

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JONATHAN RAPHAEL VIEIRA DA ROSA

**“AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA ÍNDIA EM
PERSPECTIVA COMPARADA”**

O Comportamento de dois Doadores Emergentes na Cooperação Sul-Sul

Florianópolis, 2013.

JONATHAN RAPHAEL VIEIRA DA ROSA

**AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA
O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA ÍNDIA EM
PERSPECTIVA COMPARADA:**

O comportamento de dois doadores emergentes na Cooperação Sul-Sul

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof. Dra. Mónica Salomón González

Florianópolis, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

**AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA ÍNDIA EM PERSPECTIVA
COMPARADA:**

O comportamento de dois doadores emergentes na Cooperação Sul-Sul

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno Jonathan Raphael Vieira da Rosa na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Data da aprovação: 26/02/2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Mónica Salomón González

Prof. Dr. Hoyedo Nunes Lins

Prof. Dra. Juliana Viggiano

Florianópolis, 2013.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar as políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) do Brasil e da Índia em perspectiva comparada, identificado as principais semelhanças e diferenças do modelo de CID de ambos os países. Primeiramente, discute-se a posição desses países no Sistema Internacional de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no qual o Brasil e a Índia se inserem como Doadores Emergentes e promotores da Cooperação Sul-Sul. Em seguida, considera-se as políticas de CID do Brasil e da Índia como elemento integrante de suas políticas externas, analisando sobretudo a forma como as ações cooperativas empreendidas por ambos os países inserem-se e facilitam o avanço dos principais temas de suas agendas externas no período do pós Guerra Fria.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Doadores Emergentes; Brasil; Índia.

ABSTRACT

This study aims to analyze the International Cooperation for Development (ICD) policies of Brazil and India in a comparative perspective, identifying the main similarities and differences of the ICD model of both countries. First, it discusses the position of these countries in the International System of International Cooperation for Development, in which Brazil and India are inserted as Emerging Donors and promoters of South-South Cooperation. Then, the ICD policies of Brazil and India are considered as an integral element of their foreign policies, analyzing particularly how the cooperative actions undertaken by both countries are part of and facilitate the advancement of the main themes of its external agendas in the post Cold War.

Keywords: International Cooperation for Development; South-South Cooperation; Emerging Donors; Brasil; India.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento

BJP - Bharatiya Janata Party (Partido Nacionalista Hindu - Índia)

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNAT - Comissão Nacional de Assistência Técnica

CSS - Cooperação Sul-Sul

CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

DCF - sigla em inglês: Fórum das Nações Unidas sobre Cooperação para o Desenvolvimento

DPA - Development Administration Partnership (Índia)

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA - Estados Unidos da América

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FMI - Fundo Monetário Internacional

HIPC - sigla em inglês: Países Pobres Altamente Endividados

IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

ICCR - Indian Council for Cultural Relations

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITEC - India Technical and Economic Cooperation Programme

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia (Brasil)

MEA - Ministry of External Affairs (Índia)

MEC - Ministério da Educação (Brasil)

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE - Ministério das Relações Exteriores (Brasil)

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos do Milênio

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PABA - Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RI - Relações Internacionais

SCAAP - Special Commonwealth Assistance for Africa Programme

SICD - Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUBIN - Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

TEAM-9- Techno Economic Approach for Africa-India Movement

TNP - Tratado de Não-Proliferação

UNCTAD - sigla em inglês: Conferência das Nações Unidas para Comércio e Tarifas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	11
1.1 Conceitos básicos e modalidades de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	11
1.2 As motivações dos doadores e as perspectivas teóricas das Relações Internacionais	14
1.3 A trajetória histórica das políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	16
1.3.1 A Guerra Fria e o nascimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	17
1.3.2 Os anos 1970 e 1980: consolidação e crise do modelo	19
1.3.3 O pós-guerra fria e uma nova agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	20
2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E OS DOADORES EMERGENTES	24
2.1 Cooperação Sul-Sul como conceito amplo e Cooperação para o Desenvolvimento como uma de suas dimensões	24
2.2 Cooperação Sul-Sul: Concertação Política e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento no diálogo Norte-Sul	25
2.3 A Cooperação Sul-Sul Rejuvenescida	27
2.4 Marco teórico para a Cooperação Sul-Sul	29
2.5 Os Doadores Emergentes na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	32
2.5.1 Três modelos distintos de Cooperação para o Desenvolvimento	32
2.5.2 Impactos para o Regime de Cooperação para o Desenvolvimento	34
2.5.3 O Futuro do Regime de Cooperação para o Desenvolvimento	38
3 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA ÍNDIA	41
3.1 A política de CID do Brasil	41
3.1.1 A Cooperação Técnica brasileira: origens e estrutura institucional	42
3.1.2 Características gerais e princípios da CTPD brasileira	44
3.1.2 Outras modalidades de CID: Cooperação Financeira, Assistência Humanitária, Cooperação Educacional	46
3.1.3 A escala da CID do Brasil	48

3.2 A política de CID da Índia	50
3.2.1 As origens e a estrutura institucional da CID indiana	50
3.2.2 Princípios e características gerais da CID indiana	52
3.2.2 O Programa de Cooperação Técnica e Econômica (ITEC)	55
3.2.3 Cooperação Financeira e outras modalidades	56
3.2.3 A Escala da CID indiana.....	57
4 Análise Comparativa: Política Externa e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e da Índia	59
4.1 Os Contextos das Políticas Externas no Pós-Guerra Fria e o lugar do “Sul”	59
4.2 Temas Comuns das Agendas de Política Externa	64
4.3 A Política Externa e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e da Índia	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXO I - ESCALA DA CID DO BRASIL 2005-2009 SEGUNDO ESTUDO DO IPEA (2010).....	80
ANEXO II - ESCALA DA CID DA ÍNDIA SEGUNDO DADOS DO MEA 2007-2009 (JOSEPH, 2011, P.13).....	81

INTRODUÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) não é um fenômeno novo nas relações internacionais, mas tem recebido, até recentemente, pouca atenção nos círculos acadêmicos brasileiros. Nascida em meio às considerações estratégicas do período da Guerra Fria, foram motivações sobretudo políticas que levaram alguns países a comprometerem recursos públicos para a promoção do desenvolvimento econômico de outros. O Plano Marshall, para a recuperação das economias europeias no imediato pós-guerra, constitui uma das primeiras manifestações desse fenômeno.

A trajetória histórica da CID acompanhou o debate sobre as diferentes ordens de motivações que levam os países a fornecer ajuda externa e sobre as próprias teorias de desenvolvimento econômico, evoluindo das considerações da Guerra Fria para uma agenda na qual o desenvolvimento econômico e o bem-estar constituem os objetivos precípuos da CID. O atual Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) é composto por uma pluralidade de atores, sendo que o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), órgão da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reúne os maiores doadores bilaterais de assistência ao desenvolvimento e possui suas próprias definições, princípios e critérios para a assistência promovida pelos seus países membros.

No entanto, além de não incluir os países receptores, o CAD não abrange a totalidade dos países doadores. Desde pelo menos os anos 1960, alguns países em desenvolvimento, em regra não pertencentes ao CAD, também praticam políticas de CID. Nesse sentido, a CID é um elemento relevante tanto das relações Norte-Sul, como das relações Sul-Sul. Essa dimensão da Cooperação Sul-Sul pode ser rastreada ao movimento de descolonização das décadas de 1950 e 1960 e à atuação dos países em desenvolvimento em prol de uma agenda de desenvolvimento econômico e da autonomia no conflito bipolar da Guerra Fria.

Recentemente, junto ao contexto de mudanças na estrutura da economia internacional, grande parte da literatura de Relações Internacionais tem se dedicado ao tema da Cooperação Sul-Sul e dos denominados doadores emergentes, questionando como a participação desses atores abala o regime estabelecido de CID. Dentre os mais importantes doadores emergentes estão economias emergentes, como a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul. Esses países desempenham o duplo papel de serem doadores e receptores, e focam suas próprias políticas de CID no marco da Cooperação Sul-Sul.

O objeto de estudo do presente trabalho, a partir dessa perspectiva, é o tema das políticas de CID promovidas pelo Brasil e pela Índia. Através da análise da cooperação fornecida por esses dois países, pretende-se contribuir para a compreensão do comportamento de dois doadores emergentes, que são também importantes atores da Cooperação Sul-Sul. A CID será compreendida no trabalho em suas duas dimensões relevantes. A primeira como uma instituição internacional, no sentido de ser uma prática reiterada e compartilhada por um grande número de atores, o que confere ao tema a característica de versar sobre as estruturas de governança global. A segunda engloba-a como uma dimensão da política externa dos países doadores e receptores, inserindo o tema também na área de análise de política externa.

Nesse entendimento, o estudo buscará responder a seguinte questão de pesquisa: Quais são as principais semelhanças e diferenças das políticas de Cooperação Internacional para o desenvolvimento do Brasil e da Índia, e como as mesmas se integram nas suas respectivas agendas de política externa? Dessa forma, a pesquisa buscará definir as principais características das políticas de cooperação para o desenvolvimento de ambos os países, buscando enquadrá-las nas respectivas agendas de política externa e na Cooperação Sul-Sul.

A estrutura da análise segue da seguinte forma. No primeiro capítulo, são fornecidas as principais definições e os conceitos básicos da CID, bem como as motivações dos países na concessão de CID e a trajetória histórica do SICD. O segundo capítulo discute as dimensões práticas e teóricas da Cooperação Sul-Sul (CSS) e do debate em torno dos denominados doadores emergentes. No terceiro capítulo, expõem-se as políticas de CID do Brasil e da Índia. Por fim, o quarto capítulo procura realizar a análise das políticas de CID sob uma perspectiva comparada das diretrizes da política externa de ambos os países.

1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo buscará explicitar as principais características da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e como se deu a formação do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). Para tanto, primeiramente serão apresentados os conceitos básicos e as modalidades de CID, necessários para uma melhor compreensão do tema. Em seguida, serão exploradas as principais motivações que levam os países a conceder assistência na forma de CID sob a luz das perspectivas teóricas das Relações Internacionais. Por fim, será abordada a trajetória histórica que conformou o SICD em sua atual configuração, junto dos principais debates sobre a CID e em paralelo com o pensamento sobre o desenvolvimento econômico.

1.1 Conceitos básicos e modalidades de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) constitui uma modalidade cooperativa tradicionalmente presente nas relações norte-sul, mas também inclusa nas relações sul-sul. Embora ainda não se tenha alcançado um consenso geral em torno das definições e práticas que compõem esse regime internacional, podem ser extraídos alguns conceitos e entendimentos básicos que guiam a prática da CID nas relações internacionais ao longo de sua trajetória histórica.

Apesar do termo geral ‘ajuda externa’ ser aparentemente comum no léxico das relações internacionais e utilizado na academia norte-americana, algum refinamento é necessário, pois ele pode abranger tanto a assistência para o desenvolvimento, como também o auxílio militar, ou ainda o comércio e todas as transferências públicas entre os países. Portanto, grande parte da literatura sobre o tema, em especial aquela voltada à compreensão do SICD, trabalha com um conceito mais estrito de ajuda externa, no qual a meta primária deve ser o desenvolvimento econômico. Esse conceito se aproxima da definição de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Subvenções ou empréstimos para países e territórios na lista do CAD de receptores de AOD (países em desenvolvimento) e para agências multilaterais, que são: (a) administrados pelo setor oficial; (b) com a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar como principal objetivo; (c) em termos concessionais de financiamento (se um empréstimo, tendo um elemento de concessão de pelo menos 25 por cento). Além de fluxos financeiros, cooperação técnica é incluída como ajuda. Subvenções, empréstimos e créditos para propósitos militares são excluídos. Transferências para indivíduos privados (por exemplo, pensões, reparações ou pagamentos de seguros) geralmente não são contadas¹.

Essa definição contém os objetivos e requisitos que a organização compreende como assistência oficial ao desenvolvimento. Ainda segundo o entendimento do CAD, a atividade de ajuda pode ocorrer na forma de projetos e programas, transferências de dinheiro, entrega de mercadorias, cursos de treinamento, projetos de pesquisa, operações de cancelamento de dívidas e contribuições para organizações não governamentais.

Numa concepção um pouco mais ampla, de acordo com Ayllón (2006, p.7), a cooperação internacional para o desenvolvimento² (CID) é tomada como o conjunto de atuações internacionais públicas e privadas com vistas ao progresso econômico e social dos países em desenvolvimento. A rede de instituições públicas e da sociedade civil que promove atuações de CID forma o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). Este é formado por uma pluralidade de atores: organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia; governos e agências nacionais e subnacionais, organizações não governamentais e empresas. O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), órgão da OCDE, reúne os maiores doadores bilaterais de assistência para o desenvolvimento e possui suas próprias definições, princípios e critérios para o fornecimento de ajuda pelos seus países membros, representando um forte papel normativo sobre o tema.

A CID pode ser classificada, conforme Afonso e Fernandes (2005, p.15), de acordo com alguns critérios básicos. O primeiro é o critério de origem, pelo qual a cooperação pode ser de origem pública (oficial) ou privada, quando gerida por empresas, associações ou organizações não governamentais. O segundo critério refere-se aos canais de execução,

¹ O CAD é o órgão da OCDE que reúne os principais doadores de assistência ao desenvolvimento. Como será abordado adiante, a maior parte dos denominados doadores emergentes não está contemplada no órgão e, portanto, não tem a responsabilidade de aderirem integralmente aos critérios por ele definidos. As definições fornecidas estão disponíveis no *DAC Glossary of Key Terms and Concepts*: <<http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm>> Acesso 05 out. 2012.

² Cooperação para o desenvolvimento' será o termo preferencialmente adotado neste trabalho, pois, consoante à Ayllón (2006, p. 6), "refere-se não só à meta explícita do desenvolvimento como também a uma iniciativa comum entre doador e receptor". Os termos 'assistência ao desenvolvimento' e 'ajuda ao desenvolvimento' serão tomados como sinônimos.

segundo os quais a cooperação pode ser: bilateral, quando envolve a cooperação de um governo em direção ao outro, ou suas respectivas agências oficiais; trilateral, quando a cooperação é executada por dois atores (dois países ou um país junto de uma organização internacional) em prol de um terceiro país; descentralizada, quando realizada por entes subnacionais (estados e municípios, no caso do modelo federado) ou por instituições públicas, como universidades; ou ainda a cooperação pode ser empreendida por Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento e por empresas. O terceiro critério envolve os instrumentos e modalidades que a cooperação para o desenvolvimento pode assumir: Cooperação Financeira, Cooperação Técnica, Assistência Humanitária e Ajuda Alimentar, sendo as três primeiras as mais comuns e que merecem um maior detalhamento, a seguir.

A Cooperação Financeira é aquela que envolve a maior parte dos recursos envolvidos na CID, constituindo-se de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações e créditos concessionais de longo prazo e com taxas de juros favoráveis. Tais recursos podem ser destinados ao financiamento de projetos específicos e limitados temporalmente, a programas mais amplos, no caso da denominada ajuda-programa, muitas vezes relacionados com reformas estruturais, ou ainda a um mecanismo recente de auxílio orçamentário (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 60).

A caracterização da Assistência Humanitária como CID permanece tema controverso na literatura, em razão do seu caráter emergencial e de curto prazo. Essa categoria, embora não seja oficialmente classificada no quadro de modalidades do CAD, é frequentemente contabilizada pelos países doadores para fins de atingir os níveis de ajuda recomendados.

A Cooperação Técnica constitui, juntamente com a financeira, uma das duas formas basilares da CID. Seu conceito evoluiu ao longo das décadas desde sua instauração pela Assembleia Geral da ONU em 1948 - ainda sob a denominação de 'assistência técnica', alterada posteriormente para 'cooperação técnica' frente às pressões dos países em desenvolvimento. Em linhas gerais, a cooperação técnica objetiva a transferência de conhecimentos, técnicas e experiências para fortalecimento individual e institucional e, segundo os termos do CAD, inclui tanto subvenções ou bolsas para nacionais dos países receptores em programas de educação, treinamento e pagamentos para consultores, professores e administradores servindo nos países receptores, além do custo do equipamento associado.

1.2 As motivações dos doadores e as perspectivas teóricas das Relações Internacionais

A análise da concessão de CID em sua modalidade bilateral, foco do presente trabalho, pressupõe a assunção de que “a ajuda é também um elemento importante da atividade diplomática e da política exterior tanto dos doadores como dos receptores, pela qual se persegue legitimamente o respectivo interesse nacional” (AYLLÓN, 2006, p. 11). A partir dessa concepção, é possível identificar na literatura das Relações Internacionais³ (RI) as principais hipóteses sobre as motivações dos países doadores de ajuda (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998; LANCASTER, 2007; AYLLÓN, 2006).

Segundo a tradição realista das RI, a ação estatal e, portanto, as políticas de CID são conduzidas principalmente pelos interesses estratégicos, isto é, político-militares, em termos de segurança. Os neorrealistas avançam essa concepção do realismo clássico, ao estenderem importância também aos fatores econômicos. Dentre os primeiros autores realistas a apontarem para o uso político da ajuda externa está Hans Morgenthau (1962, p. 309, tradução nossa), para quem “uma política de ajuda externa não é diferente da política diplomática ou militar, ou propaganda. Elas são todas armas no arsenal político da nação”.

Os estudos quantitativos introduzidos ao debate sobre a CID nas décadas de 1970 e 1980 reforçaram as proposições teóricas realistas de vinculação dos interesses políticos-estratégicos dos Estados doadores. Esses estudos traçavam conclusões através da análise econométrica de correlações entre dados de ajuda externa bilateral e variáveis de ordem política e geoestratégica, econômica, cultural, ideológica, entre outros. Berthelemy (2004), por exemplo, procura trabalhar com as dimensões dos interesses dos países doadores e dos países receptores, analisando a alocação geográfica de ajuda externa nas décadas de 1980 e 1990. As conclusões às quais o autor chega apontam tanto para a questão dos interesses egoístas, sobretudo aqueles de ordem geoestratégica, no reforço de laços políticos através da assistência ao desenvolvimento, como também razões comerciais e, até mesmo, certo grau de preocupação com as necessidades e indicadores de governança dos países que recebem a

³ Pode-se fazer também uma classificação da literatura sobre o tema da ajuda externa em três grandes grupos. O primeiro realiza uma abordagem política, sobretudo através do uso das Teorias de Relações Internacionais, buscando estabelecer os vínculos existentes entre a ajuda e os interesses do Estado doador. O segundo grupo parte de uma análise sobre os aspectos econômicos da ajuda e a teoria do desenvolvimento econômico, discutindo os impactos da ajuda sobre a estrutura produtiva e o crescimento econômico do país receptor da ajuda. O terceiro grupo, no qual se encontram vários autores ligados à escola da Economia Política Internacional, integra as duas perspectivas anteriores, levando em conta em suas análises os aspectos políticos, econômicos e sociais das relações internacionais. (AYLLÓN, 2006).

ajuda. Estudos semelhantes nos métodos e conclusões foram empreendidos por Alesina e Dollar (2000) e Schraeder; Hook e Taylor (1998).

Em direção oposta se encontra a tradição liberal das RI, algumas vezes rotulada de idealista, que apresenta uma visão mais otimista em relação às possibilidades de cooperação entre os países para promoção do desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo. As posições variam entre os diversos autores que geralmente são identificados como liberais nas RI. Há aqueles que apontam para um imperativo humanitário na concessão de ajuda. Outros rejeitam esse compromisso ético e vislumbram a ajuda como facilitador do comércio, sendo este o verdadeiro promotor da paz. A vertente do neoliberalismo institucional, por sua vez, enfatiza a tendência à cooperação entre os Estados, muitas vezes através de instituições internacionais, com o aumento da interdependência e os problemas globais que emergem desse cenário (KEOHANE, 2001, 1984).

Uma terceira visão é fornecida por aproximações marxistas, neomarxistas e dependentistas, que argumentam pela centralidade dos interesses econômicos na definição das políticas de ajuda externa. Nessa concepção, a ajuda passa a ser um instrumento de manutenção das relações de exploração e de dependência da periferia em relação ao centro do sistema capitalista internacional. Estudos nessas perspectivas abordam, por exemplo, a questão do papel do FMI e do Banco Mundial na realização dos ajustes estruturais na periferia capitalista a partir dos anos 1970 e 1980; e também a questão da dívida externa do Terceiro Mundo, problema no qual, segundo Wood (1986), os programas de ajuda externa contribuíram e permanecem parte integrante.

Emergindo como uma tendência nova nas RI, encontram-se as respostas proporcionadas pelas interpretações derivadas da aproximação construtivista. De acordo com essa visão, abordada por autores como Lumsdaine⁴ (1993), as políticas de ajuda são a expressão da evolução de uma norma entre países ricos e pobres, na qual a ajuda surge como uma resposta às preocupações de ordem humanitária e ética quanto à pobreza mundial.

