africano refere-se à sua cooperação como “parceria” e “*ubuntu*” (BESHARATI, 2013c; DIRCO, 2011), o Brasil a qualifica como “amizade” e a China a representa como “presentes” (XIAOYUN; GUOLIANG, 2009). Na retórica associada às parcerias Sul-Sul, termos como solidariedade, fraternidade, confiança, igualdade, reciprocidade, troca entre pares e aprendizado mútuo estão presentes com frequência (BESHARATI, 2012c).

Dito isso, pode-se questionar se um gigante econômico, como a China e um país de baixa renda como o Lesoto, podem realmente se engajar em uma parceria para o desenvolvimento em pé de igualdade. Em parte também devido aos pequenos volumes de sua assistência, os provedores do Sul estão geralmente menos preocupados com os resultados de desenvolvimento, da mesma forma que os doadores tradicionais. Seu foco recai na construção de relações políticas e comerciais. Nesse sentido, a condução da CSS encontra-se muitas vezes sob a responsabilidade de ministérios de relações exteriores e é utilizada como instrumento diplomático para resolver outras questões de política externa, tais como segurança, comércio e migração, ou para obter apoio em fóruns multilaterais. No entanto, mesmo que eles não apliquem “condicionalidades políticas” da mesma forma que o Norte, seria incorreto dizer que a cooperação Sul-Sul é realizada em bases completamente altruístas. O simples fato de ser seletiva em termos das definições de setores e das áreas geográficas em que se engajará implica em um conjunto de escolhas políticas e econômicas. Em alguns países como a China, a cooperação para o desenvolvimento é conduzida pelo Ministério do Comércio, o que dá uma indicação significativa do importante elo entre cooperação para o desenvolvimento, comércio, investimentos e outros imperativos econômicos nacionais.⁴⁶

Outro princípio muito enfatizado por agentes da CSS é sua “orientação por demanda” e adaptação às necessidades do receptor

(CHATURVEDI, 2012). Ao contrário das abordagens de cooperação para o desenvolvimento dos doadores tradicionais, agentes da CSS recusam modelos pré-definidos, orientações prescritivas ou a imposição de condicionalidades (BHATIA, 2013a). As raízes históricas da CSS têm, de fato, enfatizado a importância do respeito à soberania e a não interferência nos assuntos nacionais (NAIROBI..., 2009), enquanto a CNS muitas vezes está acompanhada de condições políticas associadas a democracia, direitos humanos, reforma da governança, da primazia do direito e da liberalização econômica. Parcerias Sul-Sul, por outro lado, incentivam o conceito de independência, autossuficiência, e que os países beneficiários devem ter o espaço para definir suas próprias políticas, se apropriar e liderar seus processos de desenvolvimento, definindo as prioridades da ajuda ao desenvolvimento que desejam receber.⁴⁷

A “orientação por demandas” apresenta, contudo, seus próprios problemas. Tal como demonstrado pelas experiências da África do Sul e do Brasil, a forte ênfase na cooperação orientada pela demanda e a provisão *ad hoc* de projetos de desenvolvimento decorrentes de compromissos diplomáticos e de visitas de Estado por vezes levou à construção de um portfólio fragmentado, disperso e, muitas vezes, ineficaz (BESHARATI, 2013c; SOUZA, 2013; ARDA, 2013).

Embora sejam flexíveis e adaptáveis às necessidades dos países receptores, os provedores do Sul ainda precisam coordenar suas ações, tanto em relação ao que podem oferecer⁴⁸ quanto no que se refere às suas próprias vantagens comparativas e experiências de sucesso. Assim, os programas de desenvolvimento oferecidos no Fórum para a Colaboração China-África (FOCAC) ou no Fórum Índia-África precisam ser avaliados e comparados com os pacotes de desenvolvimento oferecidos por doadores do CAD, de modo que, em última análise, países parceiros possam “ser exigentes”, “pegar ou largar” o que eles consideram útil para seus processos de desenvolvimento nacional. Isso também implica em aceitar as “condições” associadas

aos pacotes de ajuda, sejam essas a adoção de novos modelos de governança ou o reconhecimento de “uma única China” nos fóruns da ONU.⁴⁹