Todas essas abordagens teóricas tentam fornecer explicações para a complexidade dos interesses e propósitos que permeiam a concessão de ajuda externa pelos Estados. Porém, o debate teórico ainda não é um produto acabado, e novos elementos podem ser avançados à pesquisa. Uma possibilidade seria explorar as interconexões existentes entre a política

⁴ A perspectiva de Lumsdaine pode ser caracterizada como vertente do internacionalismo humanitário, cuja premissa básica é que os Estados, assim como os indivíduos não agem necessariamente sob o fim único de atingir seus próprios interesses (IGLESIAS PUENTE, 2010, p.87).

doméstica e a política externa⁵, pois o processo político interno para definição da política de CID exige muitas vezes uma base ampla de suporte político, razão pela qual, na maioria dos países doadores, a ajuda emerge num pacote misto de propósitos. Nesse caso, teorias de Análise de Política Externa que estudam o processo decisório da política externa podem contribuir ao debate. Também se obteriam insights frutíferos ao tema com a inserção de teorias advindas das Ciências Sociais, da Sociologia, da Psicologia, entre outros. Nesse sentido, há um grande potencial na teoria dos *roles*, atraída para o estudo da política externa após o trabalho de Holsti (1970) sobre as concepções ou papéis nacionais, definidas da seguinte forma:

Uma concepção do papel nacional (*nacional role*) inclui as definições dos próprios *policy makers* sobre os tipos gerais de decisões, compromissos, regras e ações adequadas ao seu Estado, e as funções, se for o caso, que seu Estado deve desempenhar de forma contínua no sistema internacional ou em sistemas subordinados. É a sua ‘imagem’ de orientações ou funções apropriadas do seu Estado para, ou no, ambiente externo (HOLSTI, 1970, p.245-246, tradução nossa).

É preciso levar em conta que os insights e tentativas de explicação fornecidas pelas vertentes teóricas das RI, em alguma medida, estão sujeitos e são influenciados pela direção histórica que seu objeto de estudo percorre. Nesse sentido, a análise voltar-se-á agora a explicitar o surgimento e a trajetória das políticas de CID no sistema internacional.

1.3 A trajetória histórica das políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A análise da trajetória histórica das políticas de CID revela a diversidade de fatores que influenciam sua definição e lhe conferem particular complexidade. A partir da literatura consultada, optou-se por delimitar três principais fases da CID: i) seu nascimento no contexto da guerra fria; ii) sua consolidação e crise nas décadas de 1970 e 1980; e iii) os novos contornos que adquiriu com o fim da guerra-fria. Ao decorrer da análise, procurar-se-á enfatizar considerações de duas importantes ordens, a das motivações pelas quais os países

⁵ Essa interligação é intentada pela autora Carol Lancaster (2007), que trabalha com quatro categorias de forças políticas domésticas influenciando a política de ajuda externa: ideias, instituições, interesses e organização da ajuda.

atuaram através da CID nos diferentes períodos e as concepções acerca do processo de desenvolvimento econômico imbuídas nos respectivos processos históricos.

1.3.1 A Guerra Fria e o nascimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A configuração atual que a CID possui é resultante do período histórico de confrontação bipolar entre os Estados Unidos (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Antes da Segunda Guerra Mundial, de forma geral, a transferência de recursos públicos de um país a outro, em grandes quantias e por longos períodos, não era um tema presente nos círculos políticos. Entretanto, podem ser apontados três principais antecedentes para a CID. O primeiro deles é a ajuda humanitária para alívio a países vítimas de desastres naturais ou de destruição nos períodos de guerra, que embora sempre concebida em caráter temporário, já se tornara comum no fim do século XIX. O segundo diz respeito à ajuda ao desenvolvimento colonial, nos anos 1920, pela França e Grã-Bretanha. O terceiro precedente é a concessão de assistência técnica pelos EUA a vários países latino-americanos para fazer frente à aproximação nazista-germânica durante a Segunda Guerra (LANCASTER, 2007, p.25-7).

Apesar dos referidos precedentes já no fim do século XIX, será a lógica da disputa da Guerra Fria - em que EUA e URSS buscavam afirmar seus respectivos sistemas políticos, econômicos e sociais como dominantes - que dará nascimento aos contornos atuais da CID. Assim corrobora Ayllón:

É no âmbito das relações internacionais que se pode explicar o nascimento da cooperação ao desenvolvimento, e sua estruturação no quadro da Guerra Fria e do processo de descolonização de forma que, em grande parte, suas características atuais ainda continuam sendo o resultado de fatores condicionantes de tipo histórico dos últimos 60 anos. (AYLLÓN, 2006, p.9)

Na configuração das relações de poder do sistema internacional da Guerra Fria, portanto, é de se antecipar, pela sua posição hegemônica, que os EUA desempenharão papel primordial na concessão de ajuda externa. Nesse contexto, os EUA adotaram políticas de assistência econômica para a estabilização da Grécia e da Turquia, seguidas de um amplo plano de recuperação econômica para a Europa, o Plano Marshall. Conforme avançavam na

recuperação de suas economias, nas décadas de 1950 e 1960, os países europeus eram pressionados pelos EUA a estabelecerem programas de assistência externa. Além deles, passaram também a estruturar programas de assistência ao desenvolvimento, a partir da década de 1960, os países pertencentes ao bloco socialista - URSS e China - e alguns países em desenvolvimento, sobretudo exportadores de petróleo, como Kuwait, Líbia e Iraque, mas também África do Sul, Nigéria, Índia e Brasil como promotores de ajuda em suas respectivas regiões.

A concessão de assistência ao desenvolvimento nesses moldes assenta sua legitimidade no pensamento e nas teorias sobre o desenvolvimento econômico. Pankaj (2005) sublinha os modelos econômicos nos quais se apoia a ajuda externa, demonstrando a posição primordial, desde a economia política clássica, dada ao fator formação de capital. Nesse sentido, sendo tratada como uma forma de formação de capital, e se apoiando no modelo de crescimento de Harrod Domar, o qual identifica o fator capital como o mais importante fator de crescimento, a ajuda externa seria eficaz contra as três maiores deficiências dos países subdesenvolvidos: capital, divisas internacionais e conhecimento técnico. Igualmente importante é o modelo de desenvolvimento econômico formulado por Rostow (1960), segundo o qual os países passam por cinco etapas de desenvolvimento: i) sociedade tradicional; ii) pré-condições de arranque; iii) o arranque; iv) marcha para maturidade; v) era do consumo em massa. Nesse modelo, as condições que levam ao arranque, quais sejam, o aumento de investimento produtivo, o desenvolvimento de setores manufatureiros e a emergência de uma estrutura política, social e institucional capaz de transmitir impulsos pela economia, são a justificativa nas quais se baseiam a ajuda externa (PANKAJ, 2005, p.108).

É nesse período também que nasce uma ciência social denominada Economia do Desenvolvimento, influenciada pelo modelo keynesiano, sob o qual se desenvolveram as teorias de modernização e o modelo de crescimento de Rostow (POZO, 2000). A concepção de desenvolvimento à época era ligada indiscutivelmente ao crescimento econômico, à industrialização e à crença no progresso, de sorte que se criou o que Wallerstein denominou geocultura do desenvolvimento, como resultado da ideologia wilsoniana-leninista da autodeterminação das nações e do desenvolvimento econômico. A partir dessas ideias, até a década de 1970:

a possibilidade do desenvolvimento (econômico) de todos os países veio a ser uma fé universal, compartilhada igualmente por conservadores, liberais e marxistas. As fórmulas propostas por cada um para obter tal desenvolvimento foram ferozmente debatidas, mas a própria possibilidade não o foi (WALLERSTEIN, 1995, p.163).

1.3.2 Os anos 1970 e 1980: consolidação e crise do modelo

O estabelecimento de programas e agências de ajuda na maioria dos países desenvolvidos até finais dos anos 1960 permite afirmar que, em 1970, a ajuda externa atingiu sua maioridade. Consoante a Lancaster (2007, p.34, tradução nossa), em 1970 o fluxo mundial de ajuda externa já atingia 8 bilhões dólares, e a “ajuda não era mais um expediente (embora continuasse a ter muito a ver com guerras frias), ela havia se tornado um elemento comum nas relações entre países pobres e ricos”.

O impacto desse elemento de estabilidade é que, embora a maioria dos países continuasse a fornecer ajuda externa motivada por interesses diversos, havia sinais de aumento da ajuda para propósitos de desenvolvimento. Isso foi possível devido ao contexto de redução das tensões da Guerra Fria, em direção a *détente*, e alguns grandes eventos internacionais, como a quadruplicação dos preços do petróleo com as crises de 1973 e 1979 e duas grandes crises de alimentos e fome no continente africano. Além disso, alguns outros sinais apontam para uma maior importância do componente de promoção do desenvolvimento na ajuda externa: a profissionalização das agências de ajuda externa nos maiores doadores; um incremento na importância de organizações internacionais multilaterais, como as agências ligadas ao sistema ONU; e a crescente participação da sociedade civil organizada em Organizações não governamentais.

No entanto, o clima de otimismo em relação à possibilidade do desenvolvimento das regiões atrasadas começava a se desmanchar, a partir da constatação de que o pouco crescimento obtido nesses países não era revertido em distribuição de renda. Já nos fins da década de 1960, o campo intelectual refletia esse pessimismo, com o avanço das teorias da dependência e da tradição estruturalista⁶ formulada por Raul Prebisch, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel, dentre outros, em finais da década de 1950 (FIORI, 1999).

Da mesma forma, as principais agências multilaterais envolvidas com a CID e o CAD referiam-se a esse período com expressões tais como *donor fatigue*. Emerge desse clima de crítica e crise do modelo de cooperação vigente um redirecionamento de foco para as necessidades humanas básicas, segundo as quais as intervenções de ajuda deveriam focar nos benefícios diretos e imediatos para os pobres, especialmente. Em outras palavras, acrescenta-

⁶ A tradição estruturalista, através de uma visão estrutural e histórica do sistema capitalista, situa as causas do atraso econômico na “difusão desigual do progresso tecnológico induzida pelo funcionamento hierárquico e assimétrico das relações entre as economias nacionais que se haviam integrado de maneira diferenciada aos centros cíclicos da economia mundial” (FIORI, 1999, p. 28).

se a dimensão social à CID, com a introdução de variáveis como luta contra a pobreza, distribuição de renda, situação marginal da mulher e meio ambiente⁷ (IGLESIAS PUENTE, 2000).

Todavia, esse enfoque na dimensão social da CID sofrerá uma suspensão já na década de 1980. Às crises do petróleo de 1973 e 1979 seguiu-se o aumento do preço de commodities alimentícias exportáveis que, aliado às condições de acesso à liquidez internacional, no chamado mercado de eurodólares, estourou na crise do endividamento externo de vários países em desenvolvimento, tornando a década de 1980 a ‘década perdida’ para a América Latina e a África. Dois principais resultados emergiram desse processo. O primeiro foi uma maior demanda dos países endividados por mais assistência econômica e cancelamento de suas dívidas. O segundo foi uma mudança no pensamento sobre o desenvolvimento através da CID, sendo esta reorientada para a realização de reformas estruturais de cunho liberalizante. Através da atuação do Banco Mundial e do FMI, inaugura-se assim o Consenso de Washington, transferindo a ênfase da luta contra a pobreza para a estabilidade macroeconômica e a redução da intervenção do Estado.

1.3.3 O pós-guerra fria e uma nova agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

O fim da guerra fria, marcado pela queda do muro de Berlim em 1989 e, dois anos depois, a dissolução da URSS, impôs novos desafios às políticas de CID. A vitória do capitalismo - que anunciara o fim da história para Fukuyama - marcava também a supremacia do neoliberalismo imbuído no processo de globalização, que em meados da década começa a se desgastar. Nesse modelo econômico, porém, o papel dos investimentos externos diretos privados no financiamento do desenvolvimento passa a ganhar peso frente à ajuda oficial pública, e essa perde importância relativa. E de fato observa-se, num primeiro momento, uma redução nos níveis de assistência oficial ao desenvolvimento.

Porém, o maior desafio que esse novo cenário apresenta é a questão da justificação da concessão de ajuda externa perante a opinião pública e política nacional, tornando-a também mais vulnerável a cortes orçamentários, pois:

⁷ Em relação ao meio ambiente, em 1972, ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia.

[...] a necessidade de sustentar os aliados estratégicos em áreas periféricas não é tão imperiosa, e é mais difícil justificar os programas de ajuda econômica invocando o argumento da segurança nacional [...] Tampouco seria fácil justificar a ajuda a partir dos velhos laços coloniais, após várias décadas de independência e de experiências de construção nacional fracassadas, que têm diluído as responsabilidades históricas das ex-metrópoles. [...] argumentos humanitários também são difíceis de manter ante os destinatários mais heterogêneos e a aparição de algumas economias emergentes que já não respondem à imagem tradicional do subdesenvolvimento. (AYLLÓN, 2006, p. 11-12).

A redução da dimensão político-estratégica nas considerações se deu concomitantemente à emergência de novos propósitos às políticas de CID. De acordo com Lancaster (2007, p.25), na década de 1990, a ajuda externa adquire quatro novos propósitos: i) auxílio para a transição política e econômica dos antigos regimes socialistas do leste europeu; ii) lidar com problemas globais que emergem no contexto do aumento no grau de interdependência entre as nações, como questões de meio ambiente e doenças sexualmente transmissíveis (AIDS); iii) promoção da democracia, especialmente na região subsaariana africana, tanto como incentivo à implementação de reformas democráticas, como ajuda técnica para realização de eleições; iv) reabilitação de países que passaram por conflitos internos.

Ao mesmo tempo, emergia no seio das instituições multilaterais envolvidas no assunto um debate sobre a efetividade da ajuda externa. Apesar de não ser um debate novo, ele ganhou proeminência com o pós guerra fria, o aperfeiçoamento das técnicas econométricas e, principalmente, o fraco desempenho dos países da África subsaariana, destarte os níveis de ajuda terem aumentado constantemente a partir da década de 1970. As principais teses em torno desse debate geraram estudos, geralmente financiados pelo Banco Mundial, baseados na criação de modelos de eficiência da ajuda, sobretudo pela correlação entre ajuda e o ambiente de instituições e políticas econômicas. Collier e Dollar (2001), por exemplo, criaram um modelo no qual ajuda e política econômica interagem mutuamente, com a ajuda aumentando os benefícios da política econômica, que, por sua vez, aumenta o impacto da ajuda, principalmente na redução da pobreza.

Portanto, na doutrina e prática da CID, segundo Iglesias Puente (2010, p.48), surge desse debate um novo paradigma baseado na questão da ‘boa governança’⁸, que se torna condicionalidade política para a concessão de ajuda, mesmo quando algumas de suas

⁸ Para uma visão crítica dos critérios de ‘boa governança’ como condicionalidade política, ver Chang (2004). O autor mostra que o desenvolvimento institucional nos atuais países em desenvolvimento demorou décadas ou talvez gerações, além de passar por diversos retrocessos. Além disso, os atuais países em desenvolvimento se encontram institucionalmente mais avançados de desenvolvimento institucional que os desenvolvidos em seus estágios iniciais de desenvolvimento, de forma que as demandas por reformas em prazos de 5-10 anos deveriam ser mais realistas.

dimensões podem despertar ambiguidade pelo seu caráter não linear, como por exemplo, no quesito democracia e governança efetiva.

Somados o debate sobre a eficácia da ajuda externa e os novos propósitos aos quais se prestam a mesma conformam uma nova agenda de CID, que abrange diversos temas como: liberalização e reforma econômica, direitos humanos, meio ambiente, democracia e, principalmente, luta contra a pobreza. Como expressão dessa nova agenda, Ayllon (2006) refere-se a um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento, consagrado com os Objetivos do Milênio (ODM) das Nações Unidas para o ano de 2015⁹, adotados pela Assembleia Geral¹⁰ em 2000. Conjunto de oito objetivos e suas respectivas metas, que os membros da ONU se comprometeram em alcançar até o ano de 2015, os ODM são resultado de uma série de compromissos debatidos em cúpulas da ONU na década de 1990, que foram em grande parte assumidos pelo CAD/OCDE como metas para a assistência ao desenvolvimento concedida pelos doadores membros, em 1996, e promovidos pela ONU e pelas instituições de Bretton Woods para se tornar compromisso global em setembro de 2000.

Em 2002, foi realizada em Monterrey, no México, a Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento. O documento resultante, denominado Consenso de Monterrey¹¹, discute o elemento fundamental do financiamento ao desenvolvimento, necessário para a consecução dos ODM, com a mobilização de recursos de assistência oficial ao desenvolvimento, comércio, fluxos de capital e investimentos diretos externos.

Outro marco importante nas discussões recentes sobre a CID é a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, resultado do II Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em 2005, dando seguimento à Declaração de Roma, de 2003, fruto do I Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização. A Declaração de Paris estabelece compromissos entre países doadores e seus parceiros para a criação de mecanismos para os cinco conceitos básicos de: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua. Esses conceitos buscam garantir que os países parceiros exerçam a liderança de suas estratégias nacionais de desenvolvimento, que os países doadores alinhem a ajuda concedida a tais estratégias, promovam ações harmonizadas, simplifiquem procedimentos, através de uma gestão voltada para resultados mensuráveis, pelos quais são mutuamente responsáveis tanto

⁹ Mais informações: < <http://www.objetivosdomilenio.org.br> > Acesso 20 out 2012.

¹⁰ United Nations Millennium Declaration. General Assembly, Resolution A/RES/55/2.

¹¹ Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002 (A/CONF.198/11).

doadores como parceiros (OCDE, 2006)¹². As discussões sobre a eficácia da ajuda têm evoluído em Fóruns de Alto Nível, com a adoção da Agenda de ação de Accra¹³, em 2008, buscando traçar ações concretas com vistas a concretizar os compromissos da Declaração de Paris até 2010, e com a adoção da Aliança de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz¹⁴, em 2011, gerando um consenso que, pela primeira vez, incluiu organizações da sociedade civil como participantes plenos e iguais, além de governos parceiros, doadores tradicionais, promotores de Cooperação Sul-Sul e doadores privados.

Nesse contexto de num novo consenso internacional sobre o desenvolvimento, Lancaster (2007) refere-se à evolução de uma norma internacional na CID, segundo a qual países ricos devem fomentar o desenvolvimento de países pobres, principalmente através da CID. Essa norma foi amplamente aceita por países desenvolvidos na década de 1970 e reforçada por organizações internacionais como o CAD, o Banco Mundial, a União Europeia, a ONU, além de lobbies de ONGS em países desenvolvidos doadores de ajuda. Porém, pode-se afirmar que essa ideia é posta a prova a partir dos atentados terroristas de setembro de 2001. Woods (2005) faz uma avaliação dos impactos e dos riscos que a agenda de imperativos de segurança global e regional instituída desde então impõe à CID, sendo que os fluxos de assistência ao desenvolvimento dos principais doadores se redirecionaram para os países na linha de frente da guerra ao terror, como Afeganistão, Paquistão, Iraque e Jordânia, em alguns casos com preferência da via bilateral à multilateral.

De toda forma, essa nova e mais ampla agenda de CID reflete não só o momento de transição na ordem mundial e os grandes eventos que abalam a conjuntura internacional, como também revela o caminho para uma concepção mais pluralista de desenvolvimento, baseada em noções de bem-estar, capacidades e liberdade¹⁵. Também estabelece que:

No momento atual existe a certeza de que não há receitas infalíveis e universais aplicadas a todos os países em qualquer tempo e lugar, já que o desenvolvimento é um processo histórico que depende da realidade político-social, da idiosincrasia e do contexto internacional em que se encontram uma determinada comunidade local, nacional ou local. (POZO, 2000, p. 25, tradução nossa).

¹² Paris Declaration on Aid Effectiveness. High Level Forum on Aid Effectiveness. Paris, France, 28 February -2 March, 2005. traduzida pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - IPAD.

¹³ Accra Agenda for Action. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra, Ghana, September 2-4, 2008.

¹⁴ Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011.

¹⁵ O elemento liberdade é introduzido originalmente ao debate pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, que lançou o livro “Desenvolvimento como Liberdade”. Na concepção de Sen, o desenvolvimento deve ser medido por instrumentos além da base material obtida pelo crescimento econômico, fazendo-se importante aí a noção de liberdade. Vale ressaltar também que ele é co-autor do Índice de Desenvolvimento Humano utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -PNUD.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E OS DOADORES EMERGENTES

O objetivo do presente capítulo é situar na trajetória da CID e da formação do SICD, traçadas no capítulo anterior, a postura ativa do conjunto dos países em desenvolvimento, como representantes do Sul. Nesse sentido, o capítulo se divide em duas partes. A primeira aborda a Cooperação Sul-Sul (CSS), resgatando no histórico das relações norte-sul os esforços conjuntos dos países em desenvolvimento destinados ao objetivo comum do desenvolvimento econômico. Discutem-se os aspectos teóricos envolvidos no conceito e na prática da CSS, propondo a interpretação da CSS como um conceito amplo, e a CID entre países em desenvolvimento como uma dimensão dela.

A segunda parte discute a crescente participação dos países em desenvolvimento na prática da CID, os quais têm sido usualmente denominados ‘doadores emergentes’. Primeiramente procura-se demonstrar quem são os principais doadores emergentes e categorizá-los de acordo com as suas principais características. Em seguida, são discutidas as dificuldades que envolvem o estudo dos doadores emergentes e as tentativas de se mensurar a escala da participação dos mesmos. Finalmente, são discutidos os impactos e as preocupações da participação desses doadores emergentes para o regime internacional de CID estabelecido. O potencial da CID dos doadores emergentes, entre eles Brasil e Índia, deve ser visto nessa perspectiva dupla da CSS e da CID praticada por países em desenvolvimento.

2.1 Cooperação Sul-Sul como conceito amplo e Cooperação para o Desenvolvimento como uma de suas dimensões

A tarefa de definir precisamente o conceito de Cooperação Sul-Sul (CSS) é bastante complexa, seja na identificação de seus elementos fundamentais através de bases teóricas ou na prática política internacional. Isso porque o termo abrange um espectro amplo de atividades políticas, econômicas e sociais cuja característica comum imediata é o fato de ocorrerem entre países em desenvolvimento. Além do uso recorrente pelos governos nas mais distintas atividades desenvolvidas com seus parceiros do ‘Sul’, a dificuldade de se precisar um conceito de CSS está presente também em organismos internacionais, que oferecem

definições vagas, que variam muitas vezes em documentos da mesma instituição, e no meio acadêmico, que frequentemente utiliza o termo para se referir especificamente à dinâmica da CID praticada por países em desenvolvimento.

De forma a esclarecer essa ambiguidade conceitual, adota-se neste trabalho o entendimento da CSS como um conceito amplo, porém precisando sempre a dinâmica em questão no estudo, no caso, a cooperação internacional para o desenvolvimento. Em outras palavras, CSS será referida como uma espécie de “filosofia cooperativa e marco amplo de cooperação” (CEPAL, 2010, p.1), na qual a dinâmica da CID levada a cabo por países em desenvolvimento é uma dimensão integrante, dentre outras possíveis. Assim, a definição adotada é coerente com aquela fornecida pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul da ONU:

Cooperação Sul-Sul é um amplo quadro para colaboração entre países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ocorrer numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, expertise e recursos para atender seus objetivos de desenvolvimento através de um esforço concertado. (SPECIAL UNIT FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION¹⁶, tradução nossa.).

Por sua vez, a dimensão da CID entre países em desenvolvimento, debate no qual estão os chamados doadores emergentes, pode-se denominar alternativamente de ‘Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento’, conforme termo adotado pelo Relatório do ECOSOC em 2008.

A seção seguinte busca apresentar um breve histórico da CSS, de forma a esclarecer as principais dimensões que o conceito abrange.

2.2 Cooperação Sul-Sul: Concertação Política e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento no diálogo Norte-Sul

O fenômeno de aproximação dos países em desenvolvimento, que comporiam o denominado sul global, é um processo que foi moldado pelo contexto da guerra fria e do movimento de descolonização. Faz parte desse cenário as considerações já aludidas no capítulo anterior, na qual uma geocultura específica tornava o desenvolvimento econômico

¹⁶ Definição disponível no site oficial da Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul da ONU: <[http: ssc.undp.org](http://ssc.undp.org)> Acesso em 20 nov. 2012.

prioridade da ação estatal dos países subdesenvolvidos, sendo a CID um dos instrumentos demandados por esses países. Entretanto, como a análise de sua trajetória histórica revela, a prática da CID, capitaneada principalmente pelos Estados Unidos, guiava-se por interesses estratégicos, deixando negligenciadas outras regiões, como aconteceu com a América Latina até a eclosão da Revolução Cubana em 1959.

A partir da década de 1950, os países em desenvolvimento começaram a perceberem-se como pertencentes a um grupo específico cujo objetivo compartilhado era atingir o desenvolvimento econômico e garantir sua autonomia frente ao conflito leste-oeste. Marcos históricos importantes nesse sentido são: i) a realização da Conferência Afro-Asiática, em Bandung, em 1955, sendo a primeira conferência do tipo sem a presença de representantes americanos, soviéticos ou europeus; e ii) o estabelecimento do Movimento dos Países Não-Alinhados, pela Conferência de Belgrado, em 1961, a qual contou com a atuação proeminente de líderes terceiro-mundistas, como o primeiro-ministro indiano Jawaharlal Nehru e os presidentes Sukarno, da Indonésia, e Gamal Abdel Nasser, do Egito.

Nesse estágio inicial, os temas que os países em desenvolvimento defendiam eram principalmente a posição autônoma na Guerra Fria e a oposição ao colonialismo e ao neocolonialismo. O elemento do comércio internacional como promotor do desenvolvimento econômico foi adicionado em 1964, com o estabelecimento da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Tarifas (UNCTAD), no âmbito da qual os países latino americanos, africanos e asiáticos articularam suas posições, formando o Grupo dos 77. Conjuntamente, todos esses esforços de articulação entre os países em desenvolvimento culminaram na proposição para a Declaração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), em 1974. O relativo sucesso da coordenação entre os países em desenvolvimento nessas instâncias explica-se por estarem em maior número, fator potencializado pelo avanço do processo de descolonização.

Em um segundo momento, a partir da década de 1970, a principal modalidade de Cooperação Sul-Sul exercida mudou da articulação em âmbito multilateral para as iniciativas de cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento, proporcionadas pela diferenciação de alguns países do Terceiro Mundo que obtiveram elevados níveis de crescimento econômico (LEITE, I C, 2012, p. 16). De fato, o capítulo anterior demonstrou que, a partir de meados da década de 1960, alguns países em desenvolvimento adentravam na prática da CID.

Esse novo enfoque se consubstanciou nos esforços dos países em desenvolvimento que levaram ao estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre Países

em Desenvolvimento (CTPD) pela Assembleia Geral da ONU, em 1972, que culminou na realização da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, na cidade de Buenos Aires, em 1978. O resultado dessa conferência foi a adoção do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), endossado pela Assembleia Geral da ONU, o qual consiste no mais detalhado e exaustivo documento sobre o assunto, fruto de cinco anos de discussões.

Além de lançar o arcabouço conceitual, os objetivos e as ações para implementação da CPTD, o PABA, já em seus primeiros itens introdutórios, reconhece a urgência e a magnitude dos problemas de desenvolvimento, que demandam esforços concertados entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos para uma nova ordem econômica se tornar realidade. Também ressalta que embora o progresso dos países em desenvolvimento dependa primariamente dos seus próprios esforços, esse progresso também é afetado pelas políticas e pelo desempenho dos países desenvolvidos. Nesse sentido, ainda de acordo com o documento, a CTPD emergiu como uma nova dimensão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, porém não consiste nem um fim em si mesmo, nem uma substituta para a cooperação técnica com países desenvolvidos (U.N. SPECIAL UNIT FOR TCDC¹⁷).

Todavia, apesar do fôlego apresentado na década de 1970, o período das duas décadas seguintes, marcado por acontecimentos turbulentos de revés econômico generalizado no mundo em desenvolvimento, pela crise fiscal e das dívidas externas, minou a capacidade dos países em desenvolvimento engajarem-se em iniciativas amplas de Cooperação Sul-Sul. Somente a partir do final dos anos 1990 que a CSS teve sua importância retomada na prática e no discurso dos países em desenvolvimento.

2.3 A Cooperação Sul-Sul Rejuvenescida

A retomada das iniciativas de Cooperação Sul-Sul (CSS), em fins dos anos 1990 e início dos anos 2000, reflete-se não só no retorno do tema às conferências internacionais, como também no discurso político-diplomático dos governos e nas novas modalidades de aproximação entre os países em desenvolvimento. Os motivos que possibilitaram essa revalorização da CSS incluem o contexto da globalização e os acontecimentos que afetaram a

¹⁷ O documento do Plano de Ação de Buenos Aires utilizado na pesquisa foi publicado pela Unidade Especial das Nações Unidas para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1994, a qual foi renomeada, em 2003, para Unidade Especial das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul.

CID de modo geral, como o redirecionamento da CID para países em posição estratégica na luta contra o terrorismo. Na situação interna dos países em desenvolvimento, novas demandas surgem após a realização dos programas de liberalização política e econômica, os quais resultaram, por um lado, na superação das dificuldades econômico-fiscais desses Estados, porém, de outro lado, no agravamento das condições sociais internas.

Observa-se que os movimentos que levam o emblema da CSS carregam parte da lógica de concertação política que se fez presente no diálogo norte-sul, mas apresentam também inovações no agrupamento dos países em desenvolvimento e formação de coalizões de geometria variável.

Destacam-se como exemplos de articulação política multilateral: i) a disputa envolvendo os EUA, o Brasil e outros países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, para a quebra de patentes de medicamentos em caso de emergência e interesse nacional desses últimos; ii) a formação do G20, em 2003, que une países em desenvolvimento em torno de temas ligados à agricultura e aos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos para discussão nas rodadas de negociação multilateral da OMC.

Quanto aos agrupamentos e coalizões, cabe ressaltar: i) o bloco dos BRICS, formado inicialmente por Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul, que se originou de um artigo de um economista do Goldman Sachs que destacava o potencial das quatro primeiras economias emergentes e foi institucionalizado em 2009, desde quando são realizadas cúpulas anuais de alto nível; ii) o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), estabelecido em 2003 como um mecanismo de coordenação entre as três democracias emergentes nas mais diversas áreas.

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) também adquiriu um papel renovado nesse novo contexto da CSS. De acordo com Iglesias Puente (2010, p.83-84), o contexto da globalização exigiu que os países buscassem novas formas de inserção internacional com menores riscos, sendo a CTPD um mecanismo inovador para tal objetivo. Ainda segundo o autor, a reformulação dos critérios de graduação, pelos quais o CAD estabelece prioridade na concessão de CID aos países com menores níveis de renda per capita, reduziu o acesso dos países emergentes de renda média à CID. A esses países foi outorgado então o papel de protagonistas da CSS, sendo introduzido em 1995 o conceito de países-chave na CTPD, no qual figuram Brasil e Índia (*Ibid*).

Esse quadro amplo de atividades elencadas como representantes do rejuvenescimento da CSS nesta última década revela a característica imprecisa do conceito de CSS. A discussão

dos marcos teóricos interpretativos da CSS, que será realizada na seção seguinte, revela também essa imprecisão.

2.4 Marco teórico para a Cooperação Sul-Sul

Em termos teóricos, o mesmo obstáculo para se definir precisamente CSS está presente. “A dificuldade em se conceitualizar CSS deriva do seu duplo caráter, de ser cooperação, e ao mesmo tempo ser Sul-Sul, o que implica um duplo problema conceitual” (CEPAL, 2010, p.4). Nessa linha de argumentação, evidencia-se a insuficiência de se compreender a CSS somente através das lentes teóricas tradicionais, questão que é problematizada por Iara Costa Leite (2012).

As teorias do *mainstream* das Relações Internacionais não propõem respostas para a CSS além daquelas fornecidas ao comportamento tradicional Norte-Sul, descritas no capítulo 1. O realismo, em sua versão estrutural, fornece previsões gerais sobre as relações internacionais através da análise somente das grandes potências, provavelmente excluindo boa parte dos atores que promovem a CSS. Mesmo assim, a utilização de princípios realistas tradicionais levaria a uma compreensão limitada da CSS como um mecanismo temporário de avanço de interesses geoestratégicos dos países intermediários no sistema internacional.

O neoliberalismo institucional, na formulação de Keohane, foi construído com base nas relações entre os países industrializados avançados, os quais apresentam um maior compartilhamento de interesses. Apesar de esse foco não excluir, segundo o autor, a possibilidade ou necessidade de cooperação entre Norte e Sul, Leste ou Oeste, sua teoria se constrói na interdependência existente entre os países industrializados, contexto no qual se opera o conceito de cooperação como coordenação de políticas, pelas quais os atores ajustam seu comportamento de acordo com as preferências reais ou antecipadas dos outros (KEOHANE, 1985). Dessa forma, apenas limitadamente o neoliberalismo institucional poderia explicar a CSS, visto que as relações entre os países do Sul são marcadas por menores níveis de interdependência, quando não beiram à indiferença.

Por terem como elemento central do seu programa de pesquisa o Sul, as teorias da dependência influenciaram fortemente os primeiros esforços de CSS. Segundo essa lente teórica, os países do Sul - periféricos - estão condicionados a processos e dinâmicas que perpetuam sua condição de dependência aos países centrais. A prescrição para romper com

essa dinâmica é justamente o incremento das relações econômicas e de cooperação técnica entre os países do Sul, pois as relações entre esses países se guiariam pela solidariedade voltada ao objetivo comum do desenvolvimento. Esse foco na autoconfiança argumenta que a redução, ao mínimo, das relações de dependência com o Norte e a autoconfiança nacional, regional e coletiva constituem a única possibilidade de um verdadeiro desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (JOY-OGWU, 1982, p. 27). O argumento também é coerente com a estratégia defendida por Samir Amin de *delinking*, isto é, o desligamento dos países periféricos da divisão internacional do trabalho.

No entanto, a grande limitação da interpretação dependentista para a CSS é seu excesso de normatividade, ao basear sua premissa meramente em expectativas de que as condições estruturais similares dos países em desenvolvimento seriam suficientes para que suas relações sejam mais horizontais. Essa interpretação está presente ainda hoje no discurso sobre a dimensão da CID entre países em desenvolvimento. A inclusão da semiperiferia por Wallerstein (2004), em sua abordagem do sistema-mundo, representa um desafio à questão, pela função desempenhada pela semiperiferia em reduzir as contradições da exploração capitalista centro-periferia.

A despeito das limitações da tradição realista e neoliberal institucional, Patrícia Soares Leite (2012) identifica abordagens dessas duas correntes relevantes à CSS. Dentre as perspectivas elencadas pela autora, depreende-se como útil à compreensão da CSS, em primeiro lugar, na ótica neoinstitucional, a perspectiva de Stein, segundo a qual a cooperação é um processo em que os Estados tomam decisões de forma conjunta, e esta pode ocorrer em duas situações: no dilema dos interesses comuns e no dilema das aversões comuns. A primeira situação ocorre na existência de interesses comuns e coordenação de políticas, tal como formulado por Keohane. Já a segunda, inovação de Stein, ocorre quando os Estados desejam evitar um resultado específico. Essa ideia parece particularmente útil à compreensão da CSS na medida em que exige um grau de formalização menor e não um padrão específico de comportamento ou mecanismos de monitoramento como condição para sua ocorrência.

Em segundo lugar, ainda dentre as abordagens elencadas por Patrícia Soares Leite (2012), destaca-se a perspectiva realista modificada ou estrutural das Relações Internacionais de Krasner em seu estudo sobre a CSS. Na perspectiva desse autor, as ações dos países do Terceiro Mundo são orientadas mais por considerações estruturais do que econômicas, pois estão sempre constrangidas por vulnerabilidades de ordem externa e interna. Desse modo, na condição de possuir um baixo controle dos fluxos internacionais e uma capacidade limitada de se ajustarem a choques, os países do Terceiro Mundo advogam um novo tipo de regime

internacional - conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão - com base em modos de alocação autoritária, isto é, pautado em instituições políticas que orientam a distribuição e permitem a intervenção do Estado (em contraposição ao modo de alocação de mercado vigente). O êxito desse programa político em diferentes áreas e atividades, de acordo com Krasner (1985), dependeu fundamentalmente de três variáveis: i) o poder americano, que em declínio relativo em determinados períodos facilitou o avanço do programa proposto pelo Terceiro Mundo; ii) as instituições existentes, sendo aquelas Organizações Internacionais em que a representação é equitativa em poder de voto, como a Assembleia Geral da ONU e UNCTAD, mais favorável à articulação dos interesses do Terceiro Mundo em relação ao FMI e ao Banco Mundial, por exemplo; iii) a coerência ideológica do grupo, cuja posição intelectual coerente repousa em ideias compartilhadas da Teoria da Dependência, que para o autor é um dos principais fatores explicativos da força política do Terceiro Mundo.

Também assinalando as lacunas não alcançadas pelas diversas interpretações teóricas das Teorias de Relações Internacionais, Iara Costa Leite (2012) propõe que sejam adicionadas proposições gerais do estudo da cooperação na teoria social, que tradicionalmente se ocupa das interações entre indivíduos e grupos, apoiando-se em autores como Deutsch, Homans e Blau. Nessa perspectiva, uma ideia central é o entendimento da cooperação como um processo complexo de troca, no qual são intercambiados serviços que podem ser similares ou distintos. No caso das negociações multilaterais o voto é um serviço similar intercambiado, já a CID prestada pelos doadores emergentes em troca de algum benefício comercial ou de reconhecimento, seja da parte envolvida ou de terceiros, é um exemplo de serviços distintos. Outra contribuição importante da teoria social especialmente relevante ao caso dos doadores emergentes, elencada pela autora, é o elemento de reciprocidade nas trocas sociais, as quais geram obrigações difusas que devem ser satisfeitas para que as relações continuem a ocorrer. Assim, no caso da CID dos doadores emergentes:

Acreditamos que, uma vez que a ajuda engatilha um processo de recompensas mútuas entre os países em desenvolvimento, as trocas entre eles tendem a se repetir, a se aprofundar e se ampliar ao longo do tempo, produzindo uma verdadeira situação de interdependência da qual poderiam resultar níveis mais avançados de cooperação, no âmbito do que Keohane chama 'coordenação de políticas' (LEITE, I C, 2012, p.30).

O que a discussão até aqui demonstra é que a CSS, que retomou espaço na agenda política internacional na última década, apresenta uma série de dificuldades conceituais e analíticas. Ainda assim, o tema permanece bastante instigante na medida em que as relações

entre os países em desenvolvimento se aprofundam e o termo CSS frequentemente é utilizado para abranger suas dinâmicas. A dimensão da CID levada a cabo por países em desenvolvimento adquire maior visibilidade tomada como parte integrante da CSS, visto que os chamados ‘doadores emergentes’ a enfatizam em seu discurso para diferenciar sua cooperação daquela realizada no âmbito norte-sul. Nesse sentido, abordar-se-á na seção seguinte as principais questões que envolvem os doadores emergentes na prática da CID.

2.5 Os Doadores Emergentes na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

O contexto de mudanças na estrutura da economia internacional que promoveu o rejuvenescimento da CSS também direcionou atenção à atuação internacional de potências médias e ao impacto resultante nas estruturas internacionais de governança. No campo da CID, grande parte da literatura tem se dedicado ao tema dos chamados ‘doadores emergentes’, procurando discutir como a participação desses países abala o regime estabelecido de CID, orientado, em grande medida, por regras e procedimentos definidos pelos ‘doadores tradicionais’ organizados no âmbito do CAD/OCDE.

De início, é preciso salientar a imprecisão dos termos ‘doadores emergentes’ ou ‘novos doadores’, recorrentes na literatura, pois desconsideram boa parte da história e experiência de vários países em desenvolvimento na CID. Não obstante, o termo ‘doadores emergentes’ será retido no presente trabalho, com sua utilização dada com o único intuito de contrastar aqueles Estados doadores que não são membros do CAD/OCDE¹⁸.

2.5.1 Três modelos distintos de Cooperação para o Desenvolvimento

Numa perspectiva geral, os denominados doadores emergentes podem ser organizados em grupos e categorizações distintos. Manning (2006) classifica-os sob quatro categorias: i)

¹⁸ Embora os termos mencionados sejam os mais recorrentes na literatura, há autores que utilizam, como termo mais preciso, *non-DAC donors*, ou ainda como forma de enfatizar seu papel na CSS, *Southern Donors* (doadores do Sul).

Países que são membros da OCDE, mas não do CAD, como México, Turquia e Polônia; ii) Países que são novos membros da União Europeia e que ainda não fazem parte da OCDE¹⁹; iii) Países e fundos do Oriente Médio e da OPEP, principalmente Kuwait, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos; iv) Países doadores que não são membros da OCDE, mas também não se encontram nas outras categorias, como China, Índia, Brasil, Venezuela, África do Sul, Rússia, Israel e Taiwan. Este último grupo é o mais heterogêneo, mas que desperta maior interesse atualmente.

De uma forma mais didática, baseados na categorização de Zimmermann e Smith em: i) doadores emergentes; ii) cooperação sul-sul; e iii) doadores árabes; Walz e Ramachandran (2011) argumentam que esses três grupos representam também três diferentes modelos de assistência ao desenvolvimento. Esses três modelos são: i) o modelo do CAD; ii) o modelo árabe; e iii) o modelo do Sul. Não obstante as diversidades internas inerentes a todos esses modelos, eles representam distintas filosofias e intenções na CID.

O modelo do CAD abarca basicamente aqueles países elencados nos dois primeiros grupos demarcados por Manning, com a adição de outros, como a Rússia²⁰. Os países desse grupo geralmente reportam os dados de seus programas de assistência ao CAD, do qual provavelmente almejam tornar-se membro, passo seguido pela Coreia do Sul, em 2010. As características da CID prestada por esses países assemelham-se ao comportamento dos doadores tradicionais do CAD, como por exemplo, o foco da ajuda em setores sociais, havendo pouca hesitação em reproduzir relações do tipo doador-receptor. Ainda assim, a escala da CID prestada por esses países é modesta.