Considerações Finais

Este artigo discutiu alguns dos principais aspectos das transformações recentes do campo da CID. Como procuramos demonstrar, a emergência de novos protagonistas, ao lado dos doadores tradicionais, e a multiplicação das modalidades de cooperação, paralelas à AOD, tiveram como efeito o descentramento e as tentativas correntes de reordenamento do campo. Como se viu, as tentativas de reordenamento do campo implicam na criação de novas posições através de categorias às quais são adscritas prerrogativas e responsabilidades. O exame de indicadores de atividade econômica e de desenvolvimento nos permite perceber que o exercício de categorização, que tem lugar no momento de reordenamento do campo, tem uma natureza política inextricável. Nesse contexto, é possível observar um processo de barganha política no qual, por um lado, os doadores tradicionais buscam categorizar os países de renda média como “economias emergentes”, enquanto estes se apresentam como países em desenvolvimento. Ainda que se projetem em outras arenas como “potências emergentes” ou “economias emergentes”, como é o caso dos BRICS, para países de renda média a tomada dessa posição no campo da CID implicaria assumir um conjunto de responsabilidades internacionais e, ao mesmo tempo, sublinhar a assimetria que marca sua posição relativa *vis-à-vis* os demais países em desenvolvimento. O breve exame dos paradigmas da CSS que informam a presença desses países no campo da CID permitiu observar esse dilema. Ainda que enfatizem a horizontalidade, a reciprocidade e a não interferência como princípios que orientam os arranjos cooperativos em que se engajam, “novos provedores” como os BRICS encontram dificuldade de sustentar a posição de representantes do Sul Global.

Notas

- 1.** No que concerne à relação entre o grupo BRICS, e os países que o compõem, e o campo da CID, o artigo, deliberadamente, não considera as posições da Rússia no campo, uma vez que esta não se apresenta como um país em desenvolvimento, contrastando com as posições dos demais BRICS.
- 2.** Ver também: <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf>.
- 3.** Discussão com acadêmicos japoneses em Joanesburgo, agosto de 2013.
- 4.** Como no caso da França e do Japão.
- 5.** Ver: <<http://www.cafonline.org/PDF/WorldGivingIndex2012WEB.pdf>>.
- 6.** Revolta de mineiros na África do Sul em 2012; greve de professores no México em agosto de 2013; manifestações no Brasil por causa, entre outros motivos, dos gastos com a Copa do Mundo em 2013; confrontos entre manifestantes e a polícia na Turquia em 2013.
- 7.** Finalmente, as definições de “desenvolvimento” e “pobreza” precisam ir além das concepções materiais relacionadas à renda, tecnologia e infraestrutura. Economistas do Sul da Ásia, tais como Amartya Sen (1999) e Mahbub ul Haq (1995), têm proposto noções mais holísticas de “desenvolvimento humano”, que têm sido acompanhadas por novas matrizes tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esses são indicadores potencialmente melhores do que o PIB para medir o progresso de desenvolvimento dos países e, portanto, as necessidades de ajuda externa.
- 8.** Enquanto a Rússia às vezes é classificada junto a esses países em razão dos BRICS, decidimos não incluí-la na lista por razões históricas e políticas óbvias. Taiwan (Taipei Chinesa) é outro grande doador do Sul que provê entre 360-530 milhões de dólares por ano em AOD para outros países em desenvolvimento (0,13% do PIB), contudo, devido a seu status político, é difícil obter, das organizações multilaterais, os dados socioeconômicos apropriados sobre a ilha. Ver, por exemplo: <<http://www.mofa.gov.tw/EnOfficial/FileList/DownloadPage/?opno=67c9cebc-c85e-4713-9b1f-be189ae1d4bf>>; <<http://www.taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=179966&ctNode=445>>; <<http://focustaiwan.tw/news/aip/201308180026.aspx>>; <<http://idct.cier.edu.tw/eng/a01.htm>>; <<http://taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=182177&ctNode=425>>.