O modelo árabe representa um bloco mais coeso, correspondendo ao terceiro grupo citado por Manning. Os doadores árabes possuem alguns dos programas de assistência mais antigos, estabelecidos e generosos do mundo, cuja escala correspondeu, em média, a 13% da AOD do CAD e 75% da AOD fora do órgão entre 1973 e 2008, sendo que para Arábia Saudita, Kuwait e Emirados Árabes Unidos a ajuda concedida correspondeu a 1,5% do seu PNB nesse mesmo período (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p.11-2). A CID desses países está relacionada ao preço e exportações de petróleo em relação às quantias, e a solidariedade árabe diante da questão Israel-palestina é um aspecto determinante, em alguma medida, do destino da CID concedida, sobretudo em âmbito regional.

¹⁹ O status de cada país citado como exemplo nas categorias foi atualizado. Nesse segunda categoria podem estar as maiores diferenças em relação ao artigo de Manning em 2006. A categoria provavelmente se aplicaria para os países ingressantes do processo de alargamento da União Europeia em 2005, principalmente do leste europeu, como Polônia, Hungria, Eslovênia, República Checa, que hoje são membros da OCDE.

²⁰ A Rússia, apesar de apresentar características semelhantes às outras economias emergentes, encontra-se neste grupo por ter alinhado seu programa de assistência ao desenvolvimento aos princípios do CAD, em 2007.

O modelo do Sul, correspondente, grosso modo, ao último grupo proposto por Manning, representa um grupo acentuadamente assimétrico de países com suas respectivas práticas de CID. Ainda assim, este é o grupo que desperta maior atenção nos círculos acadêmicos e políticos em relação as suas potencialidades e impactos, sendo também o objeto do presente trabalho de pesquisa. O caráter distintivo desse grupo parece estar na filosofia cooperativa dentro do marco da CSS. De fato, Rowlands (2008) argumenta que os doadores emergentes no estudo - China, Índia, Brasil e África do Sul - enfatizam a parceria e a cooperação sul-sul em seus programas, e relutam em serem vistos como reproduzindo as hierarquias do tipo doador-receptor. Por essas razões, muitas vezes eles preferem não ser rotulados de doadores de assistência ao desenvolvimento, mas sim parceiros na cooperação para o desenvolvimento. O foco da assistência concedida também é bastante diverso, variando desde setores sociais como também projetos de infraestrutura destinados as suas próprias regiões ou a países do continente africano.

O tipo de assistência fornecida pelos doadores emergentes é sobretudo na forma de empréstimos e concessões para projetos, em contraposição com a ajuda-programa, tal qual definida no Capítulo 1. A forma de apoio ao orçamento não tem sido muito utilizado por esses doadores, com exceção da Índia (ECOSOC, 2008).

Outro elemento característico da CID promovida pelos doadores emergentes é a interação existente com outros determinantes do desenvolvimento, como o comércio e o investimento direto externo. Kaplinsky e Farooki (2009) analisam como esses três vetores - ajuda, comércio e investimento direto externo - ocorrem numa interação estratégica na relação das economias emergentes com a África. Tal fato é um grande desafio em relação ao comportamento dos doadores tradicionais do CAD, que desde a última década realiza esforços para a separação dos três vetores. Esse é apenas um dos desafios e impactos do comportamento dos doadores emergentes para o regime de CID, discutidos a seguir.

2.5.2 Impactos para o Regime de Cooperação para o Desenvolvimento

Quando se discute os impactos e desafios da atuação dos doadores emergentes para o regime internacional de CID, alguns parâmetros iniciais devem ser estabelecidos. Em primeiro lugar, ao invés de se discutir a emergência desses atores na CID, seria mais apropriado discutir sua reemergência. Em segundo lugar, existe a complicação em se definir a

escala da CID dos doadores emergentes pela dificuldade no acesso a dados.

O capítulo 1 mencionou a participação de países em desenvolvimento na trajetória da CID, a partir de meados de 1960, e as seções anteriores enquadraram essa participação no quadro da CSS, na qual a cooperação técnica entre países em desenvolvimento se tornou a modalidade predominante, a partir de 1970. Uma análise mais detalhada mostrará que, embora na década de 1990 quase 95% de toda a ajuda internacional tenha vindo de membros do CAD, esses foram tempos excepcionais, pois, historicamente, a regra foi de competição ou coexistência entre os doadores que pertencem ou não ao órgão (MANNING, 2006, p. 2). Portanto, a atuação dos doadores que são membros do CAD há muito tempo foi contemporânea à prática da CID por países não pertencentes ao órgão, não sendo essa uma situação de todo inédita.

A pesquisa e o conhecimento aprofundado sobre os doadores emergentes enfrenta um conjunto de dificuldades práticas e técnicas. A grande questão é a disponibilidade de dados sobre as políticas de CID desses países que sejam precisos, públicos e comparáveis. Alguns fatores convergem para essa dificuldade. Um primeiro fator é ausência de uma definição internacionalmente aceita de assistência para o desenvolvimento, visto que os principais doadores emergentes não fazem parte do CAD/OCDE. Nota-se a importância política da definição de assistência ao desenvolvimento, pois cada Estado pode ter uma percepção distinta do que deve ser contabilizado como tal, seja em critérios específicos de concessionalidade ou nas modalidades praticadas. Dessa forma, como os doadores podem adotar diferentes critérios e definições, e também não têm responsabilidade em reportar seus dados de acordo com os padrões do CAD, os dados não são necessariamente comparáveis.

Um segundo fator, de ordem primariamente técnica, é a heterogeneidade das estruturas administrativas envolvidas na CID, muitas vezes difusa num rol de diferentes agências e ministérios que participam em fases específicas do processo de cooperação, dificultando a contabilização dos gastos em CID. Há ainda de se adicionar que, em alguns casos, mesmo havendo a disponibilidade dessa contabilização dos gastos representados pela CID, este é um assunto politicamente sensível. Afinal, torna-se sensível justificar internamente esforços cooperativos para reduzir a pobreza de países muitas vezes distantes, diante de quadros nos quais países como China, Índia e Brasil ainda apresentam elevados índices de pobreza e desigualdade e são, ao mesmo tempo, receptores de assistência para o desenvolvimento.

Um estudo recente do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, 2008), preparado para o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, procurou mensurar a escala da Cooperação Sul-Sul ao Desenvolvimento. O estudo estima que o total em

assistência para o desenvolvimento desembolsado pelos contribuintes do sul cobertos pelo estudo²¹ - dezoito doadores emergentes e três instituições multilaterais - foi entre US\$ 9,5 bi e US\$ 12,1 bi em 2006, o que representa de 7,8% a 9,8% dos fluxos totais. A variação na estimativa reflete as dificuldades mencionadas acima, e é ainda considerada subestimada, tanto pela questão da disponibilidade de dados dos países cobertos, como também por desconsiderar diversos outros doadores menores.

Segundo estimativas gerais expostas por Walz e Ramachandran (2011, p.1-2), o total de AOD gasto por países não pertencentes ao CAD varia entre US\$ 11 bi e US\$ 41,7 bi. No caso, se as estimativas mais altas estiverem corretas, o total de AOD gasto por China, Brasil e Arábia Saudita seria maior do que metade dos países membros do CAD. Além disso, China, Venezuela, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos atingiriam a meta da ONU de 0,7% do PNB, marca que 18 dos 23 membros do CAD não atingem.

A crescente participação dos doadores emergentes na CID, cujos fluxos devem aumentar nos próximos anos, certamente impactará de alguma forma no regime de cooperação para o desenvolvimento, no qual o CAD possui uma posição privilegiada. O potencial desse impacto ainda é bastante inconclusivo e permeado muitas vezes de acusações baseadas em especulações.

O conjunto de preocupações a respeito das consequências da maior participação dos doadores emergentes na CID levou a uma série de reflexões pelo então presidente do CAD, Richard Manning, em 2006. Para o autor, uma série de discursos e compromissos permite afirmar que a ajuda para o desenvolvimento ficará menos escassa nos próximos anos, e desse acesso mais amplo a opções de financiamento resulta uma condição de significativa liberdade de manobra em relação à comunidade doadora estabelecida. São três os principais riscos que podem decorrer dessa situação i) prejuízo à situação de sustentabilidade de débito de ex-países endividados (Heavily-Indebted Poor Countries), que podem não resistir a tentação de acessar fluxos de financiamento de doadores de fora do CAD em maneiras que podem endividá-los novamente; ii) adiamento da realização de reformas necessárias e prejuízo aos padrões de governança e transparência, no caso de doadores de fora do CAD fornecerem financiamento a um país cujos demais doadores aguardavam alguma reforma antes de comprometer altas somas de fundos; iii) desperdício de recursos em investimentos

²¹ O estudo analisa os dez principais doadores bilaterais (Brasil, China, Índia, Kuwait, Arábia Saudita, África do Sul, Coréia do Sul, Turquia, Emirados Árabes Unidos e Venezuela) e oito menores (Argentina, Chile, Egito, Israel, Malásia, Cingapura, Tailândia e Tunísia), além de três instituições multilaterais (Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico na África- BADEA, o Banco Islâmico de Desenvolvimento para África - IsDB e o Fundo da OPEP para o Desenvolvimento Internacional - OFID).

improdutivos, caso ocorram avaliações descuidadas ou pressões de companhias e fornecedores (MANNING, 2006).

De forma geral, a maioria das críticas e preocupações em relação aos doadores emergentes está focada nos padrões e procedimentos dos doadores tradicionais membros do CAD. Nessa argumentação, estariam em risco os esforços realizados ao longo dos anos para garantir a eficácia da assistência para o desenvolvimento, como a política da ajuda não ligada e as diretrizes consagradas na Declaração de Paris e no Plano de Ação de Accra, abordadas no Capítulo 1. Outras posições mais extremadas acusam os doadores emergentes, principalmente a China, de apoiar Estados denominados *rogue states*²², como o Zimbábue e o Sudão. Espaço para críticas nesse tom derivam da determinação dos doadores emergentes de não interferirem nas políticas internas de seus parceiros.

Woods (2008) analisa algumas dessas acusações e preocupações, concluindo que não há evidências suficientes que as corroborem. No caso do apoio a *rogue states*, o argumento de um apoio cego é exagerado. Um exemplo bastante citado é o caso do Sudão, em que se acusa que a ajuda e o comércio chinês teriam minado a pressão realizada por companhias de petróleo suecas e canadenses em sair do país em 2002. As mesmas foram substituídas por empresas da China, que também anunciou investimentos no país. No entanto, durante a Cúpula China-África, o presidente chinês instou o presidente sudanês a cooperar com a ONU e outros enviados para encerrar a crise em Darfur, apontando um enviado especial um ano depois. Todos esses esforços, focados sempre na negociação e respeito pela soberania do país, foram reconhecidos como construtivos pelos Estados Unidos.

A questão do perigo de novo endividamento de países beneficiados pela iniciativa de alívio e perdão de dívidas também é analisada pela autora. Embora o perigo não seja infundado, deve-se ter em conta também o próprio envolvimento chinês no cancelamento de dívidas, estimado em US\$ 2,13 bi para 44 países, dos quais 31 estão na África, não havendo evidências de um reendividamento em massa.

Argumento parecido é válido para a questão dos padrões de governança e meio ambiente, requisitados por instituições multilaterais, como o Banco Mundial. Os próprios benefícios resultantes dessas condicionalidades geralmente são superestimados, sendo o aumento nos padrões uma questão muito mais complexa, geral e de longo prazo.

O estudo do ECOSOC (2008) propõe uma avaliação da qualidade da cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Evidenciou-se que a concessionalidade dos termos dos

²² A definição de *rogue states* é bastante controversa, mas em suma se refere a Estados que apresentariam ameaças à segurança internacional, seja pela violação de direitos humanos ou o apoio a grupos terroristas.

empréstimos realizados pela maioria dos doadores emergentes para os países mais pobres está acima dos padrões utilizados pelo FMI. Portanto, como a concessionalidade da cooperação dos doadores do sul não é necessariamente menor que dos doadores do norte, não se pode considerar que aquela carrega maior risco para a sustentabilidade das dívidas dos receptores. Da mesma forma, em termos de questões procedimentais e previsibilidade, muitos dos doadores do sul são vistos como mais previsíveis no desembolso dos recursos, e com um desempenho em linha, ou ainda maior, que a média do CAD.

No entanto, o relatório reconhece que enquanto a CID promovida pelos países árabes é primordialmente não ligada, a CID na forma de assistência a projetos pelos doadores não árabes é primariamente ligada à compra ou utilização de produtos próprios, em particular da China, Índia e Venezuela. Essa informação contrasta com os esforços do CAD, que reportou em 2006 um nível de 94,% de ajuda não-ligada para países que recebem ajuda-programa. Porém, Walz e Ramachandran (2011, p.18) apontam que 23% da assistência dos EUA é ligada, 45% da Grécia e 64% da Coreia do Sul, e Manning (2006, p.8) reconhece que o próprio CAD demorou 40 anos para acordar coletivamente na necessidade de não ligar a ajuda.

De igual maneira, o avanço dos países membros do CAD em relação aos compromissos da Declaração de Paris ainda é muito limitado. Embora tenha contado com a presença de 91 países, entre eles alguns dos maiores doadores emergentes, a maioria deles considerava-se na ocasião muito mais receptores, do que doadores, de ajuda ((WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p.8).

2.5.3 O Futuro do Regime de Cooperação para o Desenvolvimento

Os desafios da maior participação dos doadores emergentes e a maneira como o regime de CID é impactado depende também da atuação dos doadores considerados tradicionais. De acordo com Woods (2008), esses desafios são potencializados pelo quadro de desilusão entre os países pobres com o regime de assistência ao desenvolvimento estabelecido. A situação atual de tal regime é pautada pelo não cumprimento das promessas de dobrar a ajuda enviada para África, que na verdade estagnou, diante do cenário de crise econômica e desvio da ajuda para os países na frente da guerra ao terror, como mencionado no capítulo 1.

Assim, segundo a autora, o ‘consenso dos doadores’ é visto como desalinhado com as prioridades dos países receptores, trazendo a cada década novas condicionalidades, tradicionalmente tratadas como um remédio necessário. É nesse cenário que se põe em marcha uma revolução silenciosa no regime de assistência ao desenvolvimento, na qual os doadores emergentes não buscam, declaradamente, substituir as regras existentes, mas oferecem alternativas aos países que recebem ajuda e, assim, introduzem pressões competitivas sobre o sistema vigente e diminuem a posição de barganha dos doadores tradicionais.

Manning (2006) defende que o CAD deve encorajar um maior papel de doadores de fora do órgão, construindo vínculos com tais doadores. Entretanto, como Walz e Ramachandran (2011) argumentam, é bastante improvável que haja uma convergência dos outros modelos para o modelo do CAD, e que esses doadores efetivamente busquem se tornar membros do órgão. Tal posicionamento comprometeria muito do seu *soft power* em relação aos demais países em desenvolvimentos e significaria o abandono dos princípios de não interferência e parceria. De outro lado, para os autores, o foco deveria ser o aumento da transparência em reportar dados de CID, tolerando uma variedade de canais e linguagens nas quais isso pode ocorrer.

Finalmente, um aspecto no qual vários autores acordam é a questão do fórum de discussões sobre CID e o sistema multilateral. A maioria dos doadores emergentes apresenta uma postura receosa em participar e assumir compromissos dentro de Organizações Internacionais das quais não são membros, como é o caso do CAD, órgão da OCDE. O CAD tem procurado incluir os doadores emergentes nas discussões sobre a eficácia da ajuda, inclusive garantindo espaço de representação dos países do Sul no Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda (HAMMAD; MORTON, 2009). Além disso, a Aliança de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva, mencionada no capítulo 1, reconhece a complexidade da arquitetura da cooperação para o desenvolvimento com a inclusão de novos atores e a Cooperação Sul-Sul, afirmando que a natureza, modalidades e responsabilidades que se aplicam para a CSS diferem daquelas da Norte-Sul, de forma que os compromissos adotados em Busan sirvam de referência voluntária aos parceiros da CSS²³ (OCDE, 2011, p.1).

Assim, é importante que se concentrem esforços para o estabelecimento de um fórum

²³ O documento também reconhece que a Declaração de Paris não tratou da complexidade desses novos atores na arquitetura da CID, enquanto a Agenda de Accra reconheceu a importância e especificidades desses atores (OCDE, 2011, p.4).

no qual os países do Sul tenham um espaço mais equitativo em relação ao CAD, e não sejam apenas convidados a integrá-lo. Nesse sentido, uma alternativa viável para o futuro é o Fórum das Nações Unidas sobre Cooperação para o Desenvolvimento (DCF, sigla em inglês). Ligado ao ECOSOC da ONU, o DCF foi estruturado para cobrir os temas de promoção de maior coerência, transparência e prestação de contas na CID; as várias formas de cooperação, incluindo a CSS e a triangular; o impacto de múltiplas crises; a consecução dos ODM até 2015²⁴. Segundo Hammad e Morton (2009, p.3), alguns observadores têm sugerido que o DCF pode desempenhar o papel de criar normas para os doadores emergentes tal qual o DAC desempenha para seus membros, dado algumas vantagens comparativas do DCF, como sua estrutura, da qual participam Estados, agências do Sistema ONU e organizações da sociedade civil; sua legitimidade política e o papel coordenador dentro da ONU.

Em relação específica ao atual sistema multilateral, no qual participam do regime de CID o FMI e o Banco Mundial, também não há espaço para uma maior atuação dos países considerados doadores emergentes. De acordo com Woods (2008, p. 15, tradução nossa), “o atual sistema multilateral não está configurado para oferecer incentivos para os doadores emergentes nele se engajarem”. Isso demonstra a face do debate relacionada à governança internacional. O fato de os doadores emergentes mais proeminentes representarem economias emergentes, com atuação de destaque em suas respectivas regiões e ambição global impacta no papel que demandam frente às estruturas de governança internacional. Nesse sentido, a preocupação com a CID desses países coloca-se também, como sugere Walz e Ramachandran (2011, p.7, tradução nossa), como “outra manifestação do desafio mais amplo que eles posam ao *status quo* de um mundo dominado pela OCDE”.

É com base nessas considerações que se faz pertinente a escolha do Brasil e da Índia para um estudo mais detalhado e comparativo sobre esses doadores emergentes. Não se pretende afirmar que o comportamento desses dois países é necessariamente semelhante aos demais doadores emergentes. Porém, os resultados contribuirão para uma maior compreensão do comportamento dessas duas economias emergentes, promotoras da CSS e crescentemente envolvidas na CID.

²⁴ Informações disponíveis no site do ECOSOC: < <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>> Acesso 06 jan. 2013.

3 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA ÍNDIA

Os capítulos anteriores estabeleceram os parâmetros necessários para a compreensão do significado da atuação do Brasil e da Índia como promotores de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dentro do marco da Cooperação Sul-Sul. Sob essa dupla perspectiva, o objetivo deste capítulo consiste em delinear as principais características das políticas de CID do Brasil e da Índia.

Os países serão analisados em seções separadas, mas a abordagem destacará as mesmas questões para ambos, identificando as origens das primeiras iniciativas de CID realizadas pelos países, a evolução da estrutura institucional, os princípios e características gerais, a distribuição setorial e geográfica e os enfoques particulares dados às modalidades de cooperação técnica, financeira, e outros. Além disso, buscar-se-á também apresentar dados de fontes oficiais para a tentativa de mensuração da escala da CID promovida pelos dois países.

3.1 A política de CID do Brasil

O Brasil possui uma atuação na CID altamente diversificada em termos de temas envolvidos e de distribuição geográfica dos parceiros. Enquanto modalidades de cooperação, o foco declarado brasileiro é a cooperação técnica. Para tanto, desenvolveu-se uma estrutura institucional e se definiu os princípios que guiam a prática cooperativa brasileira.

A opção por esse enfoque está relacionada tanto às capacidades e disponibilidade de recursos, como também à visão que o país tem sobre a definição de cooperação internacional para o desenvolvimento. No entanto, o foco dado à cooperação técnica acaba por eclipsar a prática pelo Brasil de outras modalidades de CID, que também serão apresentadas a seguir, embora em caráter mais breve.

3.1.1 A Cooperação Técnica brasileira: origens e estrutura institucional

As origens da CID do Brasil estão ligadas à experiência do país como receptor de cooperação técnica estrangeira e à estruturação de um sistema nacional para geri-la. As ações dessa forma de cooperação passaram a ocorrer com maior relevância a partir da década de 1950, sendo os Estados Unidos um parceiro expressivo nas mesmas. Data desse período a primeira iniciativa institucional de criação de um sistema de cooperação técnica, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), em 1950²⁵.

O volume crescente de projetos executados exigiu uma reforma que buscasse adequar a demanda das instituições brasileiras por ações de cooperação técnica aos planos nacionais de desenvolvimento. Assim, em 1969, centralizou-se o sistema na Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e na Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), ligada ao Ministério do Planejamento.

A partir de 1973, foram executadas as primeiras iniciativas oficiais de cooperação técnica prestadas pelo Brasil, em linha com a ação diplomática brasileira na América Latina e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Originava-se, assim, a cooperação técnica horizontal brasileira, que passava a ser vista não só como um instrumento de desenvolvimento interno, mas também de política externa (IGLESIAS PUENTE, 2010).

O ambiente multilateral das discussões sobre o desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul (CSS) favoreceu a definição das bases da cooperação técnica brasileira. Como já ressaltado no Capítulo 2, o enfoque da CSS na década de 1970 se voltou à cooperação técnica e econômica entre países em desenvolvimento. O conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), consagrado no Plano de Ação de Buenos Aires, influenciou a definição do modelo de cooperação brasileira.

A Conferência de Buenos Aires em 1978 foi um marco para a expansão da CTPD brasileira. O número de projetos aumentou consideravelmente, saltando de 28 projetos, mantidos antes da Conferência, para mais de 600 na década de 1980, ao passo que a cooperação recebida declinava (COSTA VAZ e INOUE, 2007, p.5).

Para fazer frente aos desafios gerenciais originados da expansão das atividades de cooperação técnica brasileira, criou-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987.

²⁵ As informações utilizadas sobre o histórico do “Sistema de Cooperação Técnica Brasileiro” e da ABC, quando não citado um autor específico, estão disponíveis no site oficial da ABC: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2012.

O objetivo era unificar as funções técnica, que era executada pela SEBIN, e de política externa, antes de competência da Divisão de Cooperação Técnica do MRE. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) contribuiu para a construção da Agência através de capacitação de recursos humanos e de técnicas gerenciais.

Com a criação da ABC, o Brasil definiu sua estrutura institucional de cooperação técnica. No entanto, o modelo brasileiro apresenta uma multiplicidade de atores participantes das ações de CTPD. Cabe a ABC: planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, seja na cooperação técnica recebida de outros países ou organismos internacionais, seja na cooperação técnica que o Brasil presta a países em desenvolvimento. Nesse sentido, a ABC desempenha papel central na coordenação da cooperação técnica realizada pelo Brasil. Porém, outras entidades participam também, sobretudo na fase de execução, estando dentre as principais: a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que é ligada ao Ministério da Saúde; a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que é vinculada ao Ministério da Agricultura; e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

A despeito de este ser um modelo institucional aparentemente estabilizado, várias fragilidades existentes são reconhecidas pela Agência e ressaltadas por diversos autores. O estudo realizado por Cabral e Weinstock (2010) aponta os principais desafios institucionais para a ABC derivados da expansão das atividades de CTPD praticadas pelo Brasil. O maior desafio é o marco legal de país receptor de cooperação técnica, não atualizado para regular a cooperação prestada. A ausência de legislação específica limita a ação da ABC, que é obrigada a operar por intermédio de agências internacionais, principalmente o PNUD, para a compra e contratação no exterior em benefício a outro país. Uma questão de alta relevância é a questão da autonomia limitada da ABC, por ser institucionalmente situada como um departamento do MRE, não dotando de pessoal próprio. Além dessas questões, são identificadas também fragilidades operacionais, como a alta rotação e insuficiência numérica de *staff*, *gaps* de *expertise* e fraca monitoração e avaliação. Com efeito, o estudo aponta a informação de que uma proposta de reforma institucional da ABC se encontra em análise pelo Itamaraty.

3.1.2 Características gerais e princípios da CTPD brasileira

A política brasileira de cooperação Sul-Sul pauta-se em princípios definidos e declarados pela própria ABC e pelo Itamaraty:

A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela **ênfase na capacitação de recursos humanos**, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as **peculiaridades de cada país**. Realiza-se com base na **solidariedade** que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é **livre de condicionalidades** e construída a partir da **manifestação de interesse de parte dos parceiros (“demand driven”)** (MRE²⁶, grifos nossos).

Na referida citação estão expressos algumas das características e princípios que regem a cooperação brasileira, que se pretende diferenciada daquela realizada pelos doadores tradicionais. Em primeiro lugar, o foco das atividades de cooperação técnica se dá na “capacitação de recursos humanos” e no “fortalecimento institucional de nossos parceiros”. Em segundo lugar, a cooperação brasileira é “livre de condicionalidades” políticas, “sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais”. Em terceiro lugar, pauta-se pelo reconhecimento das “peculiaridades de cada país” e pelos projetos realizados a partir da “manifestação de interesse de parte dos parceiros” (*Ibid*).

A linguagem utilizada também procura expressar o caráter diferencial da cooperação brasileira. Os conceitos enfatizados são de parceria e benefício mútuo. De acordo com as informações disponíveis no site da ABC²⁷: “[o] Brasil não se considera um emerging donor (...) considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda (aid), mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação”.

A análise da evolução da cooperação técnica no período recente, sobretudo a partir dos anos 2000, revela uma trajetória de significativa expansão. A tabela 1 abaixo apresenta o número de projetos de cooperação técnica iniciados a cada ano. O teor da expansão é claramente demonstrado comparando o número de projetos em 2009, de 413, com o número apresentado em 2003, de 23. Os dados encontrados em Iglesias Puente (2010), que cobrem o

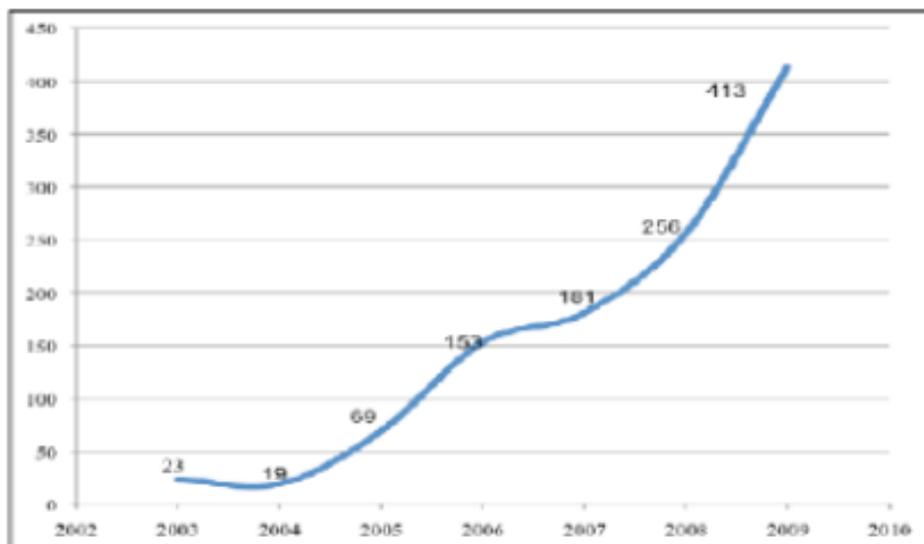
²⁶ Informação sobre ‘Cooperação Técnica’ disponível no site oficial do Itamaraty:

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica> > Acesso em: 30 out. 2012.

²⁷ Informação disponível no site oficial da ABC: <<http://www.abc.gov.br>> Acesso 30 out. 2012.

período de 1995-2005, mostram que no período anterior a 2003 o número de projetos iniciados²⁸ localizava-se sempre em torno de 20. Portanto, pode-se afirmar que a maior expansão nas atividades de cooperação técnica brasileira ocorreu de fato na segunda metade dos anos 2000. Dentre os fatores que possibilitaram essa expansão está o aumento no orçamento da ABC, que passou de R\$ 19 milhões, em 2006, para R\$ 52 milhões, em 2010.

Gráfico 1 - Número de projetos de cooperação técnica iniciados cada ano 2003-2009



Fonte: ABC, gráfico apresentado em Cabral e Weinstock (2010).

A distribuição setorial da CTPD brasileira revela um caráter bastante diversificado. O sucesso de programas sociais implementados internamente no Brasil, como o Fome Zero e o Bolsa Família, representam exemplos de boas práticas que outros países da América do Sul e também da África têm interesse em implantar. Destacam-se, dentre os diversos setores em que a cooperação técnica brasileira atua, projetos nas áreas de: agricultura, cujas atividades incluem produção agrícola e segurança alimentar e contam com a experiência de pesquisa da EMBRAPA; saúde, em que as atividades de prevenção do vírus HIV/AIDS e a atuação e pesquisa da FIOCRUZ; e educação, na qual se auxilia na construção de centros de formação, tendo o SENAI importante papel (COSTA VAZ e INOUE, 2007). Outros setores também incluem: justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, prevenção de acidente de trabalho, desenvolvimento urbano, biocombustível, transporte aéreo e turismo.

Em termos de distribuição geográfica, a alocação dos projetos de cooperação técnica coincide com as regiões prioritárias da política externa brasileira, desde 2003, quais sejam a

²⁸ A maioria dos projetos tem de 1 a 3 anos de tempo de execução, enquanto as atividades pontuais em geral não tem duração maior que 2 meses (IGLESIAS PUENTE, 2010, p.166)

América do Sul e a África. Dados de 2009 da ABC mostram que, em 2009, US\$ 6,8 milhões, o que representa 50% do orçamento da Agência, foram destinados à África, e US\$ 3,2 milhões, que representam 23% de seu orçamento, foi destinado à América do Sul. Dos recursos alocados no continente africano, 74% são destinados aos PALOPS. Figuram dentre os maiores destinatários da cooperação técnica brasileira os seguintes países: Moçambique, Timor Leste, Guiné-Bissau, Haiti, Cabo Verde, Paraguai, Guatemala, São Tomé e Príncipe, Angola, Uruguai e Cuba.

Segundo o documento Balanço de Política Externa 2003-2010, a ABC detém em seu portfólio cerca de 400 projetos em execução na América Latina e Caribe, aproximadamente US\$ 57 milhões, e 300 projetos, com 36 países na África. Sublinham-se também as iniciativas de cooperação técnica com o Haiti, bilateral e trilateral, que superam os US\$ 14 milhões, e com o Timor-Leste, que é o maior beneficiário na Ásia, com recursos de aproximadamente US\$ 7 milhões.

O Brasil tem se mostrado engajado também em iniciativas de cooperação técnica de cunho trilateral, isto é, quando o Brasil e outro país ou organismo internacional atuam conjuntamente em benefício de um terceiro país em desenvolvimento. O país enxerga essa forma de cooperação como positiva, por permitir ampliar a escala e o impacto da CSS.

3.1.2 Outras modalidades de CID: Cooperação Financeira, Assistência Humanitária, Cooperação Educacional

Em decorrência do foco brasileiro na cooperação técnica, geralmente se encerra a análise da CID brasileira sem se prestar menção às demais modalidades que compõem a CID. Enquanto a cooperação técnica praticada pelo Brasil é de competência da ABC, que é vinculada ao MRE, ações que podem ser classificadas como outras modalidades de CID encontram-se sob a esfera de atuação de outros ministérios.

Em parte essa é uma questão que envolve também as definições adotadas. Esse é o caso da assistência humanitária, cuja inclusão como modalidade de CID é controversa, pelas razões expostas no capítulo 1. Entretanto, cabe ressaltar que a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, sob coordenação do Itamaraty, em 2006, possibilitou ao país a execução de uma política externa humanitária. De acordo com o documento Balanço de Política Externa 2003-2010, mais de 50 países afetados

por epidemias, fome aguda, terremotos, tsunamis e conflitos internos receberam assistência brasileira.

Da mesma forma, o país conta com uma política de cooperação educacional. De acordo com o levantamento do IPEA (2010), participam dessa modalidade de cooperação: o Ministério da Ciência e Tecnologia, através do CNPq; a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); a Secretaria de Educação Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC); e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Na esfera de parceria entre o MCT e o MRE, cabe destaque para o Programa Estudante Convênio de Graduação (PEC-G) e o Programa Estudante Convênio de Pós-Graduação, os quais oferecem vagas em universidades públicas brasileiras a estudantes de países em desenvolvimento. Esses programas têm sido expressivos na aproximação com a África, tendo beneficiado ao todo 4300 estudantes de graduação de 20 países africanos e 237 pós-graduandos de 14 países desse continente, segundo os dados do Balanço de Política Externa 2003-2010.

A cooperação financeira já é um tema um pouco mais sensível, mas que vem demonstrando um potencial expressivo na atuação exterior brasileira. A cooperação financeira do Brasil é referida por Schläger (2007) como ‘o grande desconhecido’, pois enquanto há documentação extensiva disponível sobre a orientação da cooperação técnica brasileira, o mesmo não ocorre em relação à concepção, princípios e volume da cooperação financeira brasileira.

A cooperação financeira recebida para o financiamento de instituições brasileiras passa pela supervisão da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Já outros temas que envolvem a cooperação financeira estão sobre os auspícios do Ministério da Fazenda. Vinculado a este, pode-se apontar a atuação do Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE), que definiu os parâmetros para a participação brasileira em programas de alívio e reestruturação de dívidas. Nesse campo, o Brasil segue as orientações do Clube de Paris²⁹, do qual atua como membro associado³⁰, e participa da iniciativa de alívio de dívidas dos países pobres altamente endividados (*Heavily Indebted*

²⁹ O Clube de Paris é um grupo informal de credores oficiais cujo papel é encontrar soluções coordenadas e sustentáveis para as dificuldades de pagamento por países devedores. As operações de reescalonamento, que é o alívio da dívida pelo adiamento ou, no caso de reescalonamento concessional, redução de obrigações de serviço da dívida durante um período definido ou a partir de uma data fixa, ocorrem após a realização de reformas de estabilização macroeconômica e financeira. Mais informações: <<http://www.clubdeparis.org/>> Acesso em 8 nov. 2012.

³⁰ Além dos atuais 19 membros permanentes do Clube de Paris, podem participar também das negociações outros credores oficiais - condição que o Brasil assumiu recentemente - desde que haja o acordo dos membros permanentes e do país devedor.

Poor Countries - HIPC³¹). Nessa iniciativa, o Brasil cancelou a dívida de Moçambique, no valor de UU\$ 369 milhões; Tanzânia, no valor de US\$ 10 milhões; Maurítânia, no valor de US\$ 9 milhões; e Guiné-Bissau, no valor de US\$ 5 milhões (SCHLÄGER, 2007).

Por fim, outro campo de alta relevância dentro da cooperação financeira diz respeito à atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A atuação do banco de fomento brasileiro adquire importância quando analisada sob a ótica dos bancos de desenvolvimento regional. Conforme Castro (2011) a questão dos bancos regionais faz convergir, parcialmente, as agendas de integração e de desenvolvimento, pois, dada a atrofia dos mercados de capitais e títulos da região, os bancos de desenvolvimento acabam por desempenhar as fontes mais importantes de recursos para o financiamento de longo prazo. Ainda segundo o autor, a expansão recente da atuação do BNDES na América do Sul demonstra o peso que uma mudança na estratégia de um banco do porte como o do BNDES pode ter no comércio intrarregional. Entretanto, a atuação do BNDES como financiador externo pode ocorrer apenas de forma limitada, pelo seu estatuto e mandato de promoção do desenvolvimento brasileiro, a ações que promovam as exportações brasileiras. Além disso, buscando aumentar sua participação na América do Sul, após o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o BNDES assinou, em 2002, Protocolo de Cooperação com a Corporação Andina de Fomento (CAF), que previu, entre outros, operações de co-financiamento (CASTRO, 2011, p.130).

3.1.3 A escala da CID do Brasil

A disponibilidade dos números para uma análise precisa da escala da CID empreendida pelo Brasil passa pelos mesmos desafios que ocorrem com os demais denominados doadores emergentes, conforme as razões explicitadas no capítulo 2. Somente em 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um estudo inédito no país para a mensuração da CID brasileira.

³¹ A iniciativa HIPC parte do reconhecimento pela comunidade financeira internacional em 1996 de que a situação da dívida externa de um grande número de países de baixa renda, na maior parte na África, havia se tornado extrema e influenciava seu desenvolvimento econômico. A iniciativa foi aprimorada em 1999, como resultado de uma revisão do Banco Mundial e do FMI. A redução do serviço da dívida em termos nominais, dentro da iniciativa HIPC, para 29 países que atingiram seus *decision points* foram estimadas em US\$ 62 bilhões. Maiores informações: < <http://web.worldbank.org/>> Acesso em 8 nov. 2012.

Estimativas anteriores ao estudo do IPEA baseavam-se principalmente nos orçamentos da ABC, com a ressalva de que os números reais seriam maiores, pois a cada R\$ 1 gasto pela Agência, outros R\$ 15 eram gastos pelas outras instituições envolvidas na execução da cooperação, que não cobram pelo seu *expertise* (hora técnica).

O estudo do IPEA (2010), realizado através de uma parceria entre o Instituto e o Ministério das Relações Exteriores, por meio da ABC, foi o primeiro levantamento dos recursos em CID realizado no âmbito da administração federal. Depreende-se do estudo algumas das concepções do país em relação ao próprio conceito de CID, pois foi preciso adotar não só uma metodologia específica e critérios para reportar os dados, como acordar uma definição comum e operacional de CID³²:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, **totalmente a fundo perdido**, no governo de outros países, em 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, p.17, grifo nosso).

De acordo com o documento final, partiu-se da revisão de metodologias internacionais, para conferir certo grau de comparabilidade dos dados levantados com os disponíveis em âmbito internacional. A principal diferença em relação ao difundido conceito de AOD, fornecido no Capítulo 1, é a característica de considerar apenas os recursos investidos a fundo perdido. Dessa forma, não entram empréstimos fornecidos sob quaisquer termos e graus de acessibilidade, excluindo, assim, a modalidade da cooperação financeira.

Nesse escopo, o volume total levantado pelo estudo para o período de 2005-2009 é de R\$ 2.898.526.873,49, dividido entre quatro modalidades de: ajuda humanitária, bolsas de estudo para estrangeiro, cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais. O valor no período inicial e final do estudo praticamente dobra, passando de R\$ 384,2 milhões, em 2005, para mais de R\$ 724,4 milhões, em 2009, em valores correntes, ou US\$ 158,1 milhões para US\$ 362,2. Nas referidas categorias, as contribuições para organizações internacionais representaram 75% do total de recursos destinados no período (IPEA, 2010). No Anexo I pode-se visualizar as tabelas contendo os valores da CID do Brasil em reais e em dólares correntes.

³² Compreende-se neste trabalho que a definição adotada não representa necessariamente o posicionamento político brasileiro em relação ao conceito de CID, mas fornece um indicativo do mesmo.

3.2 A política de CID da Índia

A tarefa de mapear a atuação em CID da Índia se apresenta complexa, pois aparte da cooperação técnica prestada, a cooperação financeira se imbrica com operações de crédito ligadas ao comércio, situando-se em algum ponto indefinido entre CID e comércio em si. Portanto, ressalta-se desde já que muitas das atividades e fluxos apresentados como assistência para o desenvolvimento apresentam tal ambiguidade.

Não obstante, pode-se afirmar que a parceria para o desenvolvimento empreendida pela Índia abarca as dimensões de cooperação técnica, financeira, humanitária e educacional. Tendo isso em vista, a abordagem que segue apresentará as origens e a estrutura institucional - ainda em construção - da CID indiana, para em seguida apresentar suas características gerais e modalidades.

3.2.1 As origens e a estrutura institucional da CID indiana

As origens da CID na Índia, assim como ocorre com praticamente todos os doadores emergentes, estão ligadas à experiência do país como receptor de assistência ao desenvolvimento. Frente a níveis elevados de pobreza, a Índia recebeu formas de ajuda externa de sua metrópole colonial em meados da década de 1920, consistindo esse um dos antecedentes pré-1945 da CID, e da Rússia no início da Guerra Fria (LANCASTER, 2007). No entanto, o crescimento econômico possibilitou à Índia fazer a transição de ser um dos maiores receptores de ajuda externa nos anos 1980, para uma situação em que a mesma constitui menos de 0,3% do PNB do país (BIJOY, 2010).

Iniciativas de concessão de assistência ao desenvolvimento por parte da Índia aos países vizinhos podem ser traçadas logo após sua independência, conquistada em 1947. O discurso do orçamento da União em 1958 já se referia a concessão de um empréstimo de INR 200 milhões para Myanmar e outros INR 100 milhões em subvenções multi-anuais para o Nepal (CHANANA, 2009, p.11).

Esforços para a construção de uma estrutura institucional específica para o manejo da CID da Índia são recentes. Em 2003, o Ministro das Finanças anunciou no discurso do orçamento que a Índia chegara a um estágio de desenvolvimento em que deveria, em primeiro

lugar, rever sua dependência com doadores externos e, em segundo lugar, estender apoio aos esforços nacionais de outros países em desenvolvimento (INDIA, Budget Speech 2003-2004, para. 126). O primeiro ponto, a revisão na relação com os doadores bilaterais, resultou em novas diretrizes, segundo as quais a assistência bilateral ao desenvolvimento recebida pela Índia seria aceita apenas dos países do G8, da Comissão Europeia e outros membros da União Europeia, desde que se comprometam com valores mínimos de US\$ 25 milhões anuais. Os demais deveriam direcionar assistência via ONGs. Assistência bilateral na forma de cooperação técnica continuaria a ser aceita. Além disso, a Índia manteria sua política de não aceitar ajuda-ligada. (INDIA - MINISTRY OF FINANCE, 2005).