- 9.** Alguns desses números foram obtidos de apresentações feitas por vários especialistas diferentes no workshop “Development Agencies of Emerging Powers”, que ocorreu na Cidade do México em agosto de 2013.
- 10.** Bilhões de dólares americanos por ano. Fonte: World Bank Statistics, 2011.
- 11.** Números em dólares. Fonte: World Bank Statistics, 2011.
- 12.** MIC = *middle-income country* (país de renda média) e HIC = *high-income country* (país de alta renda).
- 13.** Porcentagem da população e quantidade de pessoas vivendo com menos de US\$ 2 por dia (paridade do poder de compra [PPP]). Fonte: World Bank Statistics, 2010.
- 14.** Fonte: UNDP (2013).
- 15.** Milhões de dólares americanos. Fontes: OECD (2013), estimativas do UNDESA, bancos de ideias do Sul e academia.
- 16.** Milhões de dólares americanos de AOD desembolsados em 2011. Fonte: OECD (2013).
- 17.** S = sim; membro do grupo de países. N = não; não membro do grupo de países.
- 18.** MIC = Medium-Income Countries.
- 19.** Negativo devido a repagamentos de empréstimos.
- 20.** HIC = High-Income Countries.
- 21.** Fonte: National Poverty Centre (2012).
- 22.** Diversas estimativas: Alden e Le Pere (2010), Braude et al. (2008), Grimm (2011) e Vickers (2012).
- 23.** De uma entrevista com um diplomata de um país dos BRICS, junho de 2013.
- 24.** Baseado também em entrevistas com diversos oficiais e acadêmicos chineses.
- 25.** Visão de vários diplomatas dos países BRICS e da OECD, entrevistados em Paris, Bruxelas, Bonn e Pretória, em junho e julho de 2013.
- 26.** Ver: <<http://www.oecd.org/dac/aft/43234753.pdf>>.
- 27.** Palavras de um diplomata do Sul engajado na cooperação para o desenvolvimento, junho de 2013.

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

- 28.** Ver BBC World, artigo de 1º de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-22348326>>.
- 29.** Ver: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/asien/china/index.html?follow=adword>.
- 30.** Ilustrado particularmente em ajuda a países da América Latina como México, Colômbia e Brasil.
- 31.** Preocupações que apareceram em entrevistas com diplomatas e acadêmicos de diversos países dos BRICS.
- 32.** Com base em entrevistas com diplomatas brasileiros, indianos e sul-africanos entre junho e julho de 2013.
- 33.** Com base em entrevistas e observações de representantes governamentais de diversos países BRICS em Adis Abeba, Délhi, Boll e Paris ao longo de 2013.
- 34.** Com base em observações feita por Dinesh Bhatia, secretário adjunto, Ministério das Relações Exteriores, governo da Índia, no UNDCF Symposium em Adis Abeba, 7 de junho de 2013, e na Conference of Southern Providers em Nova Délhi, 16 de abril de 2013.
- 35.** Nova York, 24 de setembro de 2013. Discurso completo disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2013/jzum0924.html>>.
- 36.** Logo antes da histórica Cúpula do Milênio, a OCDE, a ONU, o Banco Mundial e o FMI divulgaram um relatório chamado “A Better World for All”, propondo um marco de objetivos quase idênticos aos que vieram a ser os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Eles se baseavam, em grande parte, nos compromissos feitos em várias conferências principais da ONU nos anos 1990, bem como nos objetivos para o desenvolvimento internacional propostos pelo DAC no documento de 1996 “Shaping the 21st Century”.
- 37.** Para combater a AIDS, a tuberculose e a malária.
- 38.** Ver, por exemplo: <<http://www.oecd.org/development/pcd/50461952.pdf>>.
- 39.** Ver, por exemplo, observações da ministra das Finanças da Nigéria, Ngozi Okonjo-Iweala, em várias reuniões do comitê diretor do GPEDC, bem como as prioridades-chave do Consenso Africano (AU-NEPAD, 2011).
- 40.** Baseado em entrevistas realizadas em 2013 com vários acadêmicos da China, Índia e África do Sul.
- 41.** Ver, por exemplo, trabalhos de Alden, Alves, Besharati, Chaturvedi, Souza, Esteves e Assunção Grimm, Huang, Perez Pineda, Naidu, Renzio e Seifert Fues, Schulz, Sidiropoulos, Wajjwalku, Xiaoyun, somente para citar alguns.