Em relação ao segundo ponto, propunha-se o estabelecimento da *India Development Initiative*, no âmbito do Ministério das Finanças. Essa seria concebida para promover a Índia como centro de produção e destino de investimentos, influenciar e promover os interesses econômicos e estratégicos. Também seria o instrumento pelo qual seriam concedidas subvenções e assistências para projetos aos países em desenvolvimento da África, Ásia e outras regiões (INDIA, Budget speech 2003-2004, para. 117 e 126).

Entretanto, pouco se avançou na proposição dessa iniciativa. No discurso do orçamento de 2007, num item específico denominado ‘Cooperação para o Desenvolvimento’, propõe-se a criação de uma agência de cooperação, capaz de coordenar os fluxos de CID indianos:

107. In keeping with India's growing stature in international affairs, we must willingly assume greater responsibility in promoting development in other developing countries. At present, India extends development cooperation through a number of Ministries and agencies and the total sum is about US\$ 1 billion per annum. It is felt that all activities relating to development cooperation should be brought under one umbrella. Accordingly, Government **proposes to establish the India International Development Cooperation Agency (IIDCA)**. The Ministries of External Affairs, Finance and Commerce and other stakeholders will be represented on IIDCA (INDIA, Budget speech 2007-2008, para. 107, grifo nosso).

Efetivamente, somente em janeiro de 2012 esses planos se consolidaram na criação de uma agência de cooperação para o desenvolvimento. Criada sob o nome de *Development Administration Partnership (DPA)*, vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, a agência tem o mandato de “operar efetivamente os projetos de ajuda da Índia pelos estágios de concepção, lançamento, execução e conclusão” (MEA³³). A organização institucional atual da agência comporta três principais divisões: DPA I, que lida com a avaliação de projetos e

³³ Site oficial do *Ministry of External Affairs*. Disponível em: < <http://www.mea.gov.in>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

linhas de crédito; DPA II, que lida com esquemas de construção de capacidades, ajuda humanitária e o *Indian Technical and Economic Cooperation Programme*; e DPA III, que administra a execução dos projetos (*Ibid.*).

Vale ressaltar que a agência está em construção, não estando ainda totalmente funcional. No entanto, a forma como a DPA foi estruturada lança luz sobre os principais elementos da CID indiana, até então administrados sob a coordenação de diferentes ministérios.

O Ministério de Relações Exteriores desempenha o papel central na concessão de assistência técnica e econômica bilateral, realizando solicitações de desembolsos ao Ministério das Finanças. Além disso, outro instrumento utilizado pela Índia é a concessão de linhas de crédito, através do Export Import Bank of India (EXIM bank), sob a esfera do Ministério das Finanças (JOSEPH, 2011). Notavelmente, a utilização de linhas de crédito obedece a lógicas eminentemente comerciais, sendo discutivelmente controversa sua inclusão como cooperação para o desenvolvimento. Todavia, como já mencionado, isso representa uma questão maior, presente nas características gerais da CID indiana, que serão discutidas a seguir.

3.2.2 Princípios e características gerais da CID indiana

Os princípios que guiam a CID indiana não são totalmente claros e declarados. Pode-se deduzir que estejam relacionados aos princípios de solidariedade entre os países em desenvolvimento herdados da Conferência de Bandung e do Movimento dos Países Não-Alinhados. Nesse sentido, a política de CID indiana seria livre de condicionalidades políticas, em respeito aos tradicionais princípios de respeito à soberania e não intervenção.

Em relação ao discurso oficial, identificam-se na descrição do programa de cooperação técnica e econômica (ITEC) referências à parceria para benefício mútuo e à orientação voltada para a demanda (*demand-driven*), além de situar o programa no marco da CSS:

It is about cooperation and partnership for mutual benefit. It is response-oriented and addresses the needs of developing countries. Thus, the ITEC Programme

constitutes an integral part of India's South-South Cooperation effort which has been a traditional pillar of the country's foreign policy and diplomacy (MEA³⁴).

Entretanto, mesmo que seja orientado para os interesses dos seus parceiros, reporta-se com frequência que a assistência ao desenvolvimento da Índia é notavelmente ligada (ECOSOC, 2008, p.30).

Um traço característico do programa de assistência para o desenvolvimento indiano diz respeito às interações entre os três vetores - ajuda, comércio e investimento- mencionados no capítulo 2. Além de possuir tradicionalmente um foco em intervenções menores, de baixo impacto, mas engajamento contínuo, como é o caso da assistência técnica, quando a motivação é econômica, a CID é frequentemente um elemento de um engajamento mais amplo para promover o comércio bilateral e conquistar novos mercados (CHANANA, 2010, p.4).

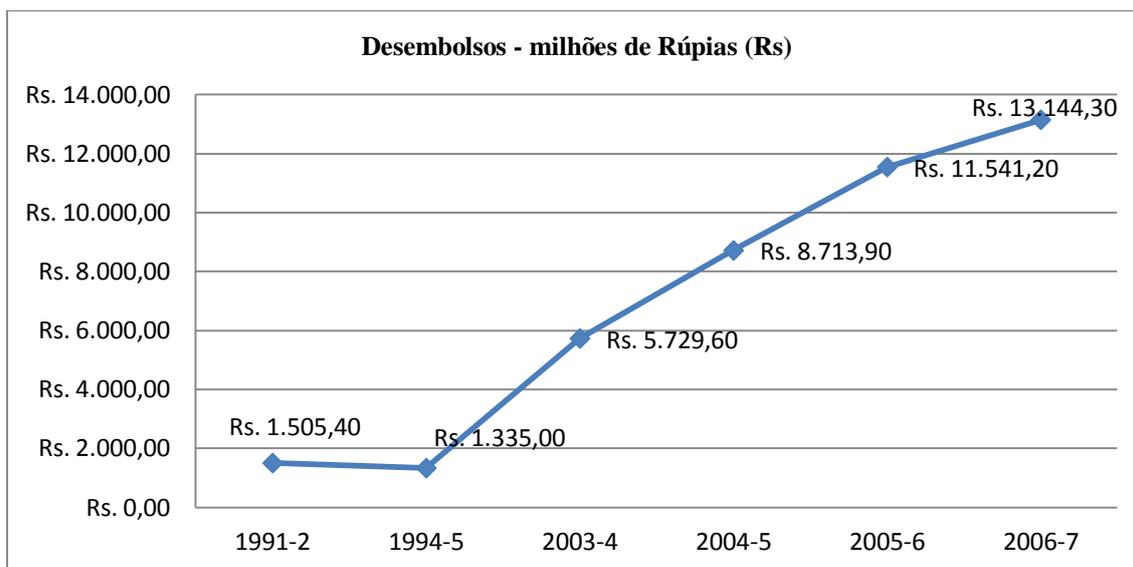
A análise dos fluxos de assistência para o desenvolvimento da Índia revela que o movimento de expansão situa-se no período a partir de 2003. De fato, isso é coerente com o argumento que, a partir dos anos 2000, a Índia passou a ativamente procurar ser retratada como um doador, ao invés de receptor, de cooperação e ajuda para o desenvolvimento (JOSEPH, 2011).

O gráfico 2 abaixo, a partir de dados selecionados de desembolsos do Ministério das Finanças, apresentados por Chaturvedi (2008), procura demonstrar parte dessa expansão. Dos dados apresentados, estão representados abaixo os valores totais de desembolsos, não incluindo empréstimos, linhas de crédito e contribuições a instituições multilaterais. A intenção não é ainda prover uma estimativa da escala atual da CID indiana, mas sim apresentar sua expansão de aproximadamente Rs 1 bilhão (em torno de US\$ 27 milhões correntes), em 1991, para Rs 13 bilhões (em torno de US\$ 240 correntes³⁵).

³⁴ Informação do site do *Ministry of External Affairs*. Disponível em: <<http://itec.mea.gov.in/>> Acesso 20 dez 2012.

³⁵ Valor convertido em dólares correntes a uma taxa de câmbio de Rs 1 equivalendo a US\$ 0.018305, segundo cotação em 16 jan 2003.

Gráfico 2 - Desembolsos de assistência ao desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de desembolsos (*disbursements*) do Ministério das Finanças coletados por Chaturvedi (2008).

Ainda de acordo com Chaturvedi (2008, p.31), do total de fluxos de atividades de assistência para o desenvolvimento para o ano de 2006-2007, as maiores parcelas são de subvenções bilaterais e do programa ITEC, representando 44% e 47% do total. Já as linhas de crédito do EXIM Bank constituem em torno de 8%, as subvenções para instituições multilaterais 1% e empréstimos menos que 1%.

Em termos de distribuição geográfica, o foco da assistência técnica e econômica da Índia são os países vizinhos da Ásia Meridional³⁶. Tradicionalmente, os principais destinos da CID indiana são Butão, Nepal, Bangladesh e Sri Lanka. A Índia engajou-se no esforço de reconstrução do Afeganistão, que se tornou um dos principais destinos da ajuda. O relatório anual do MEA de 2009-2010 reporta como principais destinos dos programas de ajuda e empréstimos: o Butão, cujo montante representa 55% do total de orçamento de ajuda e empréstimos, seguido pelo Afeganistão, que representa 12% e países Africanos, que representam aproximadamente 5% (MEA, 2010, p.199).

Os setores envolvidos na CID são diversificados, destacando-se os de infraestrutura, saúde e educação no sul da Ásia, ao passo que na África o foco é em treinamento de servidores civis de empresas ou instituições públicas, como hospitais, ferrovias e universidades (BIJOY, 2010).

³⁶ A utilização do termo Ásia Meridional, ou Sul da Ásia, segue a metodologia adotada pela ONU para a definição das sub-regiões da macrorregião geográfica da Ásia. Maiores detalhes: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>> Acesso em 20 dez 2012.

3.2.2 O Programa de Cooperação Técnica e Econômica (ITEC)

O *Indian Technical and Economic Cooperation Program (ITEC)* é um dos principais integrantes da CID Indiana. O programa foi criado em 1964, tendo como seu principal arquiteto o ex-primeiro-ministro Nehru, como forma de compartilhar conhecimentos, transferir tecnologias e criar capacidades nos países em desenvolvimento, muito dos quais recém-independentes. Mais tarde, foi adicionado ao corolário do ITEC o *Special Commonwealth Assistance for Africa Programme (SCAAP)*, que abrange 19 países do continente africano³⁷.

Ao todo são seis os componentes que estruturam o ITEC/SCAAP. São eles: i) treinamento (civil e de defesa) na Índia de candidatos de países parceiros; ii) Projetos e atividades relacionadas, como estudos de viabilidade e serviços de consultoria; iii) Delegação de peritos indianos ao exterior; iv) Visitas de estudo; v) Doação de equipamentos e vi) Assistência humanitária para o alívio de desastres (MEA³⁸).

Ainda segundo as informações do MEA, em torno de 5000 *slots* anuais são alocados aos parceiros para os treinamentos civis. Ao todo participam 42 instituições indianas, cuja lista é publicada nos relatórios anuais do MEA, na condução de aproximadamente 200 cursos. Os cursos mais procurados são no campo de Tecnologia da Informação e Inglês. Também se destacam as experiências e a expertise da Índia nos campos de indústrias de pequena e média escala, agricultura e gerenciamento financeiro.

De acordo com a análise de Chatuverdi (2008, p.32-3), observa-se uma tendência a diversificação dos parceiros nos treinamentos dentro do marco do ITEC. Na distribuição regional dos treinamentos, no período de 2005 a 2006, participação da Ásia foi de 62%, com 19% para a África e outros 19% para outros países em desenvolvimento.

O modo de alocação dos *slots* revela uma dimensão estratégica. Conforme sublinha Kragelund (2010, p.10), os *slots* disponíveis para cada parceiro são alocados e revisados anualmente pelo Ministério das Relações Exteriores, refletindo a percepção econômica ou política que a Índia dá a cada país. Recentemente, alguns países africanos tiveram seus *slots* incrementados, como Maurícias, Uganda e África do Sul.

³⁷ Os países parceiros do SCAAP são: África do Sul, Botsuana, Camarões, Gâmbia, Gana, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Serra Leoa, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue,

³⁸ Informação do site do *Ministry of External Affairs*. Disponível em: <<http://itec.mea.gov.in/>> Acesso: 20 dez 2012.

Pode-se também adicionar a perspectiva do impacto da diplomacia cultural. A relevância do programa, entre outros, reflete-se no fato das mais de 40.000 pessoas treinadas formarem uma *constituency* de oficiais públicos com disposições amigáveis em relação à Índia (BIJOY, 2010).

3.2.3 Cooperação Financeira e outras modalidades

Na Índia, a modalidade de cooperação financeira é declaradamente utilizada nas iniciativas de CID, sendo oficialmente referida como assistência econômica, apesar de não ser incomum encontrar em discursos e relatórios a expressão ajuda externa³⁹. A cooperação financeira aparece na CID da Índia sobre duas formas principais: i) subvenções e empréstimos bilaterais; e ii) linhas de crédito.

No caso das subvenções e empréstimos bilaterais, a responsabilidade pelos desembolsos é do Ministério das Finanças, através do Departamento de Assuntos Econômicos e sob recomendação do Ministério das Relações Exteriores. O foco das atividades empreendidas nessa modalidade é guiado pelas características gerais acima mencionadas.

Já as linhas de crédito concedidas pelo EXIM Bank representam um alavancador das relações comerciais com a África, visto que são disponibilizadas para compra de produtos ou serviços indianos. Segundo Joseph (2011, p.21), a utilização das linhas de crédito pode refletir o fato da Índia, apesar das impressionantes taxas de crescimento, ainda não estar em posição econômica de permitir-se emprestar grandes quantias de dinheiro e em termos altamente concessionais sem muita expectativa de retornos comerciais.

De fato, os dados revelam a predominância da África na utilização desse instrumento. Das linhas de crédito operadas pelo EXIM Bank ativas em 31 de março de 2008, a parcela correspondente à África Subsaariana era de 46%, seguida da região norte da África, que equivale a 15% (CHANANA, 2010, p.3).

A concessão de linhas de crédito faz-se presente em programas indianos recentes. Foram concedidas linhas de crédito no valor de US\$ 550 milhões para o *Focus Africa Programme* 2002-2007 (KRAGENLUG, 2010); e outros US\$ 500 milhões, em 2004, em créditos ligados a atividades de agricultura, melhorias infraestruturais e compra de produtos

³⁹ Um claro exemplo é o Discurso do Orçamento de 2003-2004 outrora mencionado, o qual apresentava como título do tópico *External Aid*.

manufaturados para o *Techno Economic Approach for Africa-India Movement (TEAM-9)*, que abarca oito países ricos em recursos naturais: Burkina Faso, Guiné Equatorial, Chade, Guiné-Bissau, Mali, Costa do Marfim e Senegal (BIJOY, 2010).

Além disso, a Índia também realizou operações bilaterais de alívio de dívidas. Até 2008, a Índia já havia promovido o cancelamento de dívidas em valores que totalizam US\$ 24 milhões (NAIDU *apud* KRAGENLUG, 2010, p.11).

Por fim, cabe citar também a modalidade de cooperação educacional e cultural. O *Indian Council for Cultural Relations (ICCR)*, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, disponibiliza bolsas de estudos de doutorado, pós-graduação e graduação para estudantes estrangeiros, assim como cursos profissionalizantes. O Relatório do MEA de 2010 estima que 1368 estudantes estrangeiros estejam estudando no país com bolsas mantidas pelo ICCR. Além disso, durante os meses de abril e novembro de 2009, foram oferecidas 2226 novas bolsas, incluindo 675 bolsas para estudantes afegãos e 526 para estudantes da África (MEA, 2010, p.177).

3.2.3 A Escala da CID indiana

A mensuração da escala das atividades de CID da Índia é dificultada pela mistura de modalidades executadas. Algumas dessas modalidades podem ser facilmente separadas da contabilização por critérios de definição, como seria o caso das linhas de crédito operadas pelo EXIM Bank. Todavia, em outros casos isso é mais difícil, como é o caso do programa de assistência técnica e econômica (ITEC), que inclui dentre suas atividades a modalidade de assistência humanitária. Talvez com a introdução da *Development Partnership Administration (DPA)* como agência centralizadora das atividades relacionadas a CID indiana, pode-se esperar que seja simplificada a atividade de mensuração.

De toda forma, seguiu-se no presente trabalho os passos realizados para a estimativa fornecida pelo ECOSOC (2008). Em primeiro lugar, um indicativo do valor da CID da Índia está no discurso do orçamento de 2007 - citada anteriormente - na qual o Ministro das Finanças declara que no presente a Índia estende cooperação para o desenvolvimento, através de vários ministérios, numa soma de aproximadamente US\$ 1 bilhão anual.

Em segundo lugar, o orçamento da Índia contém valores de fluxos direcionados a governos. De fato, os relatórios anuais do Ministério das Relações Exteriores contém na parte

dos anexos uma tabela com os principais destinos dos programas de ajuda e empréstimos da Índia e seus respectivos montantes. O Relatório de 2009-2010 apresenta um valor total de R\$ 23.587.900.000,00, que equivalem a US\$ 431.304.751,50 atuais⁴⁰ (MEA, 2010). Com base nesse método, apresentamos no Anexo II uma tabela extraída de Joseph (2011), que apresenta os valores já convertidos em dólares para os anos de 2007, 2008 e 2009.

As linhas de crédito fornecidas pelo EXIM Bank não estão cobertas nesses números. O montante estimado é de US\$ 428 milhões, sendo, porém um valor agregado de alguns anos (ECOSOC, 2008).

Portanto, acorda-se com a estimativa do relatório produzido pelo ECOSOC, no sentido de caracterizar a escala da CID promovida pela Índia numa estimativa entre US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilhão.

⁴⁰ Valor convertido em dólares correntes a uma taxa de câmbio de R\$ 1 equivalendo a US\$ 0.018305, segundo cotação em 16 jan 2003.

4 Análise Comparativa: Política Externa e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e da Índia

O capítulo anterior caracterizou as principais características e enfoques das políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e da Índia. Cumpre ao presente e final capítulo analisar as políticas de CID do Brasil e da Índia sob uma perspectiva comparada das linhas-mestre da política externa de ambos os países.

Para tanto, primeiramente serão resgatados os contextos específicos das políticas externas do Brasil e da Índia no imediato pós Guerra-fria, identificando a posição relativa aos temas que envolvem as relações Sul-Sul. Em seguida, serão abordados os temas e objetivos comuns das agendas de política externa dos dois países. Finalmente, pretende-se discutir como a CID pode potencialmente contribuir para a consecução desses objetivos de política externa, seja na região ao qual os respectivos países estão circunscritos, seja no continente africano.

4.1 Os Contextos das Políticas Externas no Pós-Guerra Fria e o lugar do “Sul”

A Guerra Fria terminou com a queda do muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991. O desaparecimento do conflito bipolar, que por quase cinco décadas condicionava os movimentos no sistema internacional, determinou a reorientação das políticas externas e trouxe consigo implicações internas. Embora o contexto dessas orientações seja acentuadamente distinto para o Brasil e a Índia, em ambos os países o período coincidiu com o esgotamento da estratégia de desenvolvimento nacional centrada no Estado e a realização de reformas econômicas liberalizantes.

No Brasil, o fim da Guerra Fria coincidiu com o período de redemocratização, já iniciado em 1985, e com a abertura econômica, iniciada na década de 1990 a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando o Brasil aderiu às medidas neoliberais do denominado Consenso de Washington, que pregavam a redução da participação do Estado na economia.

A adaptação da política externa ocorreu com dificuldade, agindo o Brasil sob orientações confusas desde 1990, com a coexistência de três paradigmas⁴¹ de ação externa identificados por Cervo e Bueno (2010): o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. O *Estado desenvolvimentista* enfatiza o caráter nacional e autônomo da política externa e possui aspecto de empresário condutor do desenvolvimento; o *Estado normal* envolve a subserviência às coerções do centro hegemônico, a destruição e alienação do núcleo central da economia nacional, a transferência de renda e a regressão histórica; o *Estado logístico* fortalece o núcleo nacional transferindo as responsabilidades empreendedoras à sociedade e a auxilia a operar no exterior, promovendo uma inserção madura no mundo globalizado (CERVO; BUENO, 2010, p. 457). A análise promovida pelos autores do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC-1995-2002) revela a adoção do paradigma do Estado normal, o não desaparecimento total do desenvolvimentista e o ensaio do logístico, que se consolidaria com Lula.

Um entendimento semelhante resulta da ideia de caminhos de desenvolvimento, presente em Soares de Lima e Hist (2006). Segundo essa concepção, um caminho de desenvolvimento cria ideias, interesses e instituições que podem permanecer mesmo com o desaparecimento das condições internacionais que o criaram. Isso explicaria, segundo as autoras, a estabilidade e continuidade da política externa brasileira no período do modelo substitutivo de importações, interpretado, entre outros fatores, pelo insulamento burocrático do Itamaraty, que reteve memória institucional daquele período, mesmo após a sua falência.

Assim, Soares de Lima e Hist (2006) argumentam que às mudanças ocorridas ao fim da Guerra fria e ao esgotamento do modelo substitutivo de importações, não se seguiu um consenso claro, mas sim dois modelos alternativos. O primeiro modelo foca-se na credibilidade internacional do país, dependente, por sua vez, da estabilização econômica. Nele, a autonomia nacional resulta da cooperação na criação de regras e instituições internacionais. Já o segundo modelo dá maior ênfase à autonomia, buscando ao mesmo tempo maior projeção internacional e flexibilidade da política externa. Ele defende uma política de desenvolvimento ativa, colaboração com países de interesses similares e esforços para a superação das desigualdades internas.

O governo de FHC (1995-2002) é representativo do primeiro modelo. Sua atuação internacional é regida pelo princípio da ‘autonomia pela participação’, definida como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade

⁴¹ A construção de uma teoria paradigmática das Relações Internacionais é tentada por Cervo (2003), a partir da realidade política brasileira e latino-americana.

de gestão da política externa” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Nesse sentido, as relações com os países desenvolvidos, sobretudo Estados Unidos e a União Europeia, eram privilegiadas. Contudo, apesar de não ser a ênfase do governo, ocorreram aproximações com grandes países do Sul quando havia benefícios materiais em jogo, como com a Índia e a África do Sul no caso das patentes farmacêuticas, porém sem institucionaliza-las (*Ibid*).

Em contrapartida, o governo seguinte, de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010), é representativo do segundo modelo identificado por Soares de Lima e Hist (2006). Dessa forma, a estratégia mais focada na autonomia do governo Lula reincorporou os objetivos de desenvolvimento na política externa brasileira, com a inclusão da agenda social na mesma, sendo a formação do IBAS, em 2003, exemplar dessa ênfase renovada tanto nos objetivos de desenvolvimento como na Cooperação Sul-Sul (*Ibid*).

Assim, a atuação internacional do governo Lula é caracterizada pelo princípio da ‘autonomia pela diversificação’, na qual a adesão às normas internacionais se dá por meio de alianças Sul-Sul e acordos com parceiros não tradicionais, visando à redução de assimetrias nas relações com os países mais poderosos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse sentido, o Sul está presente com maior ênfase a partir do governo de Lula, através de visões de mundo e raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente compartilhadas com parte da diplomacia brasileira. No entanto, ressaltam os autores, não se pode interpretar essa ênfase como um retorno ao terceiro-mundismo, tal qual fazem partidos de oposição ao governo, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pois “as buscas por maior equilíbrio e por mudanças nas relações de poder não resultaram em rupturas com os países ricos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.22). No mesmo sentido corrobora Pecequilo (2008), ao afirmar ser enganoso o debate que coloca, de um lado, grupos que defendem uma relação especial com os EUA e, de outro, uma suposta separação de parceiros devido a aproximações com países do Sul. Segundo a autora, a política externa de Lula tem se focado justamente na combinação dos eixos horizontal e vertical, pois “transforma e atualiza o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul” (PECEQUILO, 2008, p.136).

Na Índia, o fim da Guerra Fria teve impactos ainda maiores que no Brasil, pois abalou os alicerces da própria identidade da política externa indiana, arregimentada nos dezessete anos que Nehru atuou como primeiro-ministro, desde a independência conquistada em 1947. No cenário da Guerra Fria, Nehru concebeu as linhas de política externa indiana na atuação proeminente no Movimento dos Países Não-Alinhados, postura de cunho ideológico e estratégico mantida pelos seus sucessores. A queda do muro de Berlim, em 1989, e quinze dias depois a derrota do Partido do Congresso nas eleições gerais simbolizaram a mudança

nos parâmetros da política externa que prevaleceram por quarenta anos: a Guerra Fria e a dominância do Partido do Congresso (CHIRIYANKANDATH, 2004).

Conforme argumenta Raja Mohan (2006), três circunstâncias têm historicamente impedido a Índia de realizar seus grandes objetivos: i) a partição do subcontinente sul-asiático em linhas religiosas, que deixou a Índia com um conflito persistente com o Paquistão e a divisão interna entre hindus e muçulmanos; ii) o sistema socialista indiano, que causou o declínio econômico e a perda de influência após a independência, por evitar o engajamento comercial internacionalmente; e iii) a Guerra Fria, cenário no qual a Índia foi empurrada para o lado soviético, em oposição ao apoio americano dado ao Paquistão e à China. A última década do século XX, argumenta o autor, liberou a Índia dos dois últimos constrangimentos e permitiu-lhe reinventar sua política externa, posicionando-a em torno da ascensão chinesa, mudando a aproximação com os vizinhos e trabalhando de perto com as grandes potências.

No campo econômico, semelhantemente ao Brasil, a situação macroeconômica do Estado indiano estava bastante fragilizada. Essa situação foi agravada pela Guerra do Golfo, em 1991, que custou às finanças do país US\$ 2,5 bilhões com a alta nos preços do petróleo e com a conseqüente perda de remessas pelo repatriamento de milhares de trabalhadores (GANGULY, 2004). A solução adotada para sair da crise foi a realização de uma reforma estrutural, nos moldes das recomendações do FMI e do Banco Mundial, no governo do primeiro-ministro Narasimha Rao (1991-1996), idealizada pelo então ministro das finanças Manmohan Singh, que seria eleito primeiro-ministro em 2004.

A reorientação da política externa indiana, sob as condições acima expostas, ocorreu de forma gradual, mantendo sua linha de mudança apesar de alguns contornos específicos dos dois principais partidos que lideraram o país no período. Como assinala Mohan (2006), os líderes indianos não anunciam novas diretrizes de política externa, portanto a análise que segue representa os redirecionamentos da política externa indiana implementadas progressivamente pelos governos dos primeiros-ministros Rao (1991-1996), do Partido do Congresso; Vajpayee (1998-2004), do Partido Nacionalista Hindu (Bharatiya Janata Party, doravante BJP); e Singh (2004-presente)⁴².

Dois aspectos principais têm guiado as análises da política externa indiana no período posterior à Guerra Fria. O primeiro deles é a adoção de armas nucleares, caminho totalmente oposto ao brasileiro, que renunciou às armas nucleares com a adesão ao Tratado de Não-

⁴² A Índia adota o sistema parlamentarista de governo, no qual as funções de chefe de governo e poder político são exercidas pelo primeiro-ministro, enquanto o presidente representa o chefe de Estado, exercendo funções mais cerimoniais e simbólicas. As eleições gerais para o parlamento, a Lok Sabha, ou Casa do Povo, acontecem a cada cinco anos, tendo o atual primeiro-ministro, Manmohan Singh, assumido em 2009 um novo mandato.

Proliferação (TNP) no governo de FHC. O segundo, decorrente do primeiro, é o engajamento indiano nas relações com os EUA.

A deflagração da Índia como potência nuclear se expressou nos testes realizados em maio de 1998, algumas semanas após a coalizão liderada pelo BJP, com o líder do movimento nacionalista hindu Vajpayee, assumir o governo indiano. Embora as causas próximas das explosões nucleares possam ser apontadas na nuclearização do vizinho Paquistão, Chiriyankandath (2004) afirma que as causas do programa nuclear indiano não estão primariamente em considerações urgentes de segurança. Na verdade, o programa nuclear indiano é antigo - o primeiro reator nuclear tornou-se operacional em 1956. Porém, a Índia demoraria um pouco mais para adotar e assumir publicamente armas nucleares, entre outros motivos, porque tentava garantir que a negociação do TNP, em 1968, cobrisse os interesses dos Estados não nucleares. Dessa forma, segundo o autor, foi a conjuntura da mudança na distribuição de poder do pós Guerra-Fria e o advento de um governo nacionalista hindu, que promoveu o abandono de quatro décadas de ambiguidade nuclear indiana (CHIRIYANKANDATH, 2004).

Aos testes nucleares de 1998, seguiu-se uma aproximação com os EUA. Ainda que a administração Clinton tenha imposto sanções, “os testes nucleares forçaram os EUA a engajarem-se seriamente com a Índia pela primeira vez em cinco décadas” (MOHAN, 2006, p.27, tradução nossa). O governo Bush transformou a relação estratégica entre os dois países e após os ataques de 11 de setembro o governo indiano passou a apoiar a luta contra o terrorismo, apoiando a operação no Afeganistão e chegando perto de enviar tropas ao Iraque. Segundo Mohan (2006), a *rationale* por trás dessa aproximação é a percepção de que somente se relacionando com a grande potência mundial que a Índia poderia incrementar sua posição global. Além disso, o autor não vê dificuldades em conciliar a aliança com os EUA e a histórica posição de não alinhamento da Índia, lembrando que a Índia não teve dificuldades em entrar em alianças quando os interesses exigiram.

Notavelmente, o Sul não aparenta estar nas prioridades da política externa indiana. De acordo com Ganguly (2004), é ironicamente ao fim da Guerra Fria que a política externa indiana realmente se tornou não alinhada, abandonando a defesa de causas por regimes globais de redistribuição e a retórica em prol do Terceiro Mundo nos fóruns multilaterais. O foco passaria então a ser o desenvolvimento econômico doméstico, o aumento das capacidades materiais e a busca do status de grande potência. No entanto, semelhantemente ao ocorrido em relação ao Brasil, resquícios de orientações anteriores de política externa ainda se encontram em operação. Como ressalta o autor, a despeito da liderança política, no caso da

análise do governo Vajpayee (1998-2004), a reorientação da política externa tem sido constrangida pela presença de hábitos arraigados na cultura organizacional da burocracia da política externa indiana e de grupos e indivíduos ligados ao Partido do Congresso e à esquerda, munidos de um espírito nehruviano, que relutam em aceitar a ideia de uma ordem mundial dominada pelos EUA e têm esperanças em uma grande coalizão do Terceiro Mundo, unindo Rússia e China para balancear o poder americano (GANGULY, 2004).

Na mesma direção argumenta Chiriyankandath (2004, p.209, tradução nossa), para quem a política externa da Índia está realinhada, mas não aliada, pois “permanece cautelosa e temperada por legados passados e pela pressão para atingir um consenso doméstico básico em grandes questões” e busca conciliar seu interesse de longo prazo de um mundo multipolar com o requerimento imediato de acomodar os EUA, buscando também cooperar com outros grandes Estados do sul global. Possivelmente, essas ideias voltam à tona com o retorno do Partido do Congresso ao governo da Índia, após as eleições de 2004.

Em suma, o contexto em que as políticas externas do Brasil e da Índia evoluíram ao fim da Guerra Fria é marcado por acentuadas diferenças em relação às prioridades que compõem as linhas principais de orientação das políticas externas. A Índia parte de uma posição bastante distinta da brasileira na Guerra Fria, mas realiza esforços semelhantes em direção à inserção na globalização, buscando priorizar as relações com as grandes potências. O Brasil sob o governo de FHC tomou caminho semelhante e com Lula passou a enfatizar a aproximação com o Sul, sem descuidar das relações com o Norte. Além disso, ambos os países se movem por considerações em que pesa o anseio antigo de uma maior autonomia na política externa, sendo o legado do Movimento dos Países Não-Alinhados elemento remanescente nas considerações indianas. No campo multilateral, Brasil e Índia também compartilham temas que são comuns as suas agendas de política externa, que serão abordados na seção seguinte.

4.2 Temas Comuns das Agendas de Política Externa

Como já demonstrado, Brasil e Índia apresentam contextos distintos, que impõem significativos desafios às respectivas políticas externas. Além disso, como sociedades e Estados, os dois países apresentam histórias bastante diferenciadas. Ainda assim, conforme argumenta Samuel Pinheiro Guimarães (1998), Brasil e Índia podem ser agrupados como

representando uma categoria especial de países que constituem a periferia do sistema político e econômico capitalista mundial.

A categoria compartilhada por Brasil e Índia é a de ‘grandes países periféricos’, caracterizada da seguinte forma: “países periféricos seriam aqueles países não desenvolvidos, de grande população e de grande território contínuo, não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica” (P. GUIMARÃES, 1998, p.111). Por essas características, os grandes países periféricos possuem um potencial econômico autônomo distinto dos países médios ou pequenos da periferia.

Esses grandes países periféricos se deparam, no cenário internacional, com estruturas hegemônicas de poder, político e econômico, que são resultado de um processo histórico, e cuja liderança varia de acordo com o espaço, momento e tema, mas possui sempre o Estado nacional em seu centro. Existem ainda quatro principais mecanismos pelos quais ocorrem a expansão e preservação do poder nessas estruturas: i) a criação de agências internacionais: Conselho de Segurança da ONU, OMC, FMI, OCDE, etc.; ii) a cooptação e fragmentação, incluindo sócios menores por conveniência ou pela necessidade de refletir novas realidades de poder; iii) geração de ideologias e iv) formação das elites (P. GUIMARÃES, 1998).

Diante dessa realidade, os objetivos estratégicos finais dos grandes países periféricos seriam, segundo o autor, participar dessas estruturas hegemônicas de forma compatível com suas potencialidades, ou reduzir seu grau de vulnerabilidade. Para alcançar esse objetivo fim, os países deveriam buscar objetivos-meio de redução da vulnerabilidade externa, de diminuição das desigualdades internas e de construção de sistemas democráticos reais (*Ibid*).

Com efeito, a observação da prática política do Brasil e da Índia demonstra a ação voltada para tais objetivos delineados. Em primeiro lugar, a busca da redução da vulnerabilidade externa se observa em estratégias de cooperação com outros países periféricos, sendo a formação do IBAS em 2003 um claro exemplo. Também o segundo objetivo-meio, que parcialmente converge com o terceiro, é observado nas estratégias de inclusão social possibilitadas pelo crescimento econômico. Em relação às desigualdades sociais internas, é notável que a discrepância entre os indicadores sociais e os políticos e econômicos não impede outros países de verem o Brasil, e também a Índia, como potências regionais (SOARES DE LIMA; HIST, 2006).

No cenário multilateral, Brasil e Índia têm atuado de forma similar com posições em torno de reformar as estruturas de governança. Stuenkel (2010a) analisa o posicionamento do Brasil e da Índia em torno das estruturas voltadas ao tema do desenvolvimento. Segundo o autor, nas instâncias internas e internacionais, o governo brasileiro e, em menor intensidade o

indiano, critica tais estruturas e o modelo neoliberal a qual servem. Porém, também atuam internacionalmente com vistas a aumentar sua participação nesses órgãos. O peso simbólico de liquidação da dívida com o FMI e o anúncio, em 2009, de que Brasil e Índia emprestariam US\$ 10 bilhões cada ao fundo é representativo. Ambos os países advogam um acréscimo nas *quotas* de voto dos países em desenvolvimento. Além disso, o autor ressalta a atuação dos dois países na CID e as posturas de liderança nas missões de *peacekeeping* da ONU, a exemplo da atuação brasileira frente à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, a MINUSTAH (STUENKEL, 2010a).

No entanto, Stuenkel (2010b) destaca a existência de um dilema envolvendo o objetivo maior de participação nas estruturas de governança, sobretudo no Conselho de Segurança da ONU. O dilema deriva do fato de Brasil e Índia, como não membros desse órgão, terem construído e mantido historicamente uma identidade na política externa com base no fato de serem excluídos, defendendo e liderando os países em desenvolvimento para pressionar por uma governança global mais inclusiva. Porém, vindo a tornarem-se membros permanentes do Conselho de Segurança, provavelmente esses países se transformarão em defensores do *status quo*. Disso derivam críticas de que, na verdade, não se trataria de um esforço de todo reformador, mas apenas de buscar um espaço a mais numa oligarquia estendida (STUENKEL, 2010b).

4.3 A Política Externa e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e da Índia

Os objetivos de política externa do Brasil e da Índia são concebidos como resultados de estratégias de engajamento de longo prazo. Conforme explicita Sunkel (2010b), as estratégias adotadas por Brasil e Índia contêm misturas de engajamento multilateral, parcerias estratégicas de alcance global, liderança regional e fortalecimento de parcerias Sul-Sul, ainda que na Índia possam se somar a esses elementos o aumento das capacidades militares, com a adoção de armas nucleares e as relações próximas com os EUA.

De toda forma, demonstrou-se que o Sul está presente nas estratégias de política externa, com maior ou menor peso do legado de atuação da Guerra Fria e ênfase dos governos atuais dos respectivos países na Cooperação Sul-Sul. Nessa perspectiva, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) levada a cabo pelo Brasil e pela Índia,

compreendida aqui como uma dimensão da Cooperação Sul-Sul, tem o potencial de promover os interesses de todos os parceiros envolvidos.

No estudo da cooperação técnica brasileira, Iglesias Puente (2010) demonstra como essa modalidade de cooperação pode ser instrumentalizada na política externa para o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais bilaterais e para a projeção do país como um ator relevante na Cooperação Sul-Sul, sem comprometimento dos princípios que a guiam. Entretanto, o autor reitera como, não tendo sido concebida especialmente para este fim, é complicada a tarefa de apontar frutos diretos que possam ser desvinculados de outras variáveis, pois “a CTPD é um dentre vários elementos de que dispõe o País para promover suas relações externas, projetar-se internacionalmente e contribuir para sua melhor inserção no cenário global” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 262).

Uma interpretação pela instrumentalidade da CID na política externa também resulta da apropriação de elaborações da teoria social, conforme exemplificada no capítulo 2 por Iara Costa Leite (2012), no entendimento da cooperação como um processo de troca, segundo o qual a CID prestada pelo Brasil e pela Índia pode ocorrer tanto em troca de algum benefício político ou comercial pela parte envolvida ou reconhecimento pela comunidade internacional, como também cria obrigações difusas que podem se traduzir no endosso pelos parceiros de posições desses países na arena internacional.

A promoção da CID no entorno regional também pode ser concebida como um facilitador de projetos de liderança regional. Os esforços da política externa brasileira desde o governo de FHC focam-se na América do Sul e, a partir de Lula, o Itamaraty tornou-se mais explícito em seu desejo de exercer a liderança regional, incrementando também o engajamento presidencial em assuntos regionais (SOARES DE LIMA; HIST 2006). Porém, os recursos estruturais e instrumentais não parecem ter sido capazes até o momento de traduzirem-se em liderança regional, de forma que o Brasil provavelmente se consolidará primeiro como um poder global antes de ganhar aceitação de líder na região (MALAMUD, 2011). Ainda assim, segundo Burges (2008), o esforço de criação de consensos, tradicional da diplomacia do Itamaraty, diante da relutância ou incapacidade brasileira de absorver os custos econômicos e securitários de manutenção de uma hegemonia, resultou na tentativa de construção de uma hegemonia consensual na região. Essa estratégia centrou-se na construção do espaço geopolítico e geoeconômico da América do Sul, distinto da ideia difusa de América Latina, e coerente com os projetos regionalistas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União das Repúblicas Sul-Americanas (UNASUL) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Para o autor, a mera tentativa de construção

da hegemonia consensual possibilitou ao Brasil ganhos que compensam a falha do projeto, promovendo a expansão de mercados para firmas não só brasileiras e permitindo o fortalecimento de respostas multilaterais, através da discussão e inclusão, às negociações Norte-Sul, como a resposta ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesse cenário, argumenta-se aqui que o potencial da CID brasileira, apresentada como um modelo horizontal, pode auferir uma maior aproximação com os ideais brasileiros de uma forma sutil e útil à construção de um projeto de hegemonia consensual, assim como a crescente atuação do BNDES no financiamento de projetos relacionados à IIRSA.

No caso indiano, a situação regional é muito mais instável, pois a Índia encontra-se rodeada de Estados vulneráveis e a região caracteriza-se pela presença de conflitos, disputas fronteiriças, rivalidades étnicas e religiosas, presença de grupos terroristas, dentre outros (L. GUIMARÃES, 2006). Consoante a Mohan (2006), o contexto da abertura econômica e inserção indiana na globalização coloca o país bem posicionado para promover a integração econômica. Segundo o autor, o ambiente externo é hoje favorável à solução do conflito com o Paquistão sobre a região da Kashemira, o que liberaria energias para o desempenho de um maior papel no mundo. Nesse cenário, a CID indiana representa um importantíssimo instrumento de promoção da estabilidade regional através do desenvolvimento de seus vizinhos. Dada a visibilidade da vertente do poder nas proximidades da Índia, do Paquistão e da China e a vulnerabilidade dos demais Estados da região, e somado o senso de independência regional e global que a Índia confere à CID (ROWLANDS, 2008), é natural que possa acarretar a desconfiança de certos parceiros, como a percepção popular de subjugação política e econômica da Índia sobre o Nepal, reportada por Bijoy (2010).

Além do entorno regional, o capítulo 3 demonstrou que a África constitui a segunda região em relação aos parceiros do Brasil e, em menor escala da Índia. Um indicador da renovada importância atribuída ao continente africano pelas potências emergentes é a realização de fóruns regionais, sendo exemplares desse fenômeno a Cúpula África-América do Sul, em 2006, e a Cúpula Índia-África, em 2008 (KRAGENLUG, 2010).