42. Estimativa aproximada com base na adição de US\$ 129 bilhões CAD AOD (OECD, 2013) + US\$ 15 bilhões em fluxos CSS (UNDESA, 2010) + US\$ 56 bilhões em filantropia global privada (HUDSON INSTITUTE, 2012).

43. Ver OECD, relatórios e tendências. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/>>.

44. Baseado em uma entrevista telefônica com um representante do African Forum e Network on Debt and Development (AFRODAD) (Zimbábue) e o ministro das Finanças de Ruanda em junho de 2013, bem como em resultados da quarta rodada da pesquisa Afrobarometer 2008. Disponível em: <<http://www.afrobarometer.org/>>.

45. De um grupo de discussão que ocorreu entre acadêmicos do Norte e do Sul no Centre for Global Cooperation Research, em Duisberg, junho de 2013.

46. Esse é também um debate em curso no Brasil. A despeito de resistências de diversos segmentos acadêmicos, políticos e da sociedade civil, a presidente Dilma Rousseff chegou a anunciar a reestruturação da Agência Brasileira de Cooperação, reunindo sua cooperação técnica e econômica em um programa de cooperação liderado pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, indicando possivelmente uma orientação comercial para a cooperação brasileira (SOUZA, 2013). Embora tal anúncio não tenha tido consequências, trata-se de um debate ainda em curso.

47. De uma entrevista com diversos oficiais de Ministérios das Finanças africanos em setembro de 2012 e agosto de 2013.

48. Comentários de Mehmet Arda (2013) no workshop “Development Agencies in Emerging Powers”, na Cidade do México, em agosto de 2013.

49. De um grupo de discussão que ocorreu entre acadêmicos do Norte e do Sul no Centre for Global Cooperation Research, em Duisberg, junho de 2013.

Referências Bibliográficas

AFRICAN PLATFORM FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS. Synopsis and Website, 2011. Disponível em: <<http://www.africa-platform.org/download/file/fid/775>>.

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

ALDEN, Chris; ALVES, Ana Cristina. History and Identity in the Construction of China's Africa Policy. **Review of African Political Economy**, n. 115, 2008.

ALDEN, Chris; LE PERE, G. Strategic Posture Review: South Africa. **World Politics Review**, 19 mai. 2010.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco. **The South in World Politics**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

ALDEN, Chris; VIEIRA, M. India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Co-Operation and the Paradox of Regional Leadership. **Global Governance**, v. 17, n. 3, p. 507-528, 2011.

ALVES, Ana Christina. Brazil-Africa. In: ALDEN, C. (Ed.). **Africa and Emerging Actors**. Londres: London School of Economics, 2013.

ARDA, Mehmet. Development Agency in Emerging Powers: The Case of Turkey. Trabalho apresentado na conferência no DIE/Mora Institute/AMEXCID, Cidade do México, 19-20 ago. 2013.

ATWOOD, Brian. Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation. Trabalho apresentado na conferência "Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World", Universidade de Minnesota, 20-22 set. 2012.

AU-NEPAD – African Union. New Partnership for Africa's Development. African Consensus and Position on Development Effectiveness. 2011. Disponível em: <<http://www.africa-platform.org/download/file/fid/775>>.

BESHARATI, Neissan. **Final Country Report of 2011 Paris Declaration Monitoring Survey in South Africa**. Pretória: National Treasury, 2011.

_____. Busan HLF4: Bringing Everyone under the Same Roof. In: South African Institute of International Affairs, 2012a. Disponível em: <<http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/busan-hlf4-bringing-everyone-under-the-same-roof>>.

_____. **Raising Mozambique: Development through Coal**. Policy Brief, 56. Joanesburgo: SAIIA, 2012b.

_____. Intersection of South-South Cooperation and Aid Effectiveness Discourse. Joanesburgo, 2012c.

———. **Common Goals and Differential Commitments**. German Development Institute, 2013a.

———. A Year after Busan: Where is the Global Partnership Going? In: **South African Institute of International Affairs Occasional Paper nº 136**, Economic Diplomacy Programme, fev. 2013b.

———. South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa? In: **South African Institute of International Affairs, Research Report nº 12**, Economic Diplomacy Programme, ago. 2013c.

BHATIA, Dinesh. Valedictory Address at the Conference of Southern Providers – “South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges”. Nova Déhli, 16 abr. 2013a.

———. Opening Remarks at the Meeting of Director-Generals of Southern Providers. Trabalho apresentado no Simpósio United Nations Development Cooperation Forum (UNDCF), Adis Ababa, 7 jun. 2013b.

BMZ – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners (2011-2015). **BMZ Strategy Paper nº 6**. Bonn: BMZ, 2011.

———. **Shaping Globalization – Expanding Partnerships – Sharing Responsibility**. A Strategy Paper by the German Government. Berlim: Federal Foreign Office Print, 2012.

———. China, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2013. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/asien/china/index.html?follow=adword>.

BRAUDE, Wolf; THANDRAYAN, Pearl; SIDIROPOULOS, Elizabeth. **Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case**. Joanesburgo: SAIIA, 2008.

CHARITIES AID FOUNDATION. **World Giving Index: World Giving Index: A Global View of Giving Trends**. 2012. Disponível em: <<http://www.cafonline.org/PDF/WorldGivingIndex2012WEB.pdf>>.

CHATURVEDI, Sachin. India’s Development Partnership: Key Policy Shifts and Institutional Evolution. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 557-577, 2012.

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

—; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. **Development Cooperation and Emerging Powers**. New Partners or Old Patterns? Londres: Zed Books, 2012.

COOPER, A. F.; ANTKIEWICZ, A.; SHAW, T. M. Lessons from/for BRICSAM about South–North Relations at the Start of the 21st Century: Economic Size Trumps All Else? **International Studies Review**, v. 9, n. 4, p. 673-689, 2007.

COOPER, A.; MO, J. Middle Power Leadership and the Evolution of the G20. **Global Summitry Journal**, v. 1, n. 1, 2013.

DIRCO – Department of International Relations and Cooperation. **Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu**. White Paper on South African Foreign Policy. Pretória: DIRCO, 13 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=148482>>.

ESTEVEES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaíra. South–South Cooperation and the International Development Battlefield: Between the OECD and the UN. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1.775-1.790, 2014.

FIGUEROA, B. Mexican International Development System. Trabalho apresentado na conferência “Development Agencies of Emerging Powers”, DIE/Mora Institute/AMEXCID, Cidade do México, 19-20 ago. 2013.

GLENNIE, Jonathan. **The Role of Aid to Middle-Income Countries**. ODI Working Paper. Londres: ODI, 2011. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7189.pdf>>.

GREENHILL, Romily; PRIZZON, Annalisa; ROGERSON, A. **The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape**. Synthesis Report. Londres: ODI, 2013.

GRIMM, Sven. Emerging Economies in Africa and the Development Effectiveness Debate. **Discussion Paper**, n. 107. Maastricht: ECDPM, 2011.

— et al. European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors. **International Development**, m. 4, mai. 2009. Disponível em: <http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/EDC2020_WP4_Webversion.pdf>.

HACKENESCH, Christine; JANUS, Heiner. Post 2015: How Emerging Economies Shape the Relevance of a New Agenda. **German Development Institute Briefing Paper**, n. 14, 2013.

HAQ, Mahbub ul. **Reflections on Human Development**. Nova York: Oxford University Press Incorporated, 1995.

HERBERT, Sian. The State of Play of Negotiations between the EU Institutions. In: **What Future for EU Development Cooperation in Middle-Income Countries?** 2013. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/publications/7432-future-eu-development-cooperation-middle-income-countries-sian-herbert>>.

HUDSON INSTITUTE. Centre For Global Prosperity. The Index for Global Philanthropy and Remittances. 2012. Disponível em: <<http://www.hudson.org/.../2011%20Index%20of%20Global%20Philanthropy>>.

IPEA – Institute for Applied Economic Research. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: IPEA/ABC, 2013.

KINDORNAY, Shannon; MORTON, B. **From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper**. Ottawa: The North-South Institute, 2009.

KOCH, Svea. From Poverty Reduction to Mutual Interests? The Debates on Differentiation in EU Development Policy. **German Development Institute Discussion Paper**, n. 13, 2012.

KRAGELUND, Peter. The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa. **ICTSD Programme on Competitiveness and Sustainable Development, Issue Paper n. 11**. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2010.

LUNDSGAARDE, Erik. Complementarity in Development: Bringing Private Foundations on Board. **German Development Institute, Briefing Paper n. 10**, 2013. Disponível em: <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-96WDRM?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-96WDRM?Open)>.

NAIROBI Outcome Document for UN High Level Conference on South-South Cooperation. 2009. Disponível em: <<http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>>.

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

NATIONAL POVERTY CENTRE. Extreme Poverty in the United States, 1996 to 2011. **Policy Brief**, n. 28, 28 fev. 2012. Disponível em: <http://npc.umich.edu/publications/policy_briefs/brief28/policybrief28.pdf>.

NGANJE, Fritz. The Evolution of South Africa's Doctrine on Democracy Promotion in Africa: From Idealism to Norm Promotion and Pragmatism. Trabalho apresentado na conferência "Promoting Democracy: What Role for the Emerging Powers", IDRC/DIE/CISP, Ottawa, 15-16 out. 2013.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. Glossary of Statistical Terms, 28 ago. 2003. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>>.

—. Development Assistance Committee, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/>>.

PEREZ PINEDA, Jorge. **México y los países de renta media en la cooperación internacional ¿hacia dónde vamos?** Cidade do México: Instituto Mora/FLACSO/CIDEAL/AECID, 2009.

ROODMAN, David. An Index of Donor Aid Performance. **Technical Paper**, Center for Global Development, Washington DC, 2003. Disponível em: <http://www.cgdev.org/rankingtherich/aid_component.pdf>.

ROUBINI, Nouriel. Slower Growth Ahead for the BRICS and Emerging Markets. Trouble in Emerging-Market Paradise: In: **Project Syndicate**, 2013. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/slower-growth-ahead-for-the-brics-and-other-emerging-markets-by-nouriel-roubini>>.

SACHS, Jeffrey. **The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time**. Nova York: Penguin Press, 2005.

SCHULZ, Neil. The Third Wave of Development Players. **FRIDE Policy Brief**, n. 60, nov. 2010.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Nova York: Oxford University Press, 1999.

SHARMA, Ruchir. The BRIC Economies. Is the Fastest Period of Emerging-Market Growth behind Us? In: **The Economist Debates**, 2013. Disponível em: <<http://www.economist.com/debate/days/view/1001>>.

SOUTH AFRICA. National Treasury. **IDC Newsletter**. Pretória: Government Printers, 2010.

SOUZA, Andre de Mello e. Development Agency in Emerging Powers: The Case of Brazil. Trabalho apresentado na conferência no DIE/Mora Institute/AMEXCID, Cidade do México, 19-20 ago. 2013.

SUMNER, Andy. From Deprivation to Distribution: Is Global Poverty Becoming a Matter of National Inequality? **IDS Working Paper**, Brighton: IDS, 2012.

TOYE, John. Assessing the G77: 50 Years after UNCTAD and 40 Years after the NIEO. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1.759-1.774, 2014.

UN HIGH LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS. **New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda**. Nova York: United Nations Publications, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf>.

UN-ECOSOC – United Nations Economic and Social Council. **Trends in South-South and Triangular Cooperation**. ECOSOC Background Study for the Development Cooperation Forum, abr. 2008.

_____. **South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data**. ECOSOC Support to UN Development Cooperation Forum 2010, 4 nov. 2009.

UNDESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs. **Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results**, International Development Cooperation Report. Nova York: United Nations, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_%28e%29%28desa%29development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf>.

UNDP – United Nations Development Programme. **Human Development Report 2003**. A Compact Among Nations To End Human Poverty, UNDP. Nova York: Oxford University Press, 2003. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>.

_____. **Human Development Report**. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. Nova York: UNDP, 2013. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/>>.

**Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da
Cooperação para o Desenvolvimento...**

UNITED NATIONS. **Millennium Development Goals Progress Report**. Nova York: United Nations, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/report-2013/mdg-report-2013-english.pdf>>.

VICKERS, Brendan. Towards a New Aid Paradigm: South Africa as African Development Partner. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 535-556, 2012.

XIAOYUN, Li; GUOLIANG, Wang. Comparative Perspectives on Development and Poverty Reduction in China and Africa. Beijing, 2009. [Mimeo].

Resumo

Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional

A última década foi palco de importantes transformações no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Nesse período, novos provedores – países em desenvolvimento, agentes privados e organizações civis – tornaram-se protagonistas no campo. Entre os “novos provedores”, os países BRICS ocupam posição de destaque. Este artigo discute as transformações estruturais do campo da CID e, particularmente, os efeitos da emergência de novos provedores, como os BRICS, sobre as posições e as dinâmicas que caracterizam o campo. Pretende demonstrar que a emergência de “novos provedores” e de novas modalidades de cooperação internacional resultou no descentramento do campo da CID. Nesse contexto, abre-se um processo de reordenamento do campo no qual a arquitetura institucional da CID se torna palco de intensa disputa política entre doadores tradicionais e “novos provedores”. O artigo analisa alguns aspectos centrais dessa disputa e sugere que o processo, em curso, de descentramento e reordenamento do campo da CID desestabilizou não apenas a posição ocupada pelos doadores tradicionais, como também a posição dos novos provedores.

Palavras-chave: BRICS – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Desenvolvimento Internacional – Cooperação Sul-Sul

Neissan Besharati e Paulo Esteves

Abstract

The BRICS, South-South Cooperation and the International Development Field

The past decade was the stage of major transformations in the field of International Cooperation for Development (ICD). In this period, new providers – developing countries, private agents and civil organizations – became leading figures in the field. Among those “new providers”, the BRICS countries occupy a prominent position. This article discusses the structural transformations of the ICD field and, particularly, the effects of the emergence of new providers, such as the BRICS, on the positions and dynamics that characterize the field. The article intends to demonstrate that the emergence of “new providers” and new modalities of international cooperation resulted in the decentralization of the field of ICD. In this context, begins a process of reordering of the field, in which the institutional architecture of the ICD becomes a stage of intense political quarrel between traditional donors and “new providers”. The article analyses some central features of this quarrel and suggests that the ongoing process of decentering and reordering of the field of ICD destabilized not only the position occupied by traditional donors, but also the position of the new providers.

Keywords: BRICS – International Cooperation for Development – International Development – South-South Cooperation