Em relação à CID indiana com a África, um ponto de acordo entre os analistas está nas ambições econômicas e os imperativos energéticos indianos. Nesse sentido afirma Mawdsley e McCann (2010, p.89, tradução nossa), segundo os quais, apesar da importância da crença de muitos diplomatas indianos na CSS, “as ambições geopolíticas da Índia e imperativos econômicos e energéticos são amplamente a razão de ser das suas atividades na África”. Esses fatores são visíveis em programas de CID como o TEAM-9, mencionado no capítulo 2, e explicam também, segundo os autores, o crescente interesse da Índia nas relações com a

África Ocidental, visto que historicamente as relações se davam com as antigas colônias britânicas, onde se localizam as diásporas indianas⁴³.

Contudo, a presença de interesses econômicos na aproximação da Índia com a África é adiantada pelas características do próprio modelo de CID indiano, descrito no capítulo 3, que faz forte uso de linhas de crédito nas suas atividades de assistência para o desenvolvimento, não realizando a total separação dos vetores ajuda-comércio-investimento. O próprio discurso diplomático indiano, representado pelos relatórios do Ministério das Relações Exteriores, estabelece como ferramentas na aproximação com a África a cooperação econômica através da assistência econômica, cooperação funcional, empréstimos concessionais e investimentos privados, não encobrendo, portanto, a existência do viés econômico na aproximação (VIEIRA, 2012).

No caso brasileiro, apesar de observadores apontarem para os objetivos de abertura de mercados na CID com a África (VAZ; INOUE, 2007), o país procura adotar uma postura mais defensiva em relação aos interesses econômicos. Essa postura justifica-se também no modelo de cooperação técnica promovida pelo Brasil, que busca preservar sua característica assumida, conforme mencionado no capítulo 3, de ser desvinculada de interesses comerciais. O fato de politicamente desconsiderar a cooperação financeira desempenhada pelo BNDES, por exemplo, no rol das atividades de CID também representa essa postura defensiva. Porém, conforme Iglesias Puente (2010), o papel da cooperação técnica brasileira na promoção da presença econômica e comercial brasileira tem sido limitado, mas pode ser potencializado, sem a necessidade de vinculações prévias da cooperação a interesses comerciais, não acarretando, assim, prejuízo às características do modelo brasileiro de cooperação.

⁴³ O termo se refere aos contingentes de trabalhadores indianos levados a trabalhar em outras partes do Império Britânico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho intentou compreender as políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil e da Índia, nas dimensões relevantes do debate em torno do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), da Cooperação Sul-Sul (CSS), dos Doadores Emergentes e sob a perspectiva das principais diretrizes das agendas de política externa de ambos os países no pós Guerra-Fria.

A análise da constituição do SICD demonstrou como se deu a evolução da CID, que nasceu como instrumento no seio das considerações político-estratégicas da Guerra Fria, ligadas às motivações geopolíticas e relacionadas à disputa e exercício do papel da hegemonia, para uma categoria híbrida que abarca também interesses econômicos, comerciais, ideológicos e culturais. No âmago dessa evolução, insere-se o amadurecimento de uma norma internacional pela qual as nações desenvolvidas compartilham um dever de prover recursos às menos desenvolvidas. Essa norma se faz presente no cenário do pós-guerra fria, que trouxe novos desafios aos definidores de políticas de ajuda externa, no que concerne à justificação da concessão de CID perante a opinião pública e a sociedade política nacional, contexto no qual se consagra uma nova agenda de CID, centrada no desenvolvimento e na luta contra a pobreza, expressos no Objetivos do Milênio.

Evidenciou-se também que a CID não se restringe - como nunca se restringiu - a uma atividade exclusiva dos países desenvolvidos, mas integra também a dimensão da Cooperação Sul-Sul. Essa dimensão remonta aos esforços concertados dos países em desenvolvimento no período da Guerra Fria para promoção do desenvolvimento econômico, através de promoção de articulações políticas em organismos internacionais e da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Nesse sentido, propõe-se que se compreenda o conceito de Cooperação Sul-Sul (CSS) como um marco amplo de cooperação entre os países em desenvolvimento, no qual a CID empreendida por países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, é uma de suas dimensões.

É justamente no marco do aprofundamento da CSS pelo adensamento das relações entre os países em desenvolvimento e no contexto de mudanças na estrutura da economia internacional que o tema dos denominados doadores emergentes ganhou espaço na literatura e nos organismos internacionais. Brasil e Índia, assim como também China, África do Sul e Venezuela - todos possuindo uma história e experiência na CID - figuram dentre os principais doadores emergentes e enfatizam sua atuação no marco da CSS. Na perspectiva das estruturas

de governança internacional, a discussão gira em torno de como a participação desses países abala o regime estabelecido de CID, orientado, em grande medida, por regras e procedimentos definidos pelos ‘doadores tradicionais’ organizados no âmbito do CAD/OCDE. No entanto, demonstrou-se que nem esses padrões são consolidados como se afirma, nem há evidências suficientes que comprovem que os mesmos estejam em perigo. O quadro de desafios na questão dos doadores emergentes é que através do discurso de CSS eles oferecem alternativas ao regime de CID estabelecido pelo CAD, que permanece representando a vasta maior parte dos recursos globais de CID, mas que aparenta encontrar-se em uma situação de desilusão em relação aos receptores de CID, seja pelas promessas não cumpridas ou o não atendimento de suas reais necessidades.

A despeito do termo ‘doadores emergentes’ conferir uma categoria comum a esses países, os modelos de CID desses países são acentuadamente distintos. Uma série de dificuldades se impõe em relação à mensuração da escala da CID desses países, sendo a principal delas a ausência de critérios estabelecidos sobre quais montantes compõem a atividade de CID ou devem ser compreendidos como atividades econômicas e comerciais.

É nesse cenário que o presente estudo buscou definir as características principais das políticas de CID do Brasil e da Índia. A pesquisa revelou a existência de dois modelos bastante distintos de CID, com relação aos estágios das estruturas institucionais e enfoques das modalidades executadas, a despeito de ambos os países promoverem as atividades de CID no âmbito das ações de CSS.

As políticas de CID do Brasil repousam num modelo cujo enfoque é a modalidade de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. A estrutura institucional existente, centrada na ABC, a qual é vinculada ao MRE, é um arranjo sólido mantido há pelo menos vinte anos, mas que exige reformas. Os princípios que regem a cooperação técnica prestada pelo Brasil, que na maior parte se efetivam na prática brasileira, é de uma cooperação realizada a partir dos interesses dos parceiros (*demand driven*), desvinculada de interesses comerciais e que ocorre de forma não-ligada. A distribuição setorial demonstra um perfil bastante diversificado, com ênfase em temas de vasta experiência nacional, a partir de agências executoras, como a EMBRAPA na agricultura, a FIOCRUZ na saúde e o SENAI na educação, além dos programas sociais, que despertam interesse pelos parceiros na América do Sul e África. Entretanto, procurou-se demonstrar também que o Brasil pratica outras modalidades que podem ser classificadas como CID, como ações de assistência humanitária, cooperação educacional e cooperação financeira. Em relação a esta última, destacam-se as ações do BNDES, que crescentemente envolve-se em ações de financiamento de projetos de

infraestrutura na América do Sul. Porém, o Brasil parece não ligar tais ações de cooperação financeira à CID, estando tal modalidade ausente no levantamento dos recursos brasileiros destinados a cooperação para o desenvolvimento.

A análise das políticas de CID da Índia revelou um modelo bastante distinto, que abrange diversas modalidades de CID e se confunde, muitas vezes, com as esferas de comércio e investimento. A estrutura institucional da CID indiana está ainda em construção, sendo recente a criação de uma agência de CID, vinculada ao MRE da Índia, que desempenha o papel primário na CID indiana, com o Ministério das Finanças também participando. Os principais elementos da CID indiana incluem as modalidades de cooperação financeira e técnica, praticando, dentre as ações classificadas oficialmente como assistência econômica, empréstimos concessãois, subvenções, cooperação técnica através do seu principal programa, o ITEC, assistência humanitária e linhas de crédito. Em relação a este último, sua classificação como CID é controversa, pela sua natureza notadamente comercial em ser ligado à compra de produtos indianos. Apesar de promover uma ajuda na maior parte ligada, conforme apontam a maioria dos autores, a CID da Índia volta-se para a promoção de benefícios mútuos, sendo seu programa de cooperação técnica assumidamente voltado para a demanda dos parceiros. A distribuição setorial também é bastante ampla, com destaque para as atividades de tecnologia da informação, ramo no qual a Índia se destaca internacionalmente. Em termos gerais, a CID indiana é quase sempre um elemento de um engajamento mais amplo para promover o comércio bilateral e conquistar novos mercados.

Quando analisadas sob os contextos das políticas externas, as características acima mencionadas atribuem potenciais e instrumentalidades em alguns pontos semelhantes, em outros distintos. Os contextos das políticas externas do Brasil e da Índia no pós Guerra-Fria são bastante distintos, de forma que alguns movimentos que seguiram o término do conflito bipolar também o são, mas que guardam certas semelhanças, principalmente na forma como ambos os países buscaram se inserir no contexto da globalização na década de 1990. Demonstrou-se que apesar das diferenças existentes na reorientação das políticas externas, o Sul ainda está presente nas agendas de ambos os países. Um fator que parece explicar a presença do Sul na orientação política do Brasil e da Índia, principalmente a partir dos anos 2000, é a influência de orientações anteriores de política externa focadas na ideia de autonomia que ainda estão em operação. No caso brasileiro, tal orientação é explicada pela influência de determinado paradigma de ação externa desenvolvimentista, que permite a evolução ao paradigma logístico. No caso indiano, essa orientação é explicada pela influência das ideias de Nehru, compartilhadas e inseridas na burocracia indiana pelo Partido do

Congresso. A grande ênfase na Cooperação Sul-Sul é atribuída ao governo Lula, no Brasil, e ao governo de Manmoham Sighn, na Índia.

Nesse cenário, portanto, a CID assume instrumentalidade na dimensão da política externa de ambos os países. A CID é um dos instrumentos de inserção internacional concebidos para o longo prazo, com o potencial facilitador dos objetivos de política externa dos grandes países periféricos de reforma das estruturas de governança global. Nesse sentido, a CID, no marco da CSS, atua como angariador de apoio dos países em desenvolvimento para a reforma do Conselho de Segurança da ONU e para o maior peso do Sul no FMI e no Banco Mundial. Além disso, a CID também traz em si um grande potencial político para os esforços regionais do Brasil e da Índia, podendo atuar como instrumento facilitador de construção de uma hegemonia consensual pelo primeiro, e de promoção da estabilidade regional, em termos de segurança, no caso do segundo. Por fim, a CID também pode ser manejada dentro de uma estratégia que leve em conta os três vetores de desenvolvimento, quais sejam, ajuda, comércio e investimento, sem que para isso sejam sacrificadas as características basilares de cada modelo de CID.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Maria M.; FERNANDES, Ana P.. **abCD: Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento**. Lisboa: Colprinter, 2005.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives foreign aid to whom and why?. **Journal of Economic Growth** 5(1): p. 33-63, 2000.

AMIN, Samir. **Delinking: Towards a Policentric World**. New York: Zed Books, 1990,

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p.5-23, jan. 2006.

BERTHELEMY, Jean-Claude. **Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation**: do all donors behave the same? Paper presented at the HWWA conference on Political Economy of Aid, Hamburg, 9-11 dez. 2004.

BIJOY, C. R. **India: Transiting to a Global Donor**. The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.

BRASIL - MRE. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 10 jan. 2013.

BURGESS, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, Vol 22(1), p. 65-84, 2008.

CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian technical cooperation for Development: Drivers, mechanics and future prospects**. Overseas Development Institute. Londres, 2010.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul**: bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CEPAL. Ajuda à memória. **Workshop CEPAL: Cooperação Sul-Sul**. Brasília, 2010.

CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3ª ed. ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (2), p. 5-25, 2003.

CHANANA, Dweep. India as an Emerging Donor. **Economic & Political Weekly**, vol XLIV no 12, March 21, 2009.

_____. **India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects**. Real Instituto Elcano. ARI 123, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

CHATURVEDI, Sachin. **Emerging Patterns in Architecture for Management of Economic Assistance and Development Cooperation: Implications and Challenges for India**. RIS - Research and Information System for Developing Countries, 2008.

CHIRIYANKANDATH, James. Realigning India: Indian Foreign Policy after the Cold War. **The Round Table**, vol. 93, n. 374, p. 199–211, April 2004.

COLLIER, Paul; DOLLAR, David. Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. **World Development**, vol. 29, n.11, p.1787-1802, 2001.

COSTA VAZ, Alcides; INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Emerging donors in international development assistance: the Brazil case**. International Development Research Centre, Partnership & Business Development Division, 2007.

ECOSOC. **Trends in South-South and triangular development cooperation: Background Study for the Development Cooperation Forum**, 2008.

FIORI, José L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José L (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

GANGULY, Sumit .India's Foreign Policy Grows Up. **World Policy Journal**, Winter 2003/04.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. **Rev. Bras. Polít. Int**, 41 (1), p. 109-132, 1998.

GUIMARÃES, Lytton L. Política Externa e Segurança da Índia: Implicações para o Fórum IBAS. In: III CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL “O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ” - III CNPEPI, 2008, Brasília. **Conferência Índia**. Brasília: Funag, 2008. p. 7 - 50

HAMMAD, Lama; MORTON, Bill. **Non-DAC donors and reform of the international aid architecture**. Issues Brief Development Cooperation Series, The North-South Institute, 2009.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, vol. 14, n.3, p. 233-309, 1970.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010

INDIA. **Union Budget Speech 2003-2004 e 2007-2008**. Disponível em: <
<http://www.indiabudget.nic.in>> Acesso 10 jan. 2013.

INDIA - MEA. **Annual Report 2009-2010**. MEA, 2010. Disponível em:<
http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports> Acesso 10 jan. 2013.

INDIA - MINISTRY OF FINANCE. **Guidelines for Development Co-Operation with the Bilateral Partners**. 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

JOSEPH, Nikhil. **Contrasting India and China as Aid Donors**: a political economy analysis. Dissertação (Master of Arts) Indian Institute of Technology Madras, 2011.

JOY-OGWU, U. La cooperación sur-sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente. **Nueva Sociedad**, n.60, mai-jun 1982, pp. 27-38.

KAPLINSKY, Raphael; FAROOKI, Masuma. **Africa's cooperation with new and emerging development partners**: options for Africa's development. United Nations Office of the Special Adviser on Africa UN-OSSA, 2009.

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

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman, 2001.

KRAGELUND, Peter. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa**. International Centre for Trade and Sustainable Development. Issue Paper No. 11. 2010.

KRASNER, Stephen D. **Structural Conflict. The Third World against global liberalism**. Berkeley: University of California Press, 1985.

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. **Observador On-line**, v.7, n. 03, mar. 2012

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa**: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

LUMSDAINE, David H. **Moral Vision in International Politics**: The Foreign Aid Regime 1949-1989. Princeton: Princeton University Press, 1992.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, vol. 53, n. 3, p. 1–24, Fall 2011

MANNING, Richard. Will emerging donors change the face of international cooperation. **Development Policy Review**, 2006.

MAWDSLEY, Emma; MCCANN, Gerard. The Elephant in the Corner? Reviewing India-Africa Relations in the New Millennium. **Geography Compass**, vol 4, n.2, p. 81–93, 2010.

MOHAN, Raja C. India and the Balance of Power. **Foreign Affairs**, vol. 85, n. 4, July/August, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. **The American Political Science Review**, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), p. 301-309.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**. Traduzida pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>>. Acesso 29 jul. 2010, p.1.

_____. **Busan Partnership for Effective Development Cooperation**. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/49650173.pdf>> Acesso em 05 jan. 2013.

PANKAJ, Ashok K. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies**, vol. 42, n. 2, 2005, p.103-121.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.** [online], vol.51, n.2, pp. 136-156, 2008.

POZO, Ana Ayuso. **La coordinación de la política española de cooperación para el desarrollo com América Latina em el contexto de la Unión Europea**. 2000. 356 f. Tese (Doutorado) - Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2002.

ROSTOW, Walt W. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

ROWLANDS, Dane. **Emerging donors in international development assistance: A synthesis report**. Ottawa: International Development Research Centre, Partnership & Business Development Division, 2008

SCHLÄGER, Catrina. **New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil**. FES Briefing Paper 3, March 2007.

SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W; TAYLOR Bruce. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. **World Politics** 50.2, p. 294-323, 1998.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, vol. 82, n. I, p. 21-40, 2006.

STUENKEL, Oliver. **Responding to Global Development Challenges**: views from Brazil and India. DIE - German Development Institute Discussion Paper 11/2010a.

_____. Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council. **Carta Internacional**, vol. 5, n. 1 p.53-63, Março 2010b.

UNITED NATIONS SPECIAL UNIT FOR TCDC. The Buenos Aires Plan of Action. New York, 1994.

VIEIRA, Maíra B. B. **A Política Externa Indiana para a África no século XXI: Condicionantes Domésticos e Sistêmicos**. 2012. 201 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

WALZ, Julie; RAMACHANDRA, Vijaya. **Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance**. Center for Global Development, Working Paper 273, 2011. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425691>> Acesso: 15. Jul.2012

WALLERSTEIN, Immanuel W. **After Liberalism**. New York: The New Press, 1995.

_____. **World-system analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

WOOD , Robert E.. **From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy**. Berkeley: University of California Press, 1986.

WOODS, Ngaire. The shifting politics of foreign aid. **International Affairs** vol. 81, n.2, p. 392-409, 2005.

_____. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, vol. 84, n. 6, p. 1205–1221, 2008.

ANEXO I - ESCALA DA CID DO BRASIL 2005-2009 SEGUNDO ESTUDO DO IPEA (2010).

TABELA 1
Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009
(Em R\$ valores correntes)

	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	R\$	% em relação ao total	R\$	% em relação ao total								
Assistência humanitária	1.185.826,34	0,31	5.524.359,06	0,91	31.804.809,29	5,59	29.744.778,97	4,83	87.042.331,20	12,02	155.302.104,86	5,36
Bolsas de estudos para estrangeiros	56.104.204,86	14,60	56.454.857,68	9,34	56.376.649,16	9,90	70.666.566,99	11,46	44.473.906,96	6,14	284.076.185,65	9,80
Cooperação técnica	27.755.710,55	7,22	32.801.148,70	5,43	35.599.271,59	6,25	58.738.112,72	9,53	97.744.759,99	13,49	252.639.003,55	8,72
Contribuições para organizações internacionais	299.145.649,02	77,86	509.533.963,63	84,32	445.421.638,10	78,25	457.249.200,67	74,18	495.159.128,01	68,35	2.206.509.579,43	76,13
Total	384.191.390,77	100	604.314.329,07	100,00	569.202.368,14	100,00	616.398.659,35	100,00	724.420.126,16	100,00	2.898.526.873,49	100,00

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009.

TABELA 3
Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009
(Em US\$ valores correntes)¹

	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	US\$	% em relação ao total	US\$	% em relação ao total								
Assistência humanitária	487.994,38	0,31	2.534.109,66	0,91	16.310.158,61	5,59	16.253.977,58	4,83	43.521.165,60	12,02	79.107.405,83	5,55
Bolsas de estudos para estrangeiros	23.088.150,15	14,60	25.896.723,71	9,34	28.911.102,13	9,90	38.615.610,38	11,46	22.236.953,48	6,14	138.748.539,84	9,73
Cooperação técnica	11.422.103,11	7,22	15.046.398,49	5,43	18.256.036,71	6,25	32.097.329,36	9,53	48.872.380,00	13,49	125.694.247,66	8,81
Contribuições para organizações internacionais	123.105.205,36	77,86	233.731.175,98	84,32	228.421.352,87	78,25	249.862.951,19	74,18	247.579.564,01	68,35	1.082.700.249,40	75,91
Total	158.103.452,99	100,00	277.208.407,83	100,00	291.898.650,33	100,00	336.829.868,50	100,00	362.210.063,08	100,00	1.426.250.442,73	100,00

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009 e Banco Central do Brasil (BCN).

Nota: ¹ Taxa de câmbio PTAX-BCB. Média anual.

ANEXO II - ESCALA DA CID DA ÍNDIA SEGUNDO DADOS DO MEA 2007-2009 (JOSEPH, 2011, P.13).

Name of Country/Region	2007-08	2008-09	2009-10
Afghanistan	97.52	75.54	49.64
Bangladesh	12.47	0.17	0.30
Bhutan	155.96	170.76	248.83
Nepal	22.33	30.30	35.81
Sri Lanka	5.31	4.84	15.32
Maldives	4.06	0.44	0.65
Myanmar	3.98	5.58	11.00
African Countries	14.34	23.27	27.96
Eurasian Countries	1.69	3.86	1.61
Latin American Countries	0.02	0.05	0.02
Aid for Disaster Relief	12.72	17.10	10.24
Other	2.06	22.40	15.98
Total	332.46	354.30	417.36

Source: Ministry of External Affairs (2010